

Recensiones

DÍEZ LÓPEZ, María Ángeles

La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales

Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2001

Desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas, la evaluación ha sido tradicionalmente la fase menos estudiada del ciclo de vida de una política. En este momento, la evaluación comienza a incorporarse lentamente como parte fundamental de las preocupaciones de los gestores públicos, convirtiéndose en una disciplina capaz de arrojar valoraciones muy útiles acerca del éxito o fracaso de una política. En este contexto, la elección de la evaluación como objeto de análisis y reflexión, resulta especialmente apropiada. Esta obra se contempla como una necesaria contribución a las publicaciones, que en castellano, se han acercado a esta disciplina, sumándose a las reconocidas aportaciones de los profesores Subirats, Bustelo o Ballart, entre otros, quienes desde diferentes ámbitos suponen referencias imprescindibles para la teorización y práctica de la evaluación en España.

Dentro de la evaluación de políticas públicas, la profesora Díez se centra en la política regional, ámbito en el que la evaluación ha ido adquiriendo un creciente interés derivado, entre otros factores, de las exigencias comunitarias en materia de seguimiento y control de los programas regionales. Por tanto, la autora, conjuga de manera complementaria e integrada, dos disciplinas académicas que han evolucionado en los últimos años positivamente desde una perspectiva teórica y práctica: la teoría de la política regional y las nuevas políticas de actuación, y la evaluación de políticas públicas. Ambas disciplinas se configuran en las partes principales de la obra, que se estructura en cinco partes diferenciadas, en las que las referencias teóricas a la política regional y a la evaluación se combinan con la práctica evaluadora.

A lo largo de la primera parte, centrada en la política regional, la autora pone de manifiesto la evolución y cambio que las teorías de desarrollo regional y las políticas regionales han sufrido en los últimos años. En este

contexto, la 'región', transformada en un espacio cada vez más globalizado y competitivo, se adentra en la búsqueda de nuevos factores para el crecimiento económico, en el que el capital social, más allá del capital físico y humano, se configura como uno de los principales agentes del crecimiento económico regional. No obstante, tal y como la autora plantea, nos encontramos ante una nueva noción, en el que los efectos que esperan obtener están relacionados con aspectos 'intangibles' como el aprendizaje, la innovación etc. A partir de este contexto, surge uno de los principales retos al que se enfrenta la autora: cómo evaluar las nuevas políticas regionales y cómo conocer sus efectos e impactos reales.

Para ello, realiza una exhaustiva incursión en la evaluación de las políticas públicas. Ésta centra la segunda parte del libro, en la que se revelan los cambios a los que se ha visto sometida la evaluación hasta llegar a su configuración actual. La propia idea de evaluación y la evolución sufrida por la disciplina, se convierten en objeto de reflexión para la autora, quien pone de manifiesto la dificultad de encontrar una respuesta comúnmente aceptada a una pregunta a priori tan sencilla como qué es evaluación. En un intento por profundizar en esta disciplina, la obra recorre, desde una perspectiva crítica y evolutiva, el desarrollo de la evaluación desde los modelos clásicos hasta la aparición de nuevos modelos para abordar la evaluación, una aproximación que la autora aún en el término de evaluación 'pluralista'.

Una de las principales potencialidades de esta obra reside, precisamente, en la capacidad de la profesora Díez por interpretar y articular de manera conexas las principales aportaciones que los diferentes autores han realizado sobre evaluación, ofreciendo un abanico de propuestas evaluadoras que permiten configurar un escenario amplio y complejo, y en continua transformación. Asimismo, la autora se hace eco del interesante de-

bate metodológico que continua enfrentando a evaluadores cuantitativistas y cualitativistas, arrojando nueva luz sobre dicho 'enfrentamiento'.

La revisión de la nueva política regional y la evaluación de políticas públicas deja paso a la evaluación de la política de desarrollo regional, que centra la tercera parte del libro. La revisión de los planteamientos que han guiado hasta ese momento las evaluaciones de este tipo de políticas, así como la metodología y métodos utilizados (fundamentalmente cuantitativos), sirven de base para la confección de un argumento sólido que cuestiona abiertamente la validez de estos planteamientos a la hora de evaluar la nueva política regional. Tal y como se plantea, los modelos clásicos de evaluación a los que ha sido sometida la política regional, no se adaptan a las nuevas políticas regionales (o políticas regionales de nueva generación), resultando los resultados que se obtienen de escasa utilidad para entender el nuevo desarrollo regional. Dentro de la disciplina evaluadora, surgen con fuerza nuevas alternativas a la evaluación clásica, basadas en metodología y métodos de naturaleza fundamentalmente cualitativa, poniendo de relieve modelos evaluativos como la evaluación participativa, apoyada por numerosos autores, la evaluación centrada en el usuario de Patton, o la evaluación de cuarta generación de Guba y Lincoln.

Continuando con la evaluación de la política regional, la cuarta parte de la obra analiza la evaluación a la que ha sido sometida esta política, basada en los análisis coste-beneficio iniciales, y los estudios '*value for money*' posteriores (década de los 80 y 90). Este análisis revela cómo los resultados que se han obtenido hasta el momento, no resultan de gran utilidad para conocer los efectos reales de las políticas evaluadas, siendo necesario el planteamiento de nuevos enfoques. En la búsqueda de nuevas propuestas para la evaluación, la autora apuesta por nuevas formas de evaluar desde una perspectiva más amplia, basada en una aproximación a la

evaluación cualitativa y participativa, en un intento por conocer los efectos de la política regional más allá de aspectos estrictamente económicos y centrándose en esferas sociales, culturales, etc., al tiempo que se plantean conocer los mecanismos de funcionamiento que subyacen en las nuevas políticas regionales. Para ello, la autora escoge como estudio de caso seis evaluaciones elaboradas en el ámbito de la nueva política regional europea durante los últimos años.

A lo largo de las conclusiones y recomendaciones elaboradas en la quinta y última parte de la obra, la profesora Díez pone de manifiesto la necesidad de buscar nuevos enfoques para evaluar la política de nueva generación, un tipo de política que como la propia autora reconoce es altamente compleja. Dentro de este nuevo enfoque, se aboga por incorporar este tipo de evaluación dentro de una perspectiva y marco metodológico más amplio, en el que el uso de métodos y herramientas cuantitativas se combine con técnicas de evaluación de naturaleza cualitativa, resultando estas últimas especialmente valiosas para conocer en profundidad las complejas políticas regionales de nueva generación, y sus efectos.

Finalmente, el capítulo dedicado a las recomendaciones supone una profusa recopilación de los principales retos a los que se enfrenta la evaluación, prestando especial atención a su contenido y diseño. Entre las principales propuestas de la autora, destaca su apuesta por una evaluación participativa y cualitativa, donde la teoría de cambio suponga el eje estructurador del proceso de evaluación de la nueva política regional.

En definitiva, nos encontramos ante una obra reflexiva, y muy enriquecedora, en torno a una disciplina que comienza a incorporarse al ámbito académico y de la administración pública en España.

Beatriz IZQUIERDO RAMÍREZ

KUSHNER, Saville
Personalizar la Evaluación
 Madrid: Morata, 2002

La música y la lírica no tendrían presencia en la evaluación si no fuese por la aparición en escena de *Personalizar la evaluación*, de Saville Kushner (aparecido originalmente en inglés con el título *Personalizing Evaluation*, Londres: Sage, 2000). Un libro que, en palabras del autor, se lee de la obertura a la coda, pasando por capítulos con poéticos títulos como «El amor y la muerte» o «Esencias, contextos y transiciones». No en vano, el libro comienza con una escena casi costumbrista en el *Barbican Center* de la *City* de Londres, casa de la Orquesta Sinfónica de Londres y cuna de los programas más innovadores en cuanto al mundo de la música se refiere.

La propuesta que Kushner plantea en esta obra, a categorizar claramente entre las comunidades académicas críticas, nace de la música, de las evaluaciones de numerosos programas culturales realizadas por el autor que, de evaluación en evaluación, y junto a su comunidad académica, construye una propuesta innovadora a tener en cuenta para la futura evaluación de programas. Porque la propuesta de Kushner, un profesional eminentemente práctico, es tan simple como novedosa: poner en el centro de la evaluación a las personas y no a los programas.

Técnicamente se trata de un libro muy bien fundamentado, no solo en el conocimiento teórico de la evaluación y en las filosofías y principios del constructivismo social y el posmodernismo, sino sobre todo, pues es esto lo que le da su verdadera dimensión a lo propuesto por el autor, en el conocimiento práctico de numerosísimos procesos de evaluación. De hecho, cinco de los ocho capítulos son eminentemente prácticos.

La innovación en un campo tan estudiado como el de la evaluación de programas es siempre difícil; por eso, cuando aparece un libro con propuestas nuevas, basadas en el conocimiento de las teorías existentes, y con un importante origen en la práctica de la evaluación, se ha de recibir con agrado. Innovar en la evaluación de programas, señala el propio autor, es especialmente difícil dadas las características inherentes a la propia evaluación y

al contexto donde esta normalmente se realiza, a la ortodoxia metodológica y al sistema de patrocinios.

Kushner no trata en este libro la institucionalización de la evaluación, sino que va más allá y expone sus teorías relativas a la democratización de la evaluación y, a su vez, a la consideración de la evaluación como un proceso esencial dentro de la democracia. Para el autor, los programas «*son microcosmos de la sociedad democrática*». La propuesta de Kushner se enmarca dentro de los enfoques pluralistas de la evaluación (Norris y House); dentro del concepto de evaluación democrática propuesto por McDonald, preceptor de Kushner, en 1987; y dentro de las metodologías de estudio de casos. Y aun dentro de esta eminente comunidad académica consigue innovar. La propuesta de Kushner es claramente una forma práctica de añadir perspectivas dentro de la evaluación de un programa. Para este grupo de autores cada evaluación es una oportunidad para evaluar la eficacia con que la democracia aborda los problemas de la distribución de la riqueza, el poder y los bienes sociales; Kushner propone la metodología concreta para lograr que así sea: cambiar el foco de los programas a las personas.

Después de participar en numerosas evaluaciones (el propio autor señala que el libro será de difícil comprensión para quién no tenga experiencia práctica en la evaluación de programas), el autor se forma dos ideas clave que le llevan a plantear la necesidad del cambio de foco. En primer lugar, señala Kushner, medir un programa por el logro de sus objetivos o por indicadores es un ejercicio carente de significado, pues esos indicadores se relacionan de manera muy distinta con cada persona o grupo. En segundo lugar, añade el autor, es más educativo leer sobre problemas y cuestiones en evaluación que sobre modelos y soluciones.

Las teorías de Kushner se basan en las contradicciones que frecuentemente encontramos al evaluar programas en la práctica, en lo que llama la confusión constructiva. Con la lectura el lector comprenderá, o así lo

pretende el autor, la contraposición entre las personas y los programas; entre la necesidad de dar sentido a la experiencia de las personas participantes en el programa, o contemplar como única necesidad la de apoyar la toma de decisiones administrativas y juzgar la productividad del programa; las divergencias entre las élites y los «mundos reales»; entre los intereses de los propios programas y los de los participantes en estos. El autor contrapone la comprensión humanística de cada programa frente al propósito instrumental y esencialmente económico tan frecuente en las evaluaciones. Como hacía Stake, Kushner entiende que las contradicciones son de tanta importancia que se trata de mensajes excluyentes, imposibles de fundir en un crisol metodológico y, por tanto, incluye su propuesta dentro de la guerra de paradigmas entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Para Kushner solo a través de un cambio de foco y de metodologías se puede lograr su objetivo principal: humanizar la evaluación.

¿Cómo lograr ese cambio de foco y esta humanización de la evaluación? Kushner propone documentar la vida de las personas utilizando técnicas cualitativas y utilizarla como contexto para interpretar el significado y el sentido del programa. Es decir, invertir la relación entre el programa y la persona. No se trataría pues de formular preguntas sobre el programa, sino sobre la vida del usuario, con el objetivo de conocer a las personas, comprender algo de sus vidas y valores, de saber cómo llegan a sus juicios, creando un retrato de ellas y a través del mismo comprendiendo su relación con el programa. Y es que si los programas son «sitios de negociación política y moral entre los gobiernos y las personas», una evaluación centrada en las personas aportará una perspectiva completamente novedosa a las visiones que tradicionalmente se obtienen al evaluar un programa logrando humanizar la evaluación y también, como pedía Bob Stake en 1967, «reflejar el estado de ánimo e incluso el misterio de un programa».

La teoría de Kushner, que él mismo rechaza que sea un paradigma metodológico o un modelo, es especialmente aplicable en las políticas y programas de carácter social o educativo, en los que la importancia de los impactos sobre las personas es mayor y, en gran medida, directa. Y es especialmente aplicable a estas políticas porque al abandonar la óptica formal, técnica, cuantitativa, y adoptar una aproximación a la evaluación centrada en las personas, en los individuos y en los

grupos que son los principales beneficiarios de la política a evaluar, podremos (así lo señala el autor) «*revelar los dilemas de las personas en el programa*» o «*descubrir estados más auténticos que los que la vida social nos impone*» y, lo que parece de toda importancia en estos programas, escuchar las voces que de otro modo se marginarían. Las voces de las personas son para Kushner la luz a arrojar sobre los programas, sobre las políticas.

No es la de Kushner una aproximación cómoda, pues abre la puerta a la presencia real de la crítica en las evaluaciones: los datos son moldeables, las opiniones de las personas no lo son. Pero es precisamente esto lo que da un valor real a la aportación del autor. Su teoría se basa no solo en el estudio teórico de los procesos de evaluación, sino en las enseñanzas obtenidas en numerosos ejercicios de evaluación práctica. Tras casi todos ellos surge la duda: ¿Se han recogido las críticas, los aspectos negativos del programa? La respuesta, cuando se han utilizado en exclusiva los métodos tradicionales de evaluación, suele ser siempre la misma: tan solo parcialmente o, de manera rotunda, no. Para Kushner, la evaluación ha de poner al descubierto la autenticidad política e intelectual en lugar de someterse a ella y refrendarla; el acceso a la evaluación es un bien social y cada evaluación un estudio de caso del contrato social. Según el autor, solo a través de la personalización de la evaluación (*incluyendo la autonomía intelectual del evaluador*) pueden conseguirse estos objetivos.

La teoría de Kushner, que como toda aportación radical, rompedora con la tradición, resulta en principio incómoda, no deja de poner sobre nuestras mesas un asunto clave: la necesidad de innovar en las metodologías de la evaluación y en la búsqueda de la verdad, y de la generación de un mayor conocimiento sobre los programas que evaluamos. Aun para quien no compartiera las posiciones más radicales del autor, su aportación es de gran valor, pues a través de las voces de las personas, de la humanización de la evaluación, de la personalización de la evaluación puede abrirse (sea diferente del camino tradicional o sea complementario a él) un importante camino para la mejora de los procesos de evaluación. Kushner abre nuevas perspectivas para nuevos retos.

José Ignacio CASES COMYN

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia

Madrid: MAP-BOE, 2004 (4.ª ed.)

Modelo EFQM de Excelencia. Caso Práctico para la Administración Pública

Madrid: MAP-BOE, 2004

Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia

Madrid: MAP-FIIAPP, 2003

CAF. El Marco Común de Evaluación

Madrid: MAP-BOE, 2003

La presente recensión se fija como objetivo el analizar una ya larga trayectoria del Ministerio de Administraciones Públicas en la publicación de guías de apoyo a la autoevaluación tanto conforme al Modelo EFQM de Excelencia, como al Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y al Marco Común de Evaluación (CAF), todas ellas en el ámbito de la Administración pública. En concreto, a continuación se analizan las cuatro principales publicaciones en dicho ámbito.

1. Desde que en 1999 se publicase la primera *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*, se han sucedido cuatro ediciones, cuyo objetivo ha sido promover el desarrollo de una cultura de la autoevaluación conforme al Modelo EFQM de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Dichas guías se han constituido en un referente metodológico no sólo para los gestores de la propia Administración General del Estado sino también para aquellos otros pertenecientes a las administraciones regionales y locales, e incluso de otros sectores, y ello por su rigurosidad y esfuerzo de simplificación y tutorización.

La última edición del 2004 recoge las últimas modificaciones hechas por la EFQM con respecto al modelo, que previsiblemente no volverá a ser sometido a nueva revisión hasta el 2007. Entre las variaciones con respecto a la tercera edición del 2001 cabe mencionar:

- A. La revisión y ampliación del glosario de términos.
- B. La reelaboración del cuestionario de autoevaluación, que consta también de 120 preguntas, con el objetivo de armonizarlo con la herramienta del Club Excelencia en Gestión llamada Perfil

V4.0 Avanzado. Dicho cuestionario, se empieza a incluir a partir de la segunda edición (2000), adaptándose a la herramienta Perfil

- C. Por otra parte, en esta última versión se elimina un cuestionario adicional de 50 preguntas que se incluía en la edición anterior y que iba dirigido a realizar una primera autoevaluación inicial. Dicho cuestionario, fue incluido como novedad en la tercera edición con respecto a la segunda. En esta ocasión, no se ha estimado oportuna su inclusión, ya que el cuestionario de 120 preguntas se presenta con mayor sencillez y detalle.
- D. Se elimina el caso práctico que se incluía en el anexo de la tercera edición, que se elaboró a partir de la Memoria que presentó la Dirección Provincial del INSS en Guipúzcoa al Premio a la Calidad en la Administración General del Estado (2000). Cabe señalar que en la primera y segunda edición se incluían casos prácticos de organizaciones ficticias, no reales: «Dirección Provincial Altamira de Educación» (1.ª edición) y «Subdelegación del Gobierno en Hesperia» (2.ª edición).

El análisis de la evolución de las sucesivas ediciones de la Guía de Autoevaluación muestra tres ciclos completos de mejora continua, en los que se han evaluado, revisado y mejorado de forma ágil y contundente sus contenidos, desde una clara visión y vocación de promover y facilitar la aplicación del Modelo EFQM de Excelencia en las organizaciones de la Administración pública, así como la formación de los gestores en las herramientas de calidad y la autoevaluación.

La última edición de la Guía de Autoevaluación se estructura en siete apartados. Así, en el apartado 2 se comienza con la descripción del Modelo EFQM de Excelencia, su estructura y principales elementos, y la aplicación del esquema lógico REDER (Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión) implícito en todo el modelo. Ya en el apartado 3, se procede a desarrollar los 9 criterios y 32 subcriterios del modelo desde la óptica de la Administración pública.

Resulta de gran utilidad la lectura horizontal que se realiza en el apartado 4, relacionando los diferentes subcriterios con ejes conceptuales. De esta forma, se consideran los siguientes ejes transversales: comunicación, responsabilidad social de la organización, creatividad e innovación, clientes, gobierno de la organización, conocimiento, mercado/sector y definición del mercado/sector, personas de la organización, metodología de procesos, proveedores/asociados y sostenibilidad.

Por su parte, el apartado 5 realiza un recorrido por los diferentes instrumentos de autoevaluación, en concreto por los enfoques de autoevaluación mediante cuestionario y por cuestionario, al considerar dichos dos enfoques como los más viables para la Administración pública. Una vez analizados dichos dos enfoques de autoevaluación, el apartado 6 se centra en las diferentes fases que componen el proceso de autoevaluación y sus hitos fundamentales.

La inclusión en el apartado 7 de un glosario de términos más usuales, facilita la comprensión y aplicación del Modelo EFQM de Excelencia por parte de las organizaciones públicas, que se embarquen en un proceso de mejora tomando como referente dicho modelo.

Por último, en el anexo se incluye un cuestionario de autoevaluación específico para las Administraciones públicas, que consta de 120 preguntas que cubren de forma equilibrada los 9 criterios y sus correspondientes 32 subcriterios. La adaptación se ha realizado desde tres actuaciones:

Adaptación del vocabulario al ámbito de las organizaciones del sector público.

Enriquecimiento de la información contenida en las posibles áreas a abordar que describen cada subcriterio de forma minuciosa.

Inclusión de parrillas REDER individualizadas para cada una de las preguntas, en las que se reflejan para cada uno de los cinco tramos de puntuación, los aspectos claves que permiten definir de forma más certera la puntuación. Ello es fruto de un gran esfuerzo de adaptación del modelo no sólo a la idiosincrasia de una organización pública, sino también a la propia especificidad de cada pregunta.

Cabe señalar que el cuestionario está armonizado con la herramienta Perfil V.4.0 Avanzado, y por tanto ha sido validado por el Club Excelencia en Gestión.

2. Como gran novedad, en 2004 surge la publicación *Modelo EFQM de Excelencia. Caso Práctico para la Administración Pública*. Como su propio nombre indica, recoge un caso práctico a través de la memoria descriptiva de una organización pública imaginaria (la «Agencia de Formación e Investigación en Administración Pública»), inspirada en la realidad de la Administración pública con una situación media alta (381 puntos) en el camino a la excelencia. Cabe señalar, que frente a los anteriores casos prácticos que se recogían como anexos en las propias guías de autoevaluación, la presente publicación adquiere entidad propia.

El caso práctico se desarrolla en formato de memoria de simulación de presentación al premio, desarrollando cada criterio y subcriterio, procediendo en la parte final a proponer la que podría ser una solución real a la memoria que se recoge anteriormente. Dicha solución incluye la puntuación conforme al esquema lógico REDER, el análisis de los puntos fuertes, las áreas de mejora, así como los temas que habría que analizar en una posible visita. Al final de la solución, se procede a la obtención de la puntuación global.

Cabe resaltar la sencillez y amenidad narrativa de la memoria y la claridad en la resolución de la autoevaluación, lo que posiciona a la misma como una extraordinaria publicación tanto para la realización de acciones formativas, como para la orientación en la elaboración de memorias por parte de las organizaciones públicas. Asimismo, la publicación se ofrece de forma generosa con vocación de universalidad, pudiendo ser aplicable a cualquier tipología de organización pública, y no solamente de la Administración General del Estado.

3. La *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia* contiene la adaptación a la Administración pública del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, creado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). En dicha adaptación han participado la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la propia FUNDIBEQ. Por su parte, el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, ganador del Primer Premio Iberoamericano de Calidad, ha cedido la memoria que se elaboró con motivo de dicha convocatoria para la elaboración del Caso Práctico que se incluye al final del libro. El listado de participantes en la adaptación del modelo se recoge en el capítulo séptimo del libro.

Esta publicación recoge la interpretación desde la óptica de la Administración pública del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, proponiendo una metodología con bastante nivel de detalle, adecuada para su aplicación en dicho ámbito, en especial de su instrumento de autoevaluación para la identificación de puntos fuertes, áreas de mejora y el diseño de los correspondientes planes de acción.

La Guía de Autoevaluación para la Administración pública, se estructura en siete apartados. El primer apartado, desarrolla los antecedentes, así como los principios y la estructura del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. Posteriormente, el capítulo segundo analiza los principales elementos para la interpretación del Modelo y su aplicación a las especificidades de las diferentes Administraciones públicas.

En el capítulo tercero, se recogen las conclusiones del Grupo de Trabajo denominado «Administraciones Públicas, Ayuntamientos y Municipalidades», que se constituyó en la II Convención Iberoamericana de Gestión de Calidad y que se materializan en una serie de acciones enmarcadas en tres grandes orientaciones o elementos: «En relación a la naturaleza heterogénea de los ciudadanos destinatarios de los servicios», «con relación al liderazgo y la implementación de las políticas», y «con relación a la implicación de los empleados públicos. El cuerpo de la adaptación al ámbito público se

recoge ya en el capítulo cuarto, donde se procede al desarrollo de los criterios, subcriterios y áreas del diagnóstico del Modelo.

Por su parte, en el capítulo cinco se describen de forma detallada los procedimientos para proceder a la autoevaluación en una organización pública, en el marco de la lógica del esquema RADAR (*Results, Approach, Deployment, Assesment, Review*) de evaluación y puntuación, recogiendo un cuestionario de apoyo.

Por último, en lo que al desarrollo de la parte teórica se refiere, el capítulo sexto recoge un glosario de términos más usuales, de sirven de apoyo a la comprensión de la guía.

Como colofón a la guía, y aportando gran valor a la misma, se recoge a lo largo de 119 páginas el caso práctico correspondiente al Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, caracterizado por su carácter emprendedor e innovador, en el liderazgo de procesos de modernización y calidad en la Administración pública española.

4. *CAF. El Marco Común de Evaluación* (CAF, de las siglas *Common Assesment Framework*) constituye una herramienta de autoevaluación concebida expresamente para organizaciones públicas que surge con el espíritu de proponer un esquema común de evaluación de organizaciones públicas europeas. Ello es fruto de la colaboración del Ministerio de Administraciones Públicas con los demás estados miembros de la Unión Europea en el marco de los órganos de colaboración estable: Reuniones de Directores Generales responsables de la Administración pública y el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG). De esta forma, el CAF se elaborada a partir tanto del Modelo Europeo EFQM de Excelencia como del Alemán *Speyer*.

El Marco Común de Evaluación es una herramienta sencilla para la mejora de la calidad, desarrollada para introducir de forma pausada y sencilla la autoevaluación y la gestión de calidad en el sector público de los países de la Unión Europea.

Comparado con un modelo de Gestión de Calidad Total plenamente desarrollado, el CAF es un modelo «ligero», especialmente idóneo para obtener una primera

impresión de cómo actúa una organización. Obviamente, cualquier organización que quiera profundizar más puede seleccionar un modelo más completo de entre los existentes (tales como el de *Speyer* o el modelo EFQM). El CAF tiene la ventaja de ser compatible con estos modelos y puede además ser un primer paso para una organización que quiera avanzar en la gestión de calidad.

Como el Modelo EFQM, el CAF se compone de nueve criterios, cinco a nivel de agentes facilitadores y cuatro a nivel de resultados. Asimismo, los criterios se componen de similares subcriterios que el EFQM, pero expresados de forma más sencilla. Frente a aquel, el CAF no ofrece tanto valor como referente estratégico y herramienta de evaluación.

A lo largo de sus 78 páginas, la guía va desarrollando los criterios en que se estructura el modelo, para proponer a continuación lo que denomina «Paneles de

Evaluación», que viene a asimilarse de una forma más simple al esquema RADAR del Modelo EFQM. Por último, se describe la operativa lógica de lo que debería ser un proceso de autoevaluación conforme al CAF, recogiendo finalmente un glosario de términos.

Una vez descritas las diferentes guías de evaluación y materiales de apoyo a la formación que hasta el momento ha publicado el Ministerio de Administraciones Públicas, cabe señalar que son el resultado, no sólo de un esfuerzo de rigurosidad profesional y técnica, sino también de coherencia y sostenibilidad en la visión, al haber apostado firmemente por la introducción de prácticas de evaluación en la Administración pública, desde una visión instrumental y no finalista, esto es como herramienta de mejora y de orientación continua de la Administración al servicio de la ciudadanía.

Juan Ignacio MARTÍN CASTILLA

GÓMEZ SERRA, Miquel
Evaluación de los Servicios Sociales
 Barcelona: Editorial Gedisa, 2004

Miquel Gómez Serra es Profesor Titular de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona y esta obra seguramente tendrá bastante que ver con el contenido de su docencia. De hecho, además de ser muy asequible, se puede encontrar en bibliotecas de distintas Universidades, principalmente en las de Facultades de Ciencias de la Educación, ya que la serie editorial está precisamente dedicada a Pedagogía Social y Trabajo Social.

En este aspecto, al libro se le puede calificar, fundamentalmente, como didáctico, en el que se muestra el esfuerzo por comunicar al lector una claridad conceptual que se agradece, haciendo también un recorrido del planteamiento de muchos conocidos estudiosos en materia de evaluación de los servicios sociales. Ello es positivo como revisión de la literatura científica que, como dice el autor, permite al evaluador familiarizarse

«con el conocimiento existente dentro del campo en que se desarrollará la investigación evaluativa».

Pero si esta descripción de distintas opiniones cumple con las exigencias de una publicación científica, se echan en falta los resultados de su propia experiencia. Me refiero a que agradecería más que las reseñas del muy difundido Ander-Egg (1990), *Evaluación de Programas de Trabajo Social*, leer acerca de los estudios de caso que hubiera realizado, o dicho de otra forma, estoy segura de que sería muy instructivo que nos diera a conocer algunas de sus propias evaluaciones. Puede que el no haberlas añadido sea debido a que muchos docentes hemos tenido que coger el hábito de ponderar más la investigación ajena que la propia.

Pero ciñéndonos a las 284 páginas de esta obra (incluida bibliografía), expondré algunas observaciones.

En el capítulo 5, dedicado a las metodologías de evaluación, se echa en falta descripción y valoración de cada uno de los métodos que habitualmente se aplican en este tipo de trabajos, y de los que el autor sólo hace una comparación genérica entre los cuantitativos y los cualitativos, lo que también aparece tratado en los capítulos 2, 3 y citados también en otros. Tal vez, agrupar los ítems del mismo tema en un solo epígrafe, habría sido más eficaz para transmitir la información.

En el capítulo 7, el autor nos habla de ‘modelo’, que certeramente describe como «identificación del marco general de referencia», de lo que cabe deducir que un ‘modelo’ es básicamente un referente con el que poder cotejar los resultados obtenidos de la evaluación y comprobar si se encuentran dentro de ese marco o bien se apartaron del mismo. Pero en cambio, el autor se olvida de ello cuando dice que el ‘modelo’ debe adecuarse a los recursos que el evaluador tiene a su disposición y no al revés y, digo esto, porque el ‘modelo’ es un ideal al que hay que tender, haciendo converger los resultados hacia él, eso sí, con el máximo ahorro posible de recursos. De este modo, utilizar un modelo de Estado de Bienestar para evaluar la implementación, por ejemplo, de una política pública que cubra las necesidades básicas de ciudadanos con pensiones no contributivas, no significa que, de inmediato, se logre ofrecerles suficientes recursos para que puedan llevar una vida digna, lo que no es óbice para seleccionar las alternativas más viables que nos acerquen a la meta de cobertura total de prestaciones básicas para una población A, en X años, procediendo metodológicamente, de acuerdo con los objetivos que caracterizan al ‘modelo’ escogido como referente.

La importancia de enunciar el ‘modelo’, que utilizamos en nuestra evaluación es absolutamente relevante y necesaria, porque si no, ¿cómo podemos presentar los puntos fuertes y débiles de nuestra evaluación, afirmando que algo es bueno o malo? ¿en comparación a qué? Precisamente, sólo si el evaluador cita en ‘primera página’ de su estudio el ‘modelo’ que ha utilizado para llevar a cabo su evaluación, encontraremos sentido a que las alternativas por él ofertadas como más viables, lo sean precisamente en relación a ese referente que le ha servido como guía. Tampoco se comprende la razón por la que Gómez Serra presenta al ‘modelo’

como una etapa del proceso de evaluación o una fase con subetapas ya que, a mi juicio, sólo es la luz de un faro que nos indica en todo momento la ruta para llegar al puerto que hemos fijado.

Especialmente ameno es el capítulo 8 y último, en el que su autor plantea el uso inadecuado de los resultados de las evaluaciones, seleccionando para ello brillantes citas de autores como Vedung (1995), *Utilización de la evaluación de programas*, del que escogemos el siguiente párrafo: «los políticos encargan y financian las evaluaciones pero se preocupan poco, si es que algo, de los informes resultantes. Ahora y entonces, los asuntos se resuelven antes de que las valoraciones hayan finalizado. Se interrumpen programas que la evaluación ha indicado que son efectivos, mientras que programas que los evaluadores han considerado inefectivos continúan e incluso se expanden. Las valoraciones son ignoradas descaradamente. Una crítica un poco más sofisticada admite que las evaluaciones realmente se usan, pero como munición en luchas entre facciones políticas donde ya se han establecido de antemano las lealtades y las líneas maestras de actuación. Las valoraciones se tienen en cuenta para racionalizar y brindar apoyo a las propias posturas políticas o para criticar las opiniones de los adversarios. La toma de decisiones política y administrativa parece estar gobernada por otras circunstancias que nada tienen que ver con los datos relativos al impacto de los programas».

Y es que con excesiva frecuencia, los patrocinadores sólo buscan en la evaluación que legitime sus pretensiones, sean éticas o no, sociales o antisociales, ante lo cual los evaluadores pueden doblegarse realizando ‘seudoevaluaciones’ con conclusiones predeterminadas. Aunque no aparece citado en el libro, cabe añadir el intrusismo en una profesión no reglada, lo cual abona el terreno al clientelismo y al encargo de evaluaciones a simpatizantes no expertos en la materia, que ‘fabrican’ resultados que en vez de ajustarse a la realidad, responden a los intereses del promotor.

En este sentido, Gómez Serra propone las siguientes estrategias que a continuación me atrevo a cuestionar para controlar el uso inadecuado y abuso de los resultados de las conclusiones de las evaluaciones de servicios y programas sociales:

Estrategia 1: Independencia económica de los evaluadores.

Estrategia 2: Independencia política y ética de los evaluadores.

Estrategia 3: Negociación previa entre promotor y evaluador.

Estrategia 4: Compromiso de difusión pública de los resultados.

Asimismo, Gómez Serra pone su esperanza en que el promotor haga una correcta utilización de la evaluación si las alternativas que le ofrecen son prácticas, factibles y oportunas. Pero aún así, imagino por otra parte, que si ha recogido citas como la de Vedung, es que

no se le escapa al autor que las razones políticas pueden conducir al decisor a optar por las alternativas menos lógicas. No obstante, la modernización de la Administración pública, tiene como uno de sus objetivos la implementación de la evaluación para favorecer el uso racional, transparente y de calidad de los servicios y de las políticas públicas con objeto de producir impactos positivos en los ciudadanos y en los bienes públicos. Sólo si estos propósitos se hacen realidad de forma generalizada y sin puntos oscuros, la evaluación libre de toda sospecha de manipulación, habrá conseguido el puesto que, por su valor y beneficios, le corresponde.

María GARCÍA AÑÓN

LAMARQUE, Danièle

L'évaluation des politiques publiques locales

París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2004

Esta obra tiene por finalidad esencial intentar dar una respuesta teórico-práctica a la problemática y a los retos actuales de hacer más eficaces y más transparentes las actuaciones de las distintas instituciones públicas, mediante la mayor información a los ciudadanos y una mayor exigencia de responsabilidades a los directivos y gerentes públicos a través del instrumento de la evaluación. Esta no sólo implicará una medición, sino también, y además, la introducción y difusión en la gestión pública de una cultura de legitimación por los resultados y por la calidad. Por otro lado, la evaluación se considera también un medio útil coadyuvante para que ocupe su debido lugar la legitimación política (se habla en la obra exactamente de la obligación de la evaluación de «restitución» de la legitimación política de los decisores y responsables políticos), con lo que ésta deja de ser entendida como sólo un mero instrumento técnico dentro de la orientación y filosofía meramente tecnocrática y eficientista de la llamada Nueva Gestión Pública de inspiración neoliberal. La evaluación de la

gestión pública se percibe como un instrumento técnico, pero dentro de un marco más amplio, cual es el de la política, y configurada como un instrumento para el fortalecimiento y calidad no sólo de la gestión pública, sino también de la democracia.

El ámbito en el que se va a estudiar la evaluación es el sistema administrativo local francés, el cual a su vez ha sufrido en las décadas de los ochenta y noventa una serie de importantes cambios estructurales, así entre otros: la fuerte descentralización administrativa realizada desde la Administración central a las Administraciones locales; la pluralidad de instancias decisorias intervinientes a distinto nivel; el significativo y progresivo protagonismo de los distintos sectores económicos y sociales a través del partenariado; la europeización de su sistema administrativo; el nuevo papel del territorio; y por último, pero no por ello menos relevante, la propia diversidad y complejidad de las políticas públicas locales en un entorno mundial cambiante y globalizado.

El interés de esta obra viene avalado, sin lugar a dudas y de entrada, por el prestigio y experiencia de la autora de la misma: Danièle Lamarque, enarca y alta funcionaria del Tribunal de Cuentas del Estado, miembro del Consejo Científico de Evaluación y del Consejo Nacional de la Evaluación de Francia y en la actualidad, desde 1998, Presidenta de la Cámara Regional de Cuentas de la región de la Alta Normandía.

La obra, tras una breve introducción, se estructura básicamente en cuatro partes: a) la primera está dedicada a establecer de forma clara y precisa los conceptos, y se dedica en esos capítulos a definir qué es la evaluación y qué son las políticas públicas; b) la segunda se ocupa genéricamente de la evaluación de las políticas del partenariado, subdividiéndose a su vez en tres capítulos, uno sobre la evaluación de los programas comunitarios, otro relativo a la evaluación de los procedimientos de la contratación pública, y un tercero que recoge tres estudios de casos de la región de Bretaña y del Loira; c) la tercera parte se consagra al estudio de la evaluación al nivel local, subdividida en dos capítulos relativos, respectivamente, al desarrollo histórico y a la institucionalización de la evaluación, y a los instrumentos o técnicas y a las prácticas de la evaluación en ese nivel; d) la cuarta y última parte se refiere a la evaluación externa, haciendo en su primer capítulo un análisis tanto del papel y competencias del Tribunal de Cuentas del Estado, así como de las Cámaras Regionales de Cuentas, y en el segundo, analiza el papel de las Inspecciones Generales y de la evaluación institucional en el seno de la Administración central. La última parte de la obra contiene, en cuatro páginas, unas breves pero claras y significativas conclusiones.

A lo largo de todo el texto, su autora clarifica y relaciona inequívocamente la evaluación de la gestión pública, su modernización y democratización. Se trata sobre todo de una obra que reflexiona acerca de la evaluación, de filosofía y de técnicas de inspiración fundamentalmente anglosajonas y que analiza la introducción y desarrollo de ésta dentro del clásico y rígido sistema administrativo francés, y en particular en su nivel local. No trata pues de sustituir el modelo clásico francés de control de la gestión pública, y en particular del presupuesto y de la gestión económico-financiera, sino de complementarlo y mejorarlo a través de la evalua-

ción. Señalaría, ampliando lo anterior, que se mantiene en toda su vigencia el modelo clásico de control de legalidad y de regularidad de la gestión pública, si bien perfeccionado y ampliado por la evaluación que responde a la necesidad de dar respuesta, entre otras, a las demandas ciudadanas de calidad, innovación, transparencia y eficacia de la gestión pública. La evaluación se concibe pues, como una respuesta a la nueva complejidad de la gestión pública que requiere perspectivas e instrumentos nuevos, así como a las exigencias de una democracia más participativa por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil.

A lo largo del texto, la autora tiene en cuenta la doctrina científica francesa más relevante y prestigiosa, en especial las aportaciones de Eric Monnier, Silvie Trosse, Patrick Viveret y Jean-Claude Thoening. Se añaden además los documentos más significativos de la Asamblea Nacional y del Senado y de las instituciones y órganos consultivos sobre la evaluación existentes en Francia, así como otras experiencias relevantes a nivel institucional, en particular de I.N.T.O.S.A.I. y de la G.A.O. (*General Accounting Office*, de los Estados Unidos) y de la N.A.O. (*National Audit Office*, del Reino Unido).

Las principales conclusiones que se deducen de esta obra serían a mi entender las siguientes: a) la utilidad en general del desarrollo y aplicación de la evaluación como instrumento de mejora y de legitimidad de la gestión pública, es decir, que va unida, como he dicho antes, a la modernización y democratización de la gestión pública; b) la especialidad a nivel local de la evaluación, fruto no sólo del entorno local, sino también de la complejidad y diversidad de las políticas públicas locales; c) la implantación y desarrollo del partenariado en la gestión pública, y las dificultades en ocasiones de su evaluación y de la exigencia de responsabilidades; d) las dificultades y retos de la evaluación e imputabilidad de las políticas públicas decididas y gestionadas con carácter multinivel; e) la necesidad de que los objetivos sean claros y no contradictorios, para poder abordar su análisis y medición; f) las dificultades de la aplicación de la metodología de la evaluación en muchas ocasiones, fruto de la incertidumbre de datos; g) la consideración de la evaluación como algo cualitativo, y como un instrumento más amplio y completo, que la mera ex-

presión o inventario de indicadores, implicando sobre todo una valoración de la gestión pública; h) la independencia, la objetividad y la profesionalidad de los evaluadores; i) la consideración de la evaluación como un proceso plural y colectivo de aprendizaje; j) la adecuación y la credibilidad de la metodología utilizada; k) la perseverancia y prudencia en el proceso de evaluación.

Como conclusión, podría señalarse que además del valor objetivo de la obra y de sus aportaciones teóricas y prácticas, constituye un auténtico manual

orientativo de la situación actual y de las perspectivas de la evaluación administrativa en Francia, en particular en el ámbito local. Éste puede ser aquí y ahora en España un texto muy útil y clarificador para el debate y el reto de la institucionalización de la evaluación y de apoyo a las propuestas de la comisión de expertos creada sobre esta materia en el Ministerio de Administraciones Públicas, cuyas conclusiones, como es sabido, han sido ya publicadas.

José Manuel CANALES ALIENDE

VELASCO, María

La política turística. Gobierno y Administración turística en España (1952-2004)

Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004

En los últimos años varios trabajos publicados en nuestro país han abordado el análisis de políticas públicas sectoriales desde diferentes enfoques teóricos y distintos diseños de investigación. Esta heterogeneidad se explica, por una parte, por la multitud de enfoques en los que se apoya una disciplina como el Análisis de Políticas y, por otra, por la necesidad de adaptar el análisis a la realidad de la política concreta que se está investigando. El pluralismo metodológico, una de las características principales de la disciplina desde sus comienzos, es el resultado de la convergencia entre los enfoques y teorías de la Ciencia Política (utillaje básico del analista) y la observación concreta del proceso de elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas.

El análisis del objeto concreto de la política que observamos parece ser un adecuado punto de partida en las investigaciones. Una de las propuestas con mayor impacto en la última década, la construida por Sabatier y Jenkins-Smith, señala las características básicas del objeto de la política como unos de los «parámetros relativamente estables» que permiten situarnos en el contexto que guarda las claves de la acción pública. Idea que coincide con la afirmación, ya clásica, de Lowi de que las características del sector y la misma naturaleza del objeto

determinan el tipo de política, el estilo de ésta, las relaciones entre actores y los instrumentos que pueden implantarse. También Meny y Thoenig cuando proponen entender la política pública como «*un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*» están indicando la importancia de partir del sector o del espacio al que se dirigen las políticas en el proceso de contextualización de éstas.

Las diferencias entre arenas que se investigan por separado contribuyen a explicar la variedad de propuestas de investigación que se generan. Cada sector, cada área de trabajo, cada asunto que es objeto de la acción pública tiene características que determinan el modo en que se aborda el diseño y la implantación de las políticas y programas públicos.

El presente trabajo se centra en la política turística y parte, por lo tanto, del análisis del turismo como hecho que recibe la atención de los decisores públicos.

El turismo es uno de los fenómenos más característicos de las sociedades del siglo XXI. Es un fenómeno cuya extensión acontece en los años posteriores a la II Guerra Mundial. Está profundamente vinculado al

desarrollo del Estado del Bienestar (vacaciones remuneradas, ampliación del tiempo de ocio...) y a la evolución que los conflictos bélicos del Siglo XX supusieron en los sistemas de transporte, en especial en el aéreo. El crecimiento de la actividad ha sido vertiginoso y su importancia económica (la segunda industria mundial en volumen de intercambio de divisas) fue la razón inicial del interés que la actividad suscitó en los Gobiernos, pero su naturaleza compleja ha sido la causa de que se despliegue un curso de acción pública destinado a atender los problemas y aprovechar las oportunidades que este sector genera en los ciudadanos y los territorios.

Por estas y otras razones, se ha convertido en un ámbito de trabajo preferente para gran parte de los gobiernos del planeta que, en mayor o menor medida, impulsan políticas turísticas con el objetivo de impulsar el desarrollo del mismo.

Este panorama se acentúa cuando observamos lo ocurrido en nuestro país. El turismo ha sido, sin duda alguna y como demuestran los datos oficiales, la primera industria «exportadora» del país desde los años sesenta. Gracias a las divisas que generó el sector, España pudo iniciar un proceso de modernización económica, industrial y de infraestructuras y gracias al contacto con millones de visitantes al año, un proceso de modernización cultural que facilitó la transición a nuestro sistema político actual. Pero no todo lo que generó el turismo puede describirse de modo tan satisfactorio. El turismo también ha supuesto impactos sociales, culturales y medioambientales negativos.

Nos encontramos pues ante un espacio social cuya dinámica básica es el conflicto y, por tanto, que demanda a los poderes públicos un papel mediador básico.

El libro tiene por objeto la observación de lo que ha ocurrido en la arena de la política turística de nuestro país desde los años cincuenta (cuando se vislumbra que la actividad puede tener importancia económica) hasta el año 2004, cuando España es el segundo país del mundo en número de visitantes y el tercero en obtención de divisas por dicha actividad. Este objetivo sería ya suficiente para encontrarnos ante un libro de interés pero, además, la obra persigue elaborar reflexiones más genéricas sobre la relación que existe entre el turismo,

como hecho social y sector económico, el Gobierno y la Administración Turística.

La primera parte del trabajo está dedicada a reflexionar sobre lo que la autora denomina los conceptos o componentes de la política turística descritos «desde la perspectiva de la Ciencia Política, situándonos en la posición en que lo haría un analista de políticas o, incluso, un responsable público que hubiera de hacerse cargo de esta parcela de la realidad». Más allá de la descripción, se elaboran definiciones y se proponen clasificaciones que, por su carácter teórico, serán de utilidad para ser utilizadas en análisis sucesivos de política turística.

En primer lugar, se trabaja sobre el concepto de turismo proponiéndose una descripción sistémica que incorpora la totalidad del hecho, siendo una aproximación más real al fenómeno y también una imagen cercana para un científico social. En el Capítulo 1 se define el turismo como un sistema en el que se interrelacionan actividades (los subsectores tradicionales del sector: alojamiento, intermediación y transporte), actores (privados, públicos y consumidores) y productos, base de la oferta turística y de los distintos tipos de turismo (playa, mar, cultura, naturaleza, ciudades...). La imagen dinámica trata de salvar la complejidad que supone enfrentarse a un sector transversal que implica múltiples relaciones y logra ofrecer una descripción simple y útil. Tras la propuesta de definición del turismo, se reflexiona sobre las razones que pudieran explicar porqué un fenómeno social de tanto impacto ha despertado tan poco interés en los analistas políticos; de hecho, la investigación de la política turística se ha asumido desde el área de la Economía Política, lo que ha reducido el enfoque a su faceta económica y, por tanto, ha generado un análisis parcial y desequilibrado.

El Capítulo 2 está centrado en la construcción del concepto de política turística que acaba definiéndose como «el conjunto de acciones que los gobiernos ponen en marcha con el objetivo de intervenir en los procesos de atracción y estancia ocasional de ciudadanos en el ámbito territorial de su competencia». La autora dedica un esfuerzo destacable a establecer límites que permitan distinguir, al menos para la investigación, las acciones públicas destinadas al sector turístico de otras que, teniendo otros fines, pueden beneficiar o perjudicar al

mismo. De hecho uno de los problemas habituales en el análisis de la política turística es entender que todo lo que un Gobierno hace o deja de hacer y que beneficia al mismo de manera directa (promoción) e indirecta (política de infraestructuras, de seguridad, de empleo...) debe ser considerado. Se defiende, no sin razón, que hay que limitar esa deformidad inicial del objeto para poder analizar de forma precisa la acción en la materia.

A continuación, el trabajo avanza con diferentes reflexiones sobre aspectos sustantivos de la política turística. La evolución en las funciones que el sector público ha ido asumiendo en relación con el turismo permite observar cómo los Gobiernos han ido adaptando su acción a las nuevas necesidades del sector y a las nuevas oportunidades que éste suponía para ellos. De forma paralela han ido cambiando los objetivos de los planes y programas públicos implantados y, a su vez, los destinatarios de estos. El análisis presenta un rico conjunto de relaciones entre objetivos de crecimiento territorial, promoción, protección de los consumidores, diversificación de la oferta, coordinación de actuaciones, etc. con actores públicos, privados, tercer sector y los propios turistas.

Una de las cuestiones de más interés del trabajo, por ser de aplicación en otros análisis de políticas sectoriales, responde a la cuestión de qué instrumentos puede utilizar un Gobierno a la hora de diseñar e impulsar una política determinada. El libro propone un catálogo de posibilidades que se convertirán, en la descripción de lo ocurrido, en los indicadores que permitan medir la acción de diversos gobiernos en la materia. Se trata de instrumentos organizativos, planes y programas, instrumentos normativos, financieros y acciones de comunicación.

La segunda parte del libro responde a un análisis descriptivo de los contenidos de la política turística diseñada e implantada por el Gobierno central de España entre 1952 y 2004.

Desde el Capítulo 4 al Capítulo 9 se analizan las fases de política turística. Se parte de la idea de que «*la política turística ha avanzado en el tiempo conformando distintas etapas en las que una idea preside la acción pública y son varias las iniciativas que se articulan desde la imagen de referencia sobre qué debe hacerse*». Cada capítulo contiene un doble discurso: se describen las ac-

ciones que se impulsaron en materia de turismo en un periodo determinado (utilizando un criterio temporal, los sucesivos mandatos ministeriales, y un criterio sustantivo, las categorías de instrumentos antes señalados) y se reflexiona sobre las ideas y características básicas de la política impulsada en cada uno de esos periodos.

Las fases propuestas son: en el periodo pre-constitucional, y conformando legado de la política turística democrática: la *Fase de Inicios* (1951-1962) y la *Fase de Desarrollo* (1962-1974). En el periodo constitucional: la *Fase de Modernización* (1974-1983), que comprendería el periodo correspondiente a la Transición y los Gobiernos de UCD; la *Fase de Adaptación Institucional* (1983-1991), coincidente con los primeros tres Gobiernos del PSOE; la *Fase de Innovación* (1991-1996), que se desarrolla durante los dos últimos Gobiernos del PSOE en la década de los noventa y la *Fase de Cooperación* (1996-2004), durante los dos Gobiernos del PP.

En la Tercera Parte del libro encontramos los capítulos más interesantes para quien busque en el libro una mirada analítica sobre el uso que se ha hecho de las posibilidades de acción existentes en la arena turística. El análisis aborda la relación de la política turística con otras variables o, incluso, el recurso a la no-decisión mantenido durante décadas en relación con los asuntos más conflictivos de la arena turística y que están relacionados, como resulta evidente de los datos, con el desarrollo turístico basado en un modelo intensivo y masificado que ha supuesto la degradación de los espacios que han soportado un uso turístico más intenso.

La lectura de estas reflexiones remite a los análisis de Lindblom sobre la relación que se establece entre los actores económicos y los gobiernos. Por el peso de la economía en la intención de voto, los decisores públicos se ven constreñidos a diseñar políticas que no interfieran en aumentar el desarrollo económico, para garantizar su propia reelección. El turismo es un sector que supone el 10% del PIB del país y del que depende un porcentaje similar del mercado de trabajo; cualquier reconversión, modificación o replanteamiento del modelo de desarrollo turístico que ha dado tan buenos resultados económicos en los últimos cincuenta años genera un debate social virulento que, en casos paradigmáticos como el del Gobierno de las Islas Baleares, supone la pérdida de las elecciones.

Un inventario de múltiples acciones lideradas por la Administración Turística que van mucho más allá de la tradicional idea de promoción; una mirada crítica sobre los aciertos y desaciertos cometidos; la valoración de los problemas que han sido solucionados, frente aquellos que se acarrean desde hace décadas; la descripción de organizaciones que han tenido éxito en la gestión de aspectos diversos; la descripción de programas que se han convertido en grandes aciertos para la política turística... con toda esta información el libro construye un vasto panorama que refleja una Administración Turística con una trayectoria fecunda, imaginativa y rica y se convierte en una suerte de catálogo de posibilidades de acción para el futuro de la política turística.

Este trabajo, por su contenido y estructura, permite varias lecturas y por ello puede ser de utilidad a pú-

blicos diversos. Resultará de interés tanto para estudiantes, como investigadores, especialistas o decisores públicos con responsabilidad en la materia, porque les permitirá comprender las diferentes dimensiones de un fenómeno político-social tan complejo como es el turismo, disponer de un conjunto de conceptos e instrumentos analíticos diversos para acercarse a la política turística desde perspectivas diversas, así como disponer de información suficiente como para generar sus propias propuestas de formulación de acciones.

Aunque, más allá del análisis de una arena concreta, cualquier aportación que permita entender mejor el funcionamiento de una política determinada enriquece la acumulación de conocimiento experto sobre la acción del Gobierno, sus posibilidades y sus límites.

Juan Luis PANIAGUA

MAYNE, John y ZAPICO GOÑI, Eduardo, eds.

Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional
Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2000

En este libro (traducción al castellano de *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1997) se plantea la necesidad de llevar a cabo un seguimiento efectivo de resultados de la gestión para alcanzar las expectativas de las nuevas orientaciones en la reforma administrativa. Esta necesidad se corrobora en todos sus capítulos. En ellos se ofrecen evidencias empíricas sobre la utilidad del seguimiento de resultados de la gestión para valorar hasta qué punto los gestores públicos han respondido a las demandas de los ciudadanos y cómo se han empleado los recursos públicos para la consecución de resultados.

Por ejemplo, se valora la actuación de la policía (capítulo 9) en cuatro países presentando una lista amplia y muy representativa de las razones por las que se demanda un mejor seguimiento de los resultados de la

gestión: la disminución de los recursos y la presión actual para mejorar la gestión financiera; un mejor control y rendición de cuentas; la demanda de mejores servicios de policía; el reconocimiento del público como usuario y principal grupo destinatario de los servicios prestados por la policía; la creciente complejidad de los delitos y la sofisticación de los delincuentes. También se identifica la productividad y la rendición de cuentas, en el Reino Unido, y la distribución de los recursos y la descentralización de la toma de decisiones, en Francia, como otras razones que motivan la necesidad de un sistema eficaz de definición de objetivos y seguimiento de los resultados en la gestión pública (capítulo 4).

Aunque la necesidad y demanda del seguimiento de resultados de la gestión son ampliamente reconocidas, su viabilidad depende de que se superen serios obstáculos en su implantación y en el diseño de indicado-

res y criterios de éxito adecuados a las condiciones organizativas del sector público hoy día.

En el primer capítulo se presenta la complejidad de la gestión pública actual y se identifican los cuatro factores generales que obstaculizan el seguimiento efectivo de los resultados de la gestión: incertidumbre, diversidad, interdependencia e inestabilidad. Como comentan los autores, los estudios previos han identificado muchos de los obstáculos potenciales para la implantación de sistemas de seguimiento de resultados en el sector público (intereses múltiples y conflictivos, ambigüedad de metas y objetivos, dificultades de medición, interdependencia entre múltiples organizaciones implicadas en programas conexos, resistencia a la medición y los efectos no previstos en el comportamiento del personal, etc.). La evidencia empírica de estos obstáculos y algunos modos de sortarlos se exponen en las conclusiones de diversos capítulos respaldando el análisis sobre las lecciones aprendidas en el pasado (importancia de implicar a los gestores y a sus «clientes» en la definición y desarrollo de los indicadores, seleccionar un pequeño número de indicadores, asegurar que los intereses de los diversos grupos afectados sean tenidos en cuenta, centrarse en indicadores en los que el gestor puede influir y revisar y actualizar continuamente los indicadores de la gestión).

En efecto, en el Capítulo 2, se recuerda la ambigüedad de los objetivos políticos, la escasa claridad de las expectativas de la gestión, la compleja interacción entre las actividades gubernamentales y/o sus consecuencias, y las dificultades en la medición de algunas actividades. En el capítulo 4 se discuten las dificultades de medición de la gestión de algunas agencias del Reino Unido, incluyendo las experimentadas por las agencias que expiden los permisos de conducir en relación con «algunos clientes con intereses contradictorios: conductores, fabricantes de vehículos, compañías de seguros, policía...» También menciona los cambios que experimentan a lo largo del tiempo los objetivos de las agencias como otra dificultad en el establecimiento de metas e indicadores. En el capítulo 10 se destaca la diversidad de valores como un factor que complica la elección de estándares de medición de los servicios de asesoramiento y el desconocimiento del vínculo causal entre dicho asesoramiento y sus efectos.

El capítulo 5 se refiere, entre otras dificultades, a la menor utilidad de la información proporcionada por los sistemas de seguimiento de resultados «cuanto más cambiante es la sociedad» y a la creciente dificultad de valoración de los resultados de las actividades del gobierno por la creciente interdependencia o integración de las políticas sectoriales y sus diferentes componentes. También se señala en este capítulo la ambigüedad de los objetivos y la falta de interés a nivel ministerial como explicación del uso limitado de la información sobre la gestión en la toma de decisiones del gobierno.

En el capítulo 9 se identifican cuatro orígenes de las dificultades que se presentan en la medición de la actuación de la policía y que pueden hacerse extensivas a otras áreas de servicios públicos: la falta de consenso sobre los objetivos de la policía; la incertidumbre acerca de las consecuencias sociales de las actividades de la policía; la incertidumbre sobre lo que se define como seguridad sobre el resultado deseado; y los obstáculos en la recogida de datos.

En los sistemas de seguimiento de los resultados de dos sistemas sanitarios, capítulo 7 y 8, se identifica una dificultad común para el seguimiento de resultados: la gran diversidad de instituciones y administraciones interrelacionadas que participan y son responsables de la gestión del sistema. En ambos capítulos se llega a la conclusión de que la diversidad y la falta de coordinación organizativa son dos de los principales obstáculos para lograr un seguimiento efectivo de los resultados de la gestión.

Estas dificultades en el seguimiento de los resultados han obstaculizado frecuentemente el alcance de los indicadores, limitados a cuestiones de economía y eficiencia, como se indica en el capítulo 3. En general, hay escasez de medidas de eficacia y de impacto. Así se demuestra en el capítulo 5, referido al informe del presupuesto anual en Suecia en el que se emplean principalmente medidas de resultados mediatos y «con excesivo detalle». En el capítulo 4 se señala el énfasis puesto en «objetivos e indicadores simples y medibles» en el Reino Unido. No es sorprendente que se empleen medidas aún más limitadas para el seguimiento de la gestión de las actividades de investigación y desarrollo, como así se muestra en el capítulo 9, en lo que respecta al asesoramiento a nivel político. En la mayoría de los casos, la explicación usual del limitado alcance de las medidas se

atribuye a la necesidad de evitar que el indicador refleje factores externos que el gestor nunca podrá controlar y que afectan al impacto de los programas. En el capítulo 6, se sostiene que una explicación más satisfactoria es el hecho de que frecuentemente en una organización, los incentivos no respaldan el uso de la información de la gestión, en especial cuando los sistemas de rendición de cuentas se orientan hacia la identificación de la culpabilidad más que de premiar la buena gestión.

No obstante, los autores del libro explican que las dificultades y limitaciones encontradas no se han utilizado para justificar el cese en los esfuerzos de introducir y desarrollar el seguimiento de los resultados de la gestión en todos los campos de intervención gubernamental. Existe un convencimiento general de que los gestores públicos necesitan herramientas como los sistemas de seguimiento de resultados, y que se pueden superar las dificultades encontradas. En efecto, las experiencias comparadas ayudan a diseñar e introducir los sistemas de seguimiento de resultados apropiados e instrumentos complementarios en la gestión pública que se analizan en el libro. Sin embargo ciertas dificultades van a requerir un cambio cualitativo en la introducción y uso de este tipo de instrumentos de gestión, en la medida en que traten de aplicarse en entornos de incertidumbre.

En el capítulo de conclusiones se sugieren las principales propuestas específicas para hacer frente a las dificultades de diseño e implantación del seguimiento de resultados en un entorno complejo. Cuanto más se caracterice el contexto de la gestión pública por los factores de incertidumbre e inestabilidad esbozados en las conclusiones (desconocimiento de las relaciones causa efecto de los programas, interdependencia entre organizaciones, políticas y clientelas, diversidad de valores e intereses múltiples y conflictivos, inestabilidad o cambio de objetivos, de políticas y en el entorno) mayor será la necesidad de desarrollar instrumentos complementarios al seguimiento de resultados y de identificar nuevos criterios de éxito en la gestión pública. El liderazgo estratégico desde el centro, el rediseño de incentivos adecuados para la utilización de la información sobre los resultados y la combinación de la medición y evaluación de la gestión para lograr un completo seguimiento de los resultados de la gestión permiten superar muchos de los obstáculos que se han de presentar en la implantación de un sistema de seguimiento de la gestión.

La utilidad de observar la medición de resultados y la evaluación del programa como herramientas complementarias de la gestión se pone de relieve en varios capítulos. Este papel complementario presenta tres aspectos diferentes. De una parte, los aspectos de la gestión que son difíciles (o costosos) de valorar a través de un seguimiento de resultados continuo, pueden ser valorados de manera más apropiada por medio de evaluaciones periódicas. La debilidad en un sistema de seguimiento de los resultados de la gestión puede ser contrarrestada por medio de evaluaciones realizadas estratégicamente. E inversamente, allí donde llevar a cabo las oportunas evaluaciones exhaustivas pueda resultar demasiado costoso o entorpecedor, un sistema de seguimiento de resultados bien diseñado puede proporcionar medidas aproximadas o valoraciones que facilitan señales fidedignas y razonables.

Se señala la necesidad de combinar ambas formas de valoración y la decisión. La naturaleza complementaria del seguimiento de resultados y la evaluación de programas debería ser obvia, pero no parece serlo según se ha puesto de manifiesto al revisar la literatura y las experiencias en la práctica. Las críticas a los sistemas de medición de resultados tienden a centrarse en la dificultad de desarrollar indicadores fiables sin hacer referencia a la posibilidad de realizar evaluaciones, y las críticas a la evaluación hablan de la pérdida y falta de oportunidad temporal de las evaluaciones, sin mencionar cómo podría complementarse con la presentación de información continuada sobre los resultados inmediatos de la gestión. Se necesita un marco integral de seguimiento de resultados de la gestión y de una estrategia de medición para obtener el mayor beneficio de la naturaleza complementaria del seguimiento de resultados y de la evaluación de programas.

Pero, los obstáculos mencionados debidos a la complejidad e incertidumbre del contexto exigen una reconsideración incluso de los criterios de éxito que orientará el seguimiento de resultados para ajustarlos a las realidades de la gestión pública hoy en día. La definición de una «buena» gestión en esta investigación refleja la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre y otros factores de cambio al centrarse en la necesidad de mantener la relevancia de objetivos y resultados: «Un programa o servicio público que funciona adecuadamente es aquel que proporciona, de la manera más eficiente posible, unos resultados y beneficios previstos que continúan siendo re-

levantes, sin causar simultáneamente efectos no intencionados indebidos». La necesidad de la relevancia continuada tiene importantes implicaciones para la medida de resultados y los modelos de reformas en la gestión.

En un contexto de incertidumbre sobre resultados de los programas y/o inestabilidad en las políticas públicas, la capacidad de redefinir los problemas y objetivos es una condición de éxito para un gestor público. La capacidad y habilidad del directivo para realizar su gestión de manera económica, eficiente y eficaz (3Es) en el alcance de los objetivos pueden no ser suficientes si los objetivos están cambiando y/o los resultados no pueden anticiparse. De hecho, cuanto mayor es la incertidumbre menos relevante es el uso de las 3Es para realizar el seguimiento de resultados y la valoración de la gestión pública. Esto es debido a que el modelo supone la disponibilidad de unos objetivos predefinidos con precisión, estables y aceptados y una relación de causa-efecto bien conocida entre las actividades o políticas públicas y los resultados esperados.

En este libro se proponen nuevas medidas o criterios de éxito para la valoración de la gestión pública en función de la capacidad de Diagnóstico de nuevos problemas, Diseño de nuevas estrategias o políticas y Desarrollo de estas para responder a los nuevos retos. (a) Diagnóstico: identificación de nuevos problemas o redefinición de problemas actuales, teniendo en cuenta los cambios en el entorno e intereses de los grupos afectados, y construyendo una percepción común de los problemas; (b) Diseño: formulación de iniciativas para resolver los nuevos problemas identificados, formular nuevas soluciones, y adoptar estructuras y estrategias adecuadas tanto organizacionales como interorganizacionales; y (c) Desarrollo: implantación de las nuevas soluciones siguiendo un proceso de aprendizaje interorganizacional, superando las resistencias al cambio, redefiniendo problemas y soluciones durante la propia fase de implementación, y aprendiendo de la propia experiencia.

Las 3Es y las 3Des se presentan como alternativas pero compatibles. El diseño y uso de medidas de resultado como «abrelatas» (*tin-openers*) significa la interpretación del grado de éxito alcanzado por el gestor público en el marco de las 3Es y la observación y búsqueda de las razones por las cuales el directivo podría haber alcanzado

mejores resultados. El modelo de las 3Des, por otro lado, mira a la capacidad de adaptación y exige que se cuestione la propia definición de objetivos, la relación causa-efecto y los valores que subyacen en la propia intervención pública. Los autores señalan el paralelismo existente entre la distinción de las 3Es y las 3Ds y la distinción entre lo que podría denominarse aprendizaje organizacional de un solo salto y de doble salto, (*single and double loop learning*). La evaluación de la gestión con la perspectiva de las 3Des permite observar en qué medida y cómo las organizaciones y sus gestores: responden a múltiples presiones y retos inesperados; tienen flexibilidad a la hora de encarar circunstancias cambiantes; trabajan en cooperación con redes de organizaciones que ejecutan los programas o prestan los servicios; y se adaptan a un entorno incierto.

Aunque las 3Des representan un reto, su relevancia al considerar la actuación del sector público bajo incertidumbre es evidente. Una aproximación pragmática al seguimiento de la gestión puede ser el construir una mezcla equilibrada de un seguimiento de resultados basado en las 3Es y un conjunto de evaluaciones cualitativas basadas más bien en el modelo más relevante de las 3Des. Como se consideró desde el principio del libro no hay una manera ideal universal de diseñar una estrategia de seguimiento de la gestión. El equilibrio necesariamente depende de las oportunidades y los retos de cada situación organizacional. La elección de la mezcla apropiada debería depender del grado de incertidumbre bajo el cual trabaja el gestor. En la medida en que las agencias tengan unos objetivos claros y no cuestionados y lleven a cabo una serie de tareas homogéneas bien definidas y con resultados predecibles el seguimiento de resultados basado en las 3Es y en la evaluación probablemente cubrirá la información más relevante que necesita el gestor.

Los autores sugieren que además de la lección que ofrecen las pasadas experiencias con respecto al seguimiento de resultados, se necesita una perspectiva nueva complementaria, que se centre menos en los aspectos técnicos e internos de las organizaciones y más en los aspectos culturales y su relación con el entorno de la organización. La nueva perspectiva debería de considerar la capacidad de los gestores, organizaciones y redes de organización para adaptarse a los cambios en el entorno.

Carlos LÓPEZ BLANCO

ECHEBARRIA, Koldo *et al.*

La responsabilización y evaluación de la gestión pública

Caracas: CLAD, 2005

Aunque el título del libro habla de *responsabilización y evaluación*, la mayor parte de los artículos tratan específicamente de lo primero, la evaluación queda englobada en el análisis teórico de la responsabilización como un mero procedimiento metodológico para lograrla. Esto no tiene por qué ser así pero parece que a la mayoría de los autores les ha despertado más interés las disquisiciones sobre lo que se denomina en su voz inglesa «*accountability*».

La traducción al castellano como *responsabilización* no ha generado demasiadas discrepancias, se ha asumido con cierto consenso la propuesta del Comité Técnico del CLAD (2000) que la define como aquellos «arreglos institucionales utilizados para la exigencia y rendición de cuentas en la gestión pública». Y éste es básicamente el tema central de la publicación, el ejercicio de la responsabilidad pública y cuáles deben ser los caminos para que la administración la incorpore en su práctica.

A pesar de lo que cabría esperar en una obra de 10 autores, no existe una gran diversidad de perspectivas. De hecho sorprende la reiterada aparición del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) como receta para incrementar el «*accountability*». De hecho, si no fuera por tres artículos donde se critica este enfoque o se aborda la cuestión desde otras visiones, se correría el peligro de estar ante un recorrido demasiado homogéneo.

Entrando entonces por lo que en el texto se le concede más importancia, el nuevo modelo de la gestión, también llamado reforma gerencial, se define como un paradigma que pretende cambiar radicalmente la forma de proceder o de manejar lo asuntos públicos. La orientación al cliente, su mayor libertad en la gestión de recursos y el enfoque por resultados son algunos de sus rasgos definitorios. Este nuevo modelo pretende solucionar una serie de problemas que se presentan como con sustanciales a la administración pública, de tal manera que se han llegado a definir como «*biuropatologías*» (Longo, p. 65).

La visión que se ofrece de la gestión pública es la de un modelo burocrático «viejo»¹, poco operativo, centrado en la gestión a través de procesos y rutinas que además no tienen porqué conducir al cumplimiento de las metas establecidas.

A pesar de que en el texto hay referencias constantes a las «patologías» de la administración, apenas se encuentran diagnósticos sistematizados sobre el porqué de estos males y que a su vez permitan saber si son propios de lo público o también se dan en lo privado. En definitiva, se echa de menos una mayor profundización en el análisis de los problemas que evite caer en lugares comunes que estén poco sustentados.

Por el contrario, el nuevo paradigma de gestión queda muy bien descrito en varios de los artículos², se le presumen teóricamente bastantes bondades pero los problemas surgen cuando se intenta llevar a la práctica. Veamos algunos.

— Problemas con la medición de los *outcomes*

La reforma gerencial se basa en el rendimiento de cuentas y control de la gestión por resultados, según Echebarria esta idea es «la clave de la bóveda» del modelo. La organización tiene que procurar cumplir sus objetivos para resolver los problemas o necesidades sociales, los sistemas de control se centrarán en saber si el organismo ha cumplido dichos objetivos.

Pero en la práctica lo más normal es encontrar sistemas que miden el rendimiento del programa, pero sólo de sus objetivos intermedios («*outputs*») y no de los objetivos finales («*outcomes*») que son los que realmente la organización quiere conseguir. Por ejemplo, en

¹ Surge la connotación frente a la propuesta de la reforma gerencial que se presenta como «nuevo» modelo.

² Artículos como los de Echebarria, Longo o Motta y Bandeira son muy recomendables para entender la propuesta.

el caso de un Servicio Preventivo de Salud, es como si se tuviera en cuenta el número de folletos impresos o el número de cursos que se han impartido («*outputs*») y no se supiera nada sobre los hábitos preventivos adquiridos en la población («*outcomes*»). Si esto fuera así, realmente no se estaría ante una responsabilización por resultados porque no se sabría nada sobre el rendimiento último de la política. De hecho es una medición similar a la que se hace con los procesos. Como señala Zapico, es un problema extendido aunque se estén haciendo esfuerzos para corregirlo

— Indefinición de los objetivos

La dificultad para medir los *outcomes* está relacionada directamente con que estén claramente definidos los objetivos. Si éstos son ambiguos o vagos ¿cuáles deben ser los resultados que hay que medir? ¿Sobre qué resultados se va a responsabilizar al programa? Varios artículos encuentran que es bastante usual la ambigüedad e incertidumbre en la definición de las metas en los servicios y programas públicos. Pero que esta indefinición sea tan frecuente lo que pone sobre la mesa no es una inoperancia de los trabajadores públicos o una incorrecta comprensión del nuevo paradigma sino algo más estructural que tiene que ver con contexto en el que se originan la gestión pública.

Las políticas públicas son el resultado de una negociación entre diversos agentes legitimados para ello que pueden tener diferentes intereses, incluso contrapuestos. Los objetivos, según lo define Monnier, no se ajustan a una racionalidad única sino que son la resultante de las fuerzas y posiciones de los diferentes actores implicados. Longo, parafraseando a Benh lo describe de la siguiente forma: «a menudo las metas deben ser redefinidas, confiriendo a la gestión un plus de incertidumbre. No siempre hay un único buen resultado; a menudo compiten perspectivas diferentes e incluso contradictorias. En el fondo, se ha dicho, clarificar objetivos es adecuado desde el punto de vista gerencial pero políticamente irracional» (p. 70).

La incertidumbre o pluralidad de metas en la administración no es un problema sino la evidencia de la peculiaridad de un contexto complejo que da cabida a diferentes actores que negocian y que buscan un ajuste mutuo.

En lo privado esto no es tan usual pero como apunta Subirats la empresa privada se desenvuelve «en contextos más sencillos» (p. 53). La claridad de metas en las organizaciones privadas se puede deber a la existencia de una sola línea de autoridad más que a la excelencia de su gestión o al rigor del mercado. Es ilustrativo, volviendo a citar a Monnier³, que los métodos de programación por objetivos o de racionalización presupuestaria se hayan desarrollado más en un sector de la administración en gran medida liberado de su compromiso con la sociedad civil y por ende de la negociación entre diferentes actores como es el ejército. Por ejemplo, en la actualidad en EE.UU. sólo utiliza el PPBS⁴ el Ministerio de Defensa.

Éste es uno de los principales problemas del nuevo modelo de gestión. La reforma gerencial requiere de una definición concreta de las metas para después poder medirlas y ejercer la responsabilidad, ya se ha visto que en los contextos políticos complejos esta tarea puede resultar farragosa, por eso tiene sentido la afirmación de Zapico de que el modelo de evaluación por resultados es más fácil aplicarlo en «contextos simples» y «con actividades de naturaleza sencilla y repetitiva». Lo que probablemente está describiendo son entornos públicos donde se le conceda a los directivos una gran discrecionalidad para fijar los objetivos y fines del servicio.

Resumiendo, con el problema de medición de los *outcomes*, no nos hallamos ante una imposibilidad metodológica, como demuestra robustamente Hintze en su artículo «Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público», sino ante un contexto político en el que no es fácil identificar unívocamente los resultados que se pretenden.

— Atribución de los resultados

Pero aún en contextos simples donde resultase fácil hay que identificar qué logros son atribuibles a la intervención y cuáles son debidos a otros efectos del entorno. Por ejemplo, puede haber un programa de inserción la-

³ Monnier, E. (1992), *Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos*. Madrid: Económica, p. 32.

⁴ PPBS: *Planning, Programming, and Budgeting System*. Sistema de programación y presupuestación por objetivos.

boral en el que todos sus usuarios hayan encontrado trabajo pero que sea debido a un crecimiento económico de la zona sin que hubiera mediado el recurso público. Oszlak advierte de los riesgos de una atribución indebida de efectos a la política aconsejando una responsabilización sobre los resultados pero con un límite.

Esta apreciación permite recordar que cualquier sistema de evaluación debe llevar los controles metodológicos necesarios para poder identificar el efecto neto de la política o programas sobre la realidad que pretende cambiar, sin ellos no puede haber una responsabilización justa.

En el caso de la dotación incentivos y la asignación presupuestaria en función de resultados (que es otra de las estrategias del NGP) salta a la vista la necesidad de hacer unas buenas y justas atribuciones. Pacheco se plantea en su artículo que si las metas de un servicio no han sido cumplidas, ¿tendrá aún menos recursos para realizar la misma labor? La autora recoge las dudas sobre la eficacia de este tipo de medidas, a las que habría que añadir que quizá la razón del no cumplimiento de los resultados haya sido unos recursos ya inicialmente escasos.

Al concederle tanto énfasis a los resultados se echa de menos en el texto alguna reflexión sobre la falibilidad de la intervención social. Es complicado lograr cambios en la sociedad, como se demuestra, por ejemplo, en los intentos de reducción del tabaquismo, de los accidentes de tráfico o de cualquier otra política de cambio social. De igual manera hay sectores de intervención en los que existe un gran acervo teórico y otros en los que apenas se encuentran teorías validadas e incluso puede haber políticas innovadoras que van por buena dirección pero que no están consiguiendo resultados inmediatos. Por lo tanto, una responsabilización por rendimiento tendrá que tener en cuenta las posibilidades reales, los diferentes contextos teóricos y contemporizar los resultados obtenidos.

— Resultados y procesos

El modelo de reforma gerencial se propone como una alternativa a la responsabilización por procesos. Está última estaría enfocada al cumplimiento normativo, enfatizando la rutina y el cumplimiento de la legalidad, dejando en un segundo lugar el logro del resultado final, «no por cumplir fielmente las normas se llega

a los resultados» (Oszlak p. 250). El enfoque sobre procedimientos es visto como un ejercicio de responsabilidad burocrática que eximiría a la administración de ser eficaz mientras cumpla los procedimientos que es por los que se la está juzgando.

Pero en este punto se recogen enfoques diferentes, entre ellos el de Hintze, que defiende que los procesos agregan valor, es decir, «generan valor público». Los resultados provienen de unas secuencias de actividades promovidas por la política o el servicio público, que en definitiva son los procesos. Cualquier gerente, aunque se le evalúe por resultados, tendrá que definir unos procedimientos para conseguir las metas que se plantea. Que no estén escritos no quiere decir que éstos no existan. La cuestión que se plantea entonces al modelo de reforma gerencial es ¿cómo pretende conseguir unos resultados si no se define el cómo hacerlo?

Otra de las preguntas que no encuentran respuesta en el texto es la convivencia del enfoque de reforma gerencial con los sistemas de garantía de la calidad como la familia de normas ISO 9001. Estas normas tienen una gran aceptación y se está extendiendo su aplicación tanto en la administración pública como en la empresa privada en todos los sectores productivos. Se basan en la gestión a través de procesos. Los manuales de calidad son descripciones de los procedimientos clave de la empresa y la evaluación o el seguimiento constatan que se ha trabajado de acuerdo a lo establecido en dichos documentos. Lo contradictorio del planteamiento es que el modelo de reforma gerencial, manteniendo una inspiración más cercana al mercado, apuesta por el enfoque de resultados, incluso se recogen propuestas de desmontar los sistemas de control por procedimientos y, por otro lado, la tendencia en el sector privado es la de incrementar los controles procedimentales, como se ve con la extensión de las normas ISO. Si se siguiese la propuesta de la reforma gerencial ¿se podría llegar a la paradoja de que la administración pública abandonase la gestión por procedimientos y ésta fuese asumida por la empresa privada?

La mayoría de los autores dejan ver la conveniencia de la compatibilidad de ambos modelos, procesos y resultados, y aconsejan buscar un punto óptimo de equilibrio entre ambas perspectivas.

— Criterios de valor

El rendimiento puede ser un criterio para la gestión y la evaluación de las políticas, pero no el único. Algunos teóricos como Stufflebeam defienden que las evaluaciones basadas exclusivamente en resultados son cuasievaluaciones ya que pretenden determinar un juicio sobre el todo conociendo sólo una parte. En el texto se encuentran citas de Ramió, Metcalfe o del propio Hintze que defienden una variedad de criterios para determinar el valor o el mérito de una intervención. El rendimiento es un criterio válido pero restringido.

— Capital humano

Después de las dificultades que los diferentes artículos han ido dejando, hay elementos suficientes para entender el escepticismo de los funcionarios públicos ante la aplicación de la reforma gerencial. Esto es algo que también se recoge en varias ponencias, se reseña, por ejemplo, la resistencia de los funcionarios norteamericanos a la implantación de un modelo de responsabilización por resultados que se desarrolló durante la administración Clinton (p. 252). Las críticas expuestas pueden ayudar a entender con otra perspectiva las reacciones de los trabajadores públicos lo que no siempre es comprendido.

— Conclusión

Pues bien, no queda más que señalar algunas propuestas metodológicas concretas complementarias a los modelos planteados como los sistemas de información integrados, necesarios para cualquier propuesta de gestión. La información permite vehicular la gestión con el

rendimiento de cuentas, pero los datos en sí mismos no transfieren la información, hay que interpretarlos. Es necesario la explotación de la información para la toma de decisiones (Babino y Daquino p. 121).

En síntesis, todo lo que se plantea en el libro, la reforma gerencial, el tablero/cuadro de mando integral, la creación de agencias, la dependencia orgánica del legislativo, los tribunales de cuentas, el trabajo en valores, los sistemas de información o las cartas de servicio son solamente estrategias y tácticas planteadas para la consolidación de la responsabilización y por consiguiente de la mejora de las políticas públicas. Hay propuestas, como la reforma gerencial, que han merecido más atención aunque también lo han hecho sus críticas. Se está ante una batería de estrategias válidas que vienen a demostrar la existencia de múltiples mecanismos de responsabilidad. Así lo expresa Subirats: «no se trata de ofrecer pautas generales y universales de rendición de cuentas y de evaluación, sino más bien de 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» (p.54).

Si hubiera que juzgar la publicación por sus resultados habría que premiar al CLAD y a sus diez autores por brindarnos estas ponencias y la reflexión sobre cómo incrementar la responsabilización, algo, que como también se refleja en los textos, todavía es muy necesario desarrollar en la gestión pública.

Juan Andrés LIGERO LASA

GARDE ROCA, Juan Antonio, coord.

La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuesta de creación. Informe comisión de expertos.

Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2005

En el proceso de diseño y configuración institucional de una nueva organización pública no resulta habitual encontrar publicada una reflexión y unas propuestas como las que aparecen en la obra coordinada por Juan Antonio Garde. Así, aunque resulta relativamente más frecuente que se designen comisiones de expertos o se elaboren informes de consultoría especializados para contextualizar y orientar el desarrollo organizativo de una nueva entidad pública, más difícil resulta conseguir acceso a sus resultados y mucho menos contar con una publicación que los recopile. Es por ello que un primer logro de esta obra es precisamente su carácter de referencia en tanto que ejemplo y guía para presentar públicamente, con una clara voluntad de difusión, el resultado de un proceso de asesoramiento, concretado en una serie de reflexiones y propuestas, que apoye el surgimiento de una nueva organización pública.

Este ejercicio de rigor y transparencia se corresponde con la propia naturaleza y contenido de la Agencia a la que se refiere, y las reflexiones que la acompañan resultan del todo oportunas para contextualizar el alcance de lo que implica su creación y el desarrollo de su actividad. Efectivamente el papel de una nueva Agencia encargada de impulsar la evaluación tanto de la calidad de los servicios como de las políticas públicas no tan solo representa una novedad en el mapa administrativo sino un avance muy destacado para afrontar de una forma integrada un ámbito clave, no tan solo de una buena gestión pública sino también de un buen gobierno y de una mejor democracia. Precisamente uno de los argumentos destacados es el impacto de la evaluación de los dos objetos apuntados no tan solo, aunque también, sobre las estrategias de mejora del funcionamiento de las administraciones públicas, sino sobre la gestión de la creciente diversidad y complejidad de agentes implicados en la prestación de servicios públicos y en el desarrollo de políticas públicas. Pero con tanto o más énfasis que sobre éstos, un eje central del discurso es la aportación de la evaluación a la profun-

dización democrática, tanto por su desarrollo a través de estrategias que fomenten la participación de las distintas instituciones y agentes implicados como por su contribución a la transparencia y al rendimiento de cuentas de la actuación de los poderes públicos.

La presentación de la obra ilustra las actividades realizadas, con el prólogo de Jordi Sevilla, Ministro de Administraciones Públicas, y la disposición normativa por la que se constituyó la «Comisión para el estudio y la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los servicios y de las políticas públicas». La composición de la Comisión, incorporando a destacados expertos de disciplinas académicas como las ciencias políticas, la economía, la sociología, el derecho o la comunicación, además de contar con la colaboración de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, explica la adecuación y la integralidad de las propuestas resultantes.

El Informe de la Comisión aborda los aspectos clave que deberían considerarse para la creación de un nuevo organismo público. La reflexión sobre el significado y las estrategias de evaluación en el contexto administrativo español se complementa con el análisis de las experiencias internacionales, incorporando la referencia a las particularidades de los sistemas político-administrativos en los que se ubican y hasta que punto es oportuna su traslación a otras realidades.

A continuación se ofrece un diagnóstico de la evaluación en nuestro país, atendiendo tanto a su enfoque —desde la de carácter económico y de control del gasto hasta la de calidad de los servicios y del impacto normativo—, como a su alcance —desde las de carácter transversal a las sectoriales, así como las derivadas de políticas de la Unión Europea—. Este diagnóstico resulta especialmente relevante en la medida en que los términos en los que se define un problema están orientando el tipo de soluciones y propuestas a formular. Así, como aspectos clave se destacan la falta de un panora-

ma global y suficiente de evaluación, con multiplicidad de experiencias e instancias organizativas involucradas y con diversidad de supuestos conceptuales que dan lugar a un panorama de resultados dispersos y desestructurados. Unos resultados que además no son lo suficientemente visibles para el conjunto de la ciudadanía, dejando sin cubrir la función de rendimiento de cuentas. En definitiva, un escenario en el que no se consigue generar el aprendizaje organizativo en las Administraciones públicas, ni tampoco se contribuye a mejorar la calidad democrática mediante la implicación de la ciudadanía a través de la transparencia y la participación en las políticas públicas.

Las reflexiones que siguen al diagnóstico apuntan la conveniencia de impulsar un «Sistema Público de Evaluación» como espacio diferenciado, aunque relacionado, con actuaciones vinculadas a la auditoría y al control, con un diseño cooperativo que fomente la transversalidad —intersectorial, interterritorial e interadministrativa—, y en el que la Agencia aporte valor integrando y completando las iniciativas de evaluación. Para conseguirlo el Informe de la Comisión destaca la función de fomento de la cultura de la evaluación en el sector público a través de una «institución de referencia» que impulse actuaciones de formación, investigación y comunicación, y la función de establecimiento de directrices, estándares y metodologías para el análisis de impacto de las políticas y de la calidad de los servicios. Unas funciones de apoyo que no deberían dejar de lado la participación directa de la Agencia en procesos evaluativos, en especial en las «políticas de nueva agenda» (como inmigración, políticas de género o calidad en el empleo), tanto por su novedad que suele asociarse a la carencia de conocimiento e infraestructuras de evaluación apropiadas, como por su carácter intergubernamental e intersectorial.

Concretando de nuevo la contribución de esta obra al diseño organizativo de una nueva instancia pública, el Informe de la Comisión dedica un apartado específico a traducir las reflexiones en términos de propuestas, además de las ya apuntadas, en el ámbito del diseño institucional y funcional para la Agencia. Dichas propuestas se plantean de forma integrada, siguiendo los puntos de un plan estratégico, definiendo la misión y la visión de la Agencia, concretando sus fi-

nes y esbozando sus principales contenidos y funciones, entre los que destacan la configuración de un sistema de información y documentación para la evaluación, y el análisis de evaluaciones y la metaevaluación, así como la acreditación y certificación tan importantes en este ámbito. La propuesta también argumenta la conveniencia de la adscripción de la Agencia al poder ejecutivo pero con un diseño que favorezca su autonomía y capacidad institucional para relacionarse con el Parlamento y con el conjunto de organismos públicos sectoriales y administraciones autonómicas y locales vinculadas a la evaluación de la calidad de los servicios y las políticas públicas.

A continuación se abordan otros aspectos igualmente importantes como son su naturaleza jurídica, su marco estatutario y estructura, y se apuntan los medios con los que debería contar la Agencia para el desarrollo de sus fines y cometidos. De forma coherente con el planteamiento institucional sobre la necesaria independencia de la Agencia, además de concretar ciertos rasgos del cargo de su Presidente Ejecutivo, se introduce la referencia al establecimiento de un Contrato de Gestión que mantuviera cierta autonomía respecto al ciclo político y legislativo. Y en correspondencia con ello se apunta una estructura orgánica en la que se reflejan tanto las actividades de carácter técnico-metodológico como a las asociadas a la cooperación y a la participación. El Informe finaliza con un apunte muy relevante sobre la «oportunidad del momento para la creación de la Agencia», como una «ventana de oportunidad» en la que se conjuga el impulso político necesario con una sociedad y una Administración Pública maduras para emprender un cambio de estas características en relación a la calidad de la actuación pública y a su evaluación.

Pero además del Informe, la obra incluye tres documentos complementarios que se utilizaron para la reflexión de la Comisión (además de una serie de Seminarios que también enriquecieron el proceso), y que constituyen por sí mismos tres importantes aportaciones al análisis de la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios. El primero de éstos, elaborado por Francisco J. Vanaclocha, Ester García y Verónica Viñas, ofrece una visión sintética y muy orientadora en clave conceptual y especialmente metodológica, de

los criterios para el desarrollo de la actividad evaluadora. Frente al importante volumen (y cierto desorden) de la bibliografía sobre evaluación de políticas y servicios públicos, el documento de Vanaclocha, García y Viñas aporta una guía que combina tanto la clarificación conceptual como la formulación de las preguntas clave para el diseño de las actividades a desarrollar por la Agencia. Con dicho planteamiento se abordan desde las opciones y principios orientadores de la evaluación hasta la necesaria distinción entre los objetos de la evaluación y la importancia de la medición, de los sistemas de información para la gestión y el apoyo a las evaluaciones o las posteriores actividades de difusión y acceso a sus resultados. Mención especial merece el apartado dedicado a la metaevaluación, esto es, de la evaluación de las evaluaciones, como uno de los ámbitos donde resultan clave las aportaciones de la Agencia pero que requieren de un adecuado planteamiento con criterios de rigor pero también con una orientación hacia el aprendizaje y a la mejora, más que un mero control o supervisión.

El segundo documento complementario, elaborado por Juli Ponce y Ana Sánchez y titulado «evaluación de la calidad normativa», se dedica a la evaluación de las políticas desde la perspectiva de su plasmación en los textos normativos, combinando una oportuna clarificación del concepto de calidad normativa y del análisis de la Evaluación de Impacto Normativo, destacando para ambos las referencias internacionales que permiten contextualizarlos. En clara sintonía con el planteamiento de la obra, el documento de Ponce y Sánchez destaca las relaciones entre la participación ciudadana y el marco que aporta la Evaluación del Impacto Normativo, así como una serie de reflexiones a modo

de diagnóstico de la calidad normativa en España. Este contexto sirve como punto de partida para apuntar una serie de propuestas concretas en términos de papel y funciones de la Agencia en el ámbito de la calidad normativa.

El tercer documento complementario, elaborado por Joaquín Ruiz López, ofrece una interesante revisión de una serie de aspectos organizativos a considerar para combinar la evaluación de políticas públicas con la evaluación de servicios públicos y de su calidad, objeto de actuación de la Agencia. Con un planteamiento positivo distinto de los dos documentos anteriores y articulado alrededor de ideas destacadas, Ruiz López plantea la distinción pero al mismo tiempo vinculación entre servicios públicos y políticas públicas, centrandó su argumento en los primeros y específicamente en el campo de la calidad. De las reflexiones presentadas destaca la idea de la necesaria implicación de los gestores públicos en los procesos de evaluación y la necesidad de la autoevaluación de las organizaciones que prestan servicios, así como la conveniencia de adaptar los modelos de excelencia a la realidad diversa de nuestras administraciones públicas.

El resultado final es una obra de referencia tanto por su planteamiento de reflexión previa de apoyo a la configuración institucional de una organización pública como por su propio contenido concreto, aportando conceptos y metodologías para avanzar en el campo de la evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas con una visión integrada.

Miquel SALVADOR SERNA

KUSEK, Jody Z. y RIST, Ray C.

Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados

Bogotá: Mayol Ediciones/Banco Mundial, 2005

Durante los últimos años, el seguimiento y la evaluación basados en resultados han sido reconocidos como un medio importante para mejorar la calidad del gasto público y de la ayuda externa. Sin embargo, aún son pocos los libros que proporcionan orientaciones claras y adecuadas para guiar la práctica en este campo. Por esta razón, es útil que se haya publicado en castellano el manual «Diez Pasos hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados», escrito por Jody Z. Kusek y Ray C. Rist, dos expertos del Banco Mundial. En esta reseña se describirá primero el contenido del libro, y posteriormente se señalarán algunos de sus aportes y limitaciones.

El libro comienza con una Introducción que consta de tres partes: la primera presenta los nuevos retos de la gestión del sector público, la segunda aborda los conceptos básicos del seguimiento y evaluación (SyE) y la tercera se refiere a la experiencia de SyE en países industrializados y en países en desarrollo. Luego siguen diez capítulos que corresponden a cada uno de los diez pasos identificados por los autores para la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Dichos pasos son los siguientes:

1. Hacer una estimación de la preparación («*readiness*») para la construcción del sistema de SyE.
2. Elegir los efectos para monitorearlos y evaluarlos.
3. Seleccionar indicadores clave para monitorear los efectos.
4. Establecer y recolectar datos básicos sobre indicadores.
5. Planificar para mejorar. Seleccionar objetivos de resultados.
6. Hacer seguimiento para obtener resultados.
7. Utilizar información de evaluación para respaldar un sistema de gestión basado en resultados.
8. Presentar información sobre hallazgos del SyE.
9. Utilizar los hallazgos y

10. Sustentar el sistema de SyE dentro de la organización.

El libro termina con un capítulo sobre cómo hacer que el sistema de SyE basado en resultados funcione para quien lo diseña y para su organización, y con un conjunto de anexos que complementan y ejemplifican algunos de los conceptos presentados en los capítulos del texto.

El manual aporta un marco conceptual valioso para quienes deben contribuir al diseño de sistemas de SyE orientados hacia resultados. La presentación es sistemática y la utilización de ejemplos y recuadros le confiere un alto valor pedagógico. También son útiles las numerosas referencias bibliográficas y los enlaces de Internet.

Por otra parte, cabe señalar que los ejemplos que se presentan no incluyen (excepto marginalmente) referencias a experiencias latinoamericanas, aún cuando es precisamente en esta región donde se encuentran las experiencias más interesantes de construcción de SyE basados en resultados (particularmente en Chile, y, en grado menor, en Colombia y México⁵). Además, es importante tomar en cuenta que la definición de resultados que se adopta en el texto excluye los «productos» (*outputs*), con un argumento muy poco convincente (pp. 16 y 17), ya que los «productos» constituyen el primer nivel de resultados: de hecho, son el resultado de aplicar los insumos. En el caso del sector público la especificación de los productos no es en absoluto trivial⁶. Nótese también que si los «resultados» excluyen los «productos», la «*accountability*» (responsabilización) por resultados correspondería a una *accountability* por los efectos, lo cual plantea problemas importantes vinculados con la dificultad de atribuir los efectos a la gestión de programas, dados los múltiples factores que suelen intervenir.

⁵ Véase http://www.worldbank.org/ieg/ecd/institutionalizing_me.html

⁶ Véase, por ejemplo, A.B. Atkinson (2005), *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.

La traducción del texto publicado originalmente en inglés en el año 2004 es, en general, aceptable, aunque con algunas fallas (por ejemplo, en la misma portada del libro aparece un subtítulo «Manual para gestores del desarrollo», cuando en el original el término que aparece es «*development practitioners*» y no «*development managers*»); además, términos de difícil traducción como «*readiness assessment*», utilizado con frecuencia por los autores, es traducido como «estimación de la preparación», expresión que puede dificultar la comprensión del texto. En casos como éste es conveniente indicar el tér-

mino en inglés, por lo menos en su primera aparición (en este caso concreto, un término utilizado en castellano en textos de educación es «aprestamiento»).

En síntesis, el manual aquí comentado proporciona una valiosa «caja de herramientas» para quienes trabajen en el ámbito de la cooperación al desarrollo y también para quienes deban diseñar sistemas de seguimiento y evaluación basados en objetivos.

Oswaldo FEINSTEIN

MATHISON, Sandra, ed.
Encyclopedia of Evaluation
 Thousand Oaks (California): Sage, 2005

La *Encyclopedia of Evaluation*, editada por Sandra Mathison, es una referencia muy completa sobre la teoría, la investigación y la práctica de la evaluación. El libro se organiza en casi 600 entradas ordenadas alfabéticamente, incluyendo conceptos relacionados con teorías, modelos y enfoques, metodologías, estándares, técnicas cuantitativas y cualitativas, organizaciones y publicaciones. El libro contiene, de forma complementaria, cuadros, gráficos y bibliografía adicional para algunos de los conceptos.

La Enciclopedia incorpora, además, una breve biografía de las principales figuras de este campo a lo largo de la historia. Muchas de ellas son bien conocidas por una teoría o enfoque concreto, y esto adquiere una gran relevancia en el texto, ya que se ha encargado la definición de esos conceptos a estos autores. Por ejemplo, Michael Quinn Patton define la «evaluación focalizada» (*utilization-focused evaluation*), David Fetterman la «evaluación empoderadora» (*empowerment evaluation*), Daniel Stufflebeam explica el modelo CIPP (contexto, input, proceso y producto) (*CIPP Model of evaluation*), y Huey-Tsyh Chen la «evaluación basada en la teoría» (*theory-driven evaluation*).

Los textos han sido redactados por más de 100 académicos y profesionales de reconocido prestigio, proce-

dentos de diversas instituciones del mundo, aunque sobre todo norteamericanas. Esto último podría ser interpretado como un problema o, al menos, como un sesgo. Mathison justifica este hecho subrayando la comparativamente más larga historia y desarrollo de la evaluación en los Estados Unidos, y afirma que ha procurado transmitir una perspectiva internacional y global.

Quizás para compensar lo apuntado en el párrafo anterior, en el libro se narran pequeñas historias que ilustran sobre la situación de la práctica de la evaluación (cómo se llevan a cabo, cómo se utilizan, cuál es el contexto...) en más de una docena de países (Afganistán, Alemania, Bélgica, Camboya, Etiopía, Escocia, España, Grecia, Guyana, Holanda, Israel, Nigeria, Sudáfrica y Uganda), subrayando la diversidad y complejidad de la evaluación en el mundo.

En este sentido, el prefacio es importante porque permite vislumbrar los motivos de la editora al embarcarse en este proyecto, los criterios para la inclusión o exclusión de términos, la organización del libro y sus sugerencias para su utilización. En palabras suyas: «mi intención fue captar los componentes que hacen a la evaluación una práctica, una profesión y una disciplina» (p. xxxiii).

La evaluación es una práctica antigua y, probablemente, la forma más habitual utilizada por personas y organizaciones de realizar juicios de valor, pero no siempre se ha hecho sistemáticamente. Sólo desde hace unas décadas se ha institucionalizado la práctica de la evaluación, siendo, en algunos países, una práctica común en la vida política. Aunque la evaluación no se ha institucionalizado de la misma manera en todas partes, la internacionalización, la globalización y la transferencia de políticas públicas entre regiones y países han llevado a la evaluación, como a muchas otras cuestiones, a expandirse.

Debido al crecimiento de la práctica evaluativa dentro de las organizaciones, la evaluación se ha ido profesionalizando. Cada vez existen más personas e instituciones reconocidas por poseer conocimientos y habilidades específicas para la investigación evaluativa. Paralelamente a la creciente demanda de evaluaciones por parte de las organizaciones públicas, y en parte como consecuencia de ello, han surgido programas universitarios específicos de formación en evaluación de políticas y programas, asociaciones profesionales y códigos y estándares que son centrales para la profesión de evaluador.

La profesionalización de la evaluación ha venido de la mano de la conversión de la misma en una disciplina científica. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en artículos publicados en revistas científicas de reconocido prestigio, en la creación de revistas científicas especializadas en evaluación y en el creciente número de ponencias y áreas de trabajo específicas en congre-

sos nacionales e internacionales, así como en diversas tesis doctorales centradas en esta sub-área de conocimiento.

De acuerdo con los objetivos expresados por la editora, los conceptos incluidos en esta Enciclopedia toman en consideración estas tres facetas de la evaluación. Por ello incluye términos relacionados con la evaluación como práctica (enfoques, métodos, técnicas), como profesión (obligaciones profesionales, imperativos éticos, instituciones académicas, organizaciones profesionales, profesionales destacados), y como disciplina (teorías, modelos, cuestiones epistemológicas, publicaciones, centros de investigación, investigadores de reconocido prestigio, etc.).

Por todo ello, la Enciclopedia es, en resumen, un importante libro de referencia para estudiantes, profesores, teóricos, académicos, investigadores y profesionales interesados por la evaluación de políticas y programas públicos, y para el público en general, «personas que simplemente quieran entender los términos y los conceptos de la evaluación, que son una parte de nuestro día a día» (p. xxxiv). Hay quien afirma que un indicador de la madurez de una disciplina puede ser la existencia de una exhaustiva enciclopedia que presente, de forma conjunta, los conocimientos teóricos y prácticos de un área de conocimiento. Si esto es así, puede afirmarse que la publicación editada por Mathison representa un hito para la evaluación.

Verónica VIÑAS CHIAPPINI

SCHWARTZ, Robert y MAYNE, John, eds.

Quality Matters

Londres: Transaction Publishers, 2005

Los autores de este libro revisan distintas aproximaciones a la calidad de la información procedente de la evaluación de programas, de la auditoría y de los sistemas de seguimiento de resultados. En sus capítulos diversas contribuciones describen y analizan los sistemas de garantía o control de calidad en varios países y organizaciones internacionales. Todos estos/as tienen una experiencia avanzada en este tema, de manera que se consideran un buen marco de referencia para futuras iniciativas de control de calidad de la información evaluativa.

En la medida que la información «evaluativa», definida como aquella originada por los sistemas de evaluación, seguimiento de resultados y auditoría de eficiencia, se va extendiendo, como viene ocurriendo en las dos últimas décadas, mayor es la necesidad de prestar atención a la calidad de este tipo de información. Sin embargo hasta ahora no se ha prestado mucha atención al estudio de la calidad de la información evaluativa y a la manera de mejorarla. La oportunidad de este libro está más justificada.

La necesidad de realizar un seguimiento de la calidad de la información evaluativa es mayor cuanto mayor es su uso en la toma de decisiones (máxime si se trata de reasignar recursos o modificar procesos de toma de decisiones).

Como es ampliamente conocido, la creciente preocupación por la productividad y la obtención de resultados en el sector público exige la introducción de nuevos estilos de decisión y de gestión. Pero esto tiene que ir unido a un reforzamiento y desarrollo de los sistemas de información para que proporcionen un mejor conocimiento no solo de lo que se hace, y como se hace, sino además para que y a que coste. En este libro se analiza si el reforzamiento de los sistemas de recogida y explotación de una información de más calidad y más potente se percibe, de hecho, como un paso adelante para facilitar una toma de decisiones más racional, basada en la evidencia o, aunque en

teoría suene paradójico, como un obstáculo más para dificultar la propia gestión pública a través de nuevas formas de inspección y control.

Los autores, de manera transparente, reconocen que su intención se limita a la mera exploración del tema, sin intentar llegar a identificar conclusiones definitivas. No obstante su esfuerzo supone un avance relevante en la clarificación de conceptos e identificación de importantes supuestos y factores de éxito en la búsqueda de la calidad en la información evaluativa. En cualquier caso, el libro ofrece un excelente marco comparado sobre éxitos y fracasos de los tres tipos de información evaluativa según las experiencias de diversos países y organizaciones internacionales.

Para delimitar de manera pragmática el campo de estudio, los autores se centran en una la información evaluativa que cumpla tres condiciones:

1. Que se presente en informe público sobre los resultados de un programa, política u organización.
2. Que se presente de forma recurrente o periódica
3. Que se oriente a proporcionar evidencias empíricas sobre resultados

Las recientes reformas en torno a la cultura de resultados en la gestión pública irán más allá de una pura moda si se consigue alcanzar unos niveles adecuados de credibilidad. Pero la credibilidad de la información evaluativa no es solo un problema técnico (por ejemplo, el uso de una metodología acreditada) sino principalmente político (juego de poderes e intereses).

Los problemas que se plantean para controlar o asegurar la calidad de la información evaluativa son enormes. Los autores clasifican estos obstáculos en tres grupos: las presiones para sobreestimar o minusvalorar los resultados; la capacidad para auto-controlar la calidad; y las dificultades de establecer e imponer el cumplimiento de estándares.

En primer lugar, cualquier grupo, activa o pasivamente interesado en los resultados del programa o gestión valorada, normalmente preferirían que la información sobre estos resultados sea sesgada a su favor. Puede esperarse que cuanto mas politizado y visible sea la valoración de los resultados mayor será la dificultad de implantar sistemas de control de calidad de la información cualitativa.

Un segundo obstáculo potencial para una información evaluativa es la debilidad de la capacidad de autovaloración de los informes de evaluación y de seguimiento de resultados. Según los autores este problema es menos previsible en el campo de la auditoria.

Por ultimo, algo parecido ocurre con la capacidad para establecer e imponer el uso de estándares de calidad. Según los autores, la profesión de la auditoria esta mas avanzada tanto en la formulación de estándares como en la imposición legal o practica de estos. Por el contrario en el terreno de la evaluación y del seguimiento de resultados no se disponen de profesiones y estándares suficientemente consolidados como para esperar una implantación de los mismos sin dificultades.

Diversos estudios empíricos y teóricos citados en el libro muestran la existencia de un riesgo substancial de crisis de credibilidad de gran parte de la información evaluativa presentada en informes de evaluación de programas (Schwartz 1998), o a través de sistemas de seguimiento de resultados (Bouckaert 1993) o de auditoria de eficiencia (Keen 1999 y Schwartz 1998).

El libro identifica cuatro tipos de iniciativas o aproximaciones para mejorar la garantía de calidad de la información cualitativa:

1. «Estructural» : establecimiento de estándares profesionales y guías orientativas de aplicación practica
2. «Formativa»: valoración de la calidad durante la propia fase de producción de la información
3. «Sumativa»: valoración de la calidad de la propia información producida
4. «Sistémica» : valoración de los sistemas y procedimientos utilizados para la producción de la información

Cada autor o capitulo explora la existencia de los obstáculos mencionados en diversas situaciones o contextos, compara las diferentes formas de enfrentarse en la realidad a estas dificultades, enmarcándolas en los cuatro tipos de aproximaciones mencionadas, y examinan en que medida los sistemas de control o seguridad de calidad funcionan con sentido, mejorando los sistemas de información evaluativa, o bien de manera formalista. En el capitulo de conclusiones se sintetiza el trabajo presentado a lo largo del libro y se destacan las «mejores practicas» identificadas para responder a los obstáculos mencionados en situaciones determinadas.

Los autores advierten que siempre existe el riesgo de que la formalización de los controles de calidad imponga una determinada perspectiva ortodoxa sobre el know-how o forma de hacer evaluación. Esto podría tener efectos no deseados como por ejemplo la rigidez o dificultad de adaptar la tecnología evaluadora (métodos y técnicas) a las condiciones contextuales.

De los cuatro tipos de iniciativas o aproximaciones identificados para el control o garantía de calidad de la información cualitativa, el mas omnipresente es el «estructural». En base a las contribuciones de los distintos capítulos, el establecimiento de estándares profesionales y las guías orientativas para su aplicación son calificados por los autores como los pilares básicos sobre los que descansan el resto de medidas para el control de calidad. Los estándares se presentan en cualquiera de los tres orígenes de información evaluativa estudiados en el libro: evaluación, seguimiento y auditoria.

La institución de la que emanan estos estándares, los objetivos y otros aspectos específicos son diversos según el tipo de información evaluativa. Pero los criterios para identificar la calidad del *producto de la valoración* (el informe o producto que ofrece la información evaluativa) son substancialmente similares, aunque en algún caso se manifieste con una terminología diferente. Esta similitud no es sorprendente dado el origen común de las tres tipos de información evaluativo en las ciencias sociales.

Los principales criterios que se aplican para identificar una información evaluativa de calidad son:

- Definición del alcance: el objetivo o necesidad de información debe estar bien definido, y la cobertura y motivos claramente establecidos.
- Validez de criterios: los criterios de valoración deben de estar legitimados bien por provenir de una fuente autorizada o por estar consensuados entre las partes interesadas.
- Precisión de los datos: los datos utilizados deben ser validos y fiables.
- Solidez del análisis: el análisis de los datos debe basarse en la aplicación de una metodología robusta.
- Resultados y conclusiones objetivas: los resultados y conclusiones deberán basarse en evidencias (datos y análisis) y deberán ser presentados de manera imparcial.

Por el contrario, sí aparecen diferencias en los criterios de calidad del *proceso de valoración*. Del contenido de los capítulos se identifican los siguientes criterios de calidad de los procesos:

- Eficiencia del proceso.
- Objetividad en la recogida y producción de información.
- Participación de los grupos interesados (*Stakeholders*) en la planificación y gestión del proceso.
- Calificación de los profesionales/evaluadores.
- Presentación de los resultados a las partes afectadas.

Los autores del libro dan por aceptable, aun no habiendo evidencia en el contenido de los capítulos, que los dos primeros criterios, eficiencia y objetividad, se aplican también en general en la evaluación y la audi-

toria de resultados. Pero en el resto se presentan grandes diferencias. Por ejemplo: la evaluación le presta mayor atención y exige el criterio de participación de los grupos interesados. La auditoria de resultados o eficiencia no lo descarta pero no lo considera esencial. Aunque la objetividad es una exigencia tanto de la evaluación como de la auditoria, esta ultima considera que la independencia del auditor es un elemento clave de calidad de la información.

También hay diferencias en los criterios de calidad relativos al *uso de la información*. En el libro se identifican los siguientes cuatro criterios:

- Relevancia
- Oportunidad temporal
- Transparencia del análisis
- Claridad

Los tres tipos de información aplican estos cuatro criterios, pero con algunas diferencias. Por ejemplo, la relevancia de la información se plantea con mayor fuerza en la evaluación y el seguimiento de resultados que en la auditoria. La necesidad de explicar la metodología de análisis es mayor en la evaluación que en la auditoria de eficiencia.

Como los propios autores indican desde el principio del libro, este estudio sobre la calidad no presenta conclusiones definitivas que puedan ser aplicables a cualquier situación. Pero el libro supone un gran avance en la clarificación y categorización de conceptos y aproximaciones viables para mejorar la calidad en la información evaluativa.

Eduardo ZAPICO GOÑI