

## Evaluación y gobernanza en la Unión Europea

*Eduardo Zapico-Goñi*

Ministerio de Economía y Hacienda. España  
Ezapico@telefonica.net

### 1. HACIA LA COHERENCIA ENTRE LOS MODELOS DE DECISIÓN, DE EVALUACIÓN Y EL CONTEXTO EUROPEO

La toma de decisiones en la Unión Europea (UE) es a menudo criticada y puesta en cuestión. A finales del año pasado, el presidente del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa la calificaba como “ineficazmente diabólica” (El País, 22/11/2009). También hay una queja en las propias instituciones europeas sobre su gestión y formas de trabajo. La Comisión Europea esta continuamente bajo sospecha por burocrática e ineficiente. Son muchos los reproches y presiones transmitidos desde el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo para que la Comisión preste más atención al valor obtenido a cambio de los recursos que utiliza “*Value for Money*” (European Parliament, 2008; ECORYS, 2008). Las reacciones de la Comisión no parecen haber tenido el fruto esperado. Desde el mundo académico se cuestiona además la pertinencia de los modelos de reforma que se proponen para mejorar la dirección Europea y su coherencia con la realidad en la que se desarrolla.

El contexto político y socioeconómico en el que están inmersas las políticas europeas es cada vez más complejo y las opciones de decisión y sus resultados, previstos o reales, son inciertas. La UE está cambiando a gran velocidad. El número de Estados Miembros (EEMM) sigue creciendo incluyendo actualmente 27 socios. El entorno de las intervenciones europeas es inestable (cambios institucionales, crisis financiera y económica, cambio climático y tecnológico, etc.). Con la reciente aprobación del Tratado de Lisboa, la dificultad sigue aumentando con la ampliación de los procesos de co-decisión, mayor utilización de la mayoría cualificada, aumento del número de altos decisores (aumento de la fuerza del Parlamento Europeo, creación de la figura del presidente permanente y el comisario de exteriores). Desde hace tiempo el objetivo y ámbito de actuación de la UE ha dejado de ser la mera eliminación de obstáculos al comercio pasando a ser más constructivo y diverso. Su agenda abarca actualmente múltiples iniciativas, desde las tradicionales (regulación de la competencia, Organización Común de Mercados, desarrollo regional,

etc.), hasta las más novedosas y variadas como el impulso de la Europa electrónica, la investigación de los Organismos Genéticamente Modificables, freno a la pérdida de biodiversidad, fomento de la nanotecnología, protección de la salud y bienestar animal, movilidad de estudiantes y profesorado, promoción de mujeres emprendedoras, protección de peatones, gestión de movimientos migratorios, control de la xenofobia y racismo, lucha contra el crimen cibernético, etc. Los problemas más relevantes son emergentes y por tanto las políticas para solucionarlos están en fase de debate y formación. Muchas de estas políticas, corresponden a más de 30 Direcciones Generales y unidades asimiladas que son a menudo interdependientes entre sí y también dependientes de las acciones de actores externos (públicos y privados).

En definitiva, la naturaleza del proceso de decisión de la UE y del ciclo de políticas públicas es inevitablemente diabólica y exige que el proyecto Europeo se confronte de una manera especial para que tenga sentido en términos de utilidad para la sociedad. Esta utilidad se ha buscado con múltiples reformas en los procesos de decisión y en la gestión. Desde mediados de los años 90 una línea de reformas se basaba en modelos de gestión y presupuesto por resultados, inspirados en la NPM (*New Public Management*), con origen en la gestión empresarial, orientada a fomentar la maximización del mérito de cada organización o cada intervención a través de la competición, sin prestar mucha atención a utilidad colectiva y bajo supuestos de lógicas de intervención lineales (*input - action - output - outcome*) y cerradas, llevadas a cabo bajo el supuesto implícito de actuar en entornos simples y estructurados (o sea: responsabilidades con clara delimitación, pocos participantes y con autonomía de acción, baja resistencia al cambio, ausencia de conflictos de valores e intereses, validez comprobada de las nuevas políticas, relativa estabilidad). La validez y coherencia de este modelo con la realidad en la que se desarrollan las políticas europeas están cada vez más cuestionadas. Las políticas europeas, como iniciativas de reforma, se desarrollan en contextos complejos o desestructurados (responsabilidades difusas, pluralidad de actores, interdependencia, intereses diversos, conflicto) que exigen una aproximación a las políticas públicas más flexible y participativa (Berman, 1980).

La interacción, el trabajo en red, la comunicación, transparencia, etc., son ampliamente reconocidas, tanto en la gestión pública como en la privada, como factores claves de la creatividad, innovación y flexibilidad, necesarios para responder a la incertidumbre propia de los contextos complejos o desestructurados (Berman, 1980; Metcalfe, 1993; Lorenzo, Kawaleck y Ramdani, 2009). Por el contrario, la aproximación estandarizada de la gestión por resultados, basadas en lógicas secuenciales y cerradas, desincentiva la adaptabilidad de las organizaciones (Perrin, 2002). La innovación o el cambio no lo produce el programa sino las reacciones de los actores y grupos interesados en su implantación (Pawson y Tilley, citados por Stame, 2004). La participación e influencia de todos los actores de las políticas públicas (responsables, beneficiarios directos y grupos interesados) es necesaria no solo en la fase de implantación, sino además en la fase de diseño de la intervención pública.

Como respuesta al contexto de complejidad la UE viene aplicando y desarrollando también el modelo de gobernanza (en gran medida gestión de redes) desde el año 2001. La Gobernanza Europea ha supuesto un proceso de apertura en el ciclo de las políticas europeas para facilitar una mayor participación de la sociedad en sus distintas fases, aumentar la transparencia y la coordinación y responsabilización de todos los participantes (Instituciones Europeas, Estados Miembros, Gobiernos regionales y locales, sector privado productivo y la sociedad civil) (EU, 2001). Este modelo de decisión está orientado a la cooperación, se centra en la utilidad colectiva y es coherente con las características del contexto desestructurado en el que se realizan las políticas (reformas) europeas.

Por coherencia con el contexto de incertidumbre, la utilidad y relevancia estratégica (innovadora) de la evaluación se ubica en el marco de la iniciativa de gobernanza. El uso de la evaluación como sistema de iluminación o *“enlightening model”* (Weiss, 1973, 1983) que también podríamos denominar como instrumento de aprendizaje de segundo orden o *“double loop learning”* (Argyris, 1982), permite responder a los retos de la gobernanza en situaciones desestructuradas o complejas.

Los dos modelos de dirección coexisten en la Unión Europea (UE). Ambos intentan responder a las demandas de la sociedad y para ello cuentan con la evaluación como un instrumento, entre otros, de dirección. Mucho se ha escrito sobre la utilidad de la evaluación para la gestión por resultados pero no puede decirse lo mismo sobre el estudio de la utilidad de la evaluación para la gobernanza. En este número de la Revista GAPP se explora la relación de la evaluación con este modelo de dirección en la UE y se reflexiona sobre el potencial de la evaluación para contribuir a la dirección Europea.

## 2. LA EVALUACIÓN EN LA UE: EN TORNO A DOS MODELOS DE DIRECCIÓN

Después de más de dos décadas de esfuerzos, la evaluación de políticas públicas en la Unión Europea parece estar funcionando tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Varios estudios comparados concluyen que la Comisión ha conseguido institucionalizar la evaluación y crear una cultura de evaluación que ha influido en el crecimiento de la evaluación en la Comisión y en la mayoría de los países Europeos (Summa y Toulemonde 2002; Ernest y Young, 2008). Actualmente, el esfuerzo de evaluación es amplio y coordinado y parece disponer de un buen potencial de desarrollo.

La demanda de evaluación y las expectativas generadas sobre su utilidad es creciente. En efecto, en estos momentos de crisis y transformaciones socio-económicas son pocas las iniciativas comunitarias que se salvan de un cuestionamiento y debate sobre su oportunidad y el valor que aportan.

Recientemente, el presidente Barroso resalta la importancia de la evaluación para maximizar la calidad y la eficacia de las propuestas comunitarias y mostrar que

la UE trabaja con responsabilidad y profesionalidad (European Commission, 2010). Sin embargo, aunque la situación hace evidente la necesidad de producir conocimiento evaluativo, no acaba de despejarse la duda sobre la utilización sistemática de la evaluación para la gestión y presupuesto por resultados (OCDE, 2007).

El origen y razón de ser de un sistema global de evaluación en la UE está relacionado con un conjunto de reformas de amplio alcance basadas en los modelos de gestión y presupuestación por resultados y de “Gobernanza” (Governance). En un principio la evaluación en la UE se planteó con una clara función técnico-organizativa orientada a la introducción de racionalidad técnica o de gestión privada en los procesos de decisión y particularmente de gestión del gasto. La preocupación inicial fue valorar la economía, eficiencia y eficacia en la gestión de las iniciativas comunitarias con consecuencias significativas en el presupuesto de la UE. La evolución posterior de la evaluación en la Comisión ha ido prestando más atención a otro tipo de medidas, llamadas de no-gasto (por ejemplo: legislativas, informativas, de coordinación, etc.), incorporando otro tipo de criterios de valor acordes con los principios de gobernanza. (European Commission, Libro Blanco de Gobernanza, 2001). La iniciativa de Gobernanza Europea identifica la evaluación como uno de sus instrumentos esenciales, elevando cualitativamente el potencial de la evaluación como herramienta de apoyo a la decisión pero con una perspectiva y alcance distinto a la de sus orígenes.

La iniciativa de Gobernanza Europea se justifica apelando no sólo al déficit democrático en la UE sino además al déficit de capacidad de coordinación y coherencia (Metcalfe, 2004) para llevar a cabo con eficacia la dirección de la UE. Los principios de Gobernanza Europea se orientan a cubrir estos déficits teniendo en cuenta la realidad desestructurada del contexto de las políticas comunitarias. Se habla también de un “déficit de evaluación” (Stame, 2004) en la UE, relacionado con la carencia o débil desarrollo de una aproximación a la evaluación que responda a los retos del contexto, como la que se sugiere con la Evaluación Basada en la Teoría (TBE) (Weiss, 1997). Esta aproximación reconoce la importancia de explorar la lógica de la intervención, más aun cuando ésta se basa en las interacciones entre niveles de gobierno y múltiples actores o grupos de interés (Stame, 2008), cuando se trata de innovar.

Las organizaciones en red como la Comisión exigen una aproximación especial en su forma de gobierno y dirección, más aun si actúa en entornos de incertidumbre. Este modelo y contexto requiere una forma de evaluación, nuevos criterios de valoración y usos de la información evaluativa que se centre en la transparencia, los procesos de participación y el aprendizaje colectivo (innovación).

### **3. GOBERNANZA Y EVALUACIÓN: UNA RELACIÓN INSUFICIENTEMENTE EXPLORADA**

En el primer artículo de este número L. Aguilar y M. Bustelo presentan un extenso marco conceptual y genérico sobre la relación general entre la gobernanza y eva-

luación. La relevancia de sus reflexiones y el amplio alcance de sus propuestas conceptuales ofrecen un marco de referencia de gran potencial para explorar empíricamente estas relaciones en la UE y en otros ámbitos. Siguiendo a estos autores, en este número se entiende por gobernanza el proceso o la actividad de gobierno o dirección de la sociedad, orientada a la realización de las preferencias sociales, valores y objetivos definidos entre gobierno y sociedad con unas acciones, recursos, instrumentos y formas de organización consensuadas. En el modelo de gobernanza, el gobierno dirige de manera indirecta o a distancia, a través de redes de colaboración con actores económicos y sociales. El rol del gobierno no es tanto dirigir y ejecutar las políticas públicas, sino crear redes, o fomentar y fortalecer redes existentes, entre los múltiples actores del mismo sector público (por ejemplo: organizaciones de distintos niveles de gobierno) y del privado (grupos sociales y económicos), incentivar procesos de participación, asociación, coordinación y resolución de conflictos, compartiendo la responsabilidad por el buen funcionamiento y desarrollo de la gobernanza. La cuestión a explorar aquí sería cuál es su aportación de la evaluación bajo este modelo de dirección y cómo debería adaptarse.

Las reflexiones y propuestas de L. Aguilar y M. Bustelo sobre las relaciones entre evaluación y gobernanza son múltiples. En general, consideran que la evaluación, como instrumento de coordinación y movilización de grupos económicos y sociales, de transparencia y de exigencia de responsabilidades, es una pieza clave de la gobernanza. Identifican y analizan diversas contribuciones potenciales de la evaluación, por ejemplo: a) la utilidad “instrumental” de provisión de información válida para mejorar las políticas públicas y los procesos directivos y para el funcionamiento de los sistemas de exigencia de responsabilidades; b) la utilidad de “persuasión” para conseguir la participación y los apoyos necesarios de los actores involucrados en la acción pública (identificación y definición del mapa de actores con sus valores, intereses, capacidad de influencia, relaciones de dependencia, recursos, accesibilidad); c) la utilidad de “iluminación” a gobiernos y actores sociales, favoreciendo el conocimiento y la percepción común de los problemas, temas y conceptos sobre la gobernanza y el beneficio social o el avance sobre preferencias de los actores sociales y de mercado, e incluso la utilidad de mejorar la definición y comprensión de la propia gobernanza.

Conviene destacar también la relación que establecen entre evaluación y gobernanza en torno a otros elementos (objetos, criterios,...) de la evaluación, tanto en el diseño de la gobernanza (validez y legitimidad político-institucional, eficacia del proceso de su propio diseño) como en su funcionamiento (organización, procesos e instrumentos de gobernanza, tanto en el marco político como técnico). Así mismo se apuntan los tipos de indicadores de resultados que podrían utilizarse en el marco de gobernanza, tales como el aumento de la participación, acuerdos o acciones conjuntas, creación y desarrollo de redes, etc.

Por último, se subraya el carácter recíproco de la relación entre la evaluación y la gobernanza. Se puede hablar tanto de la evaluación al servicio de la gobernanza como de los principios e instrumentos de gobernanza al servicio de la evaluación

(análisis de redes), como se muestra en varios de los artículos de este número. E incluso se puede considerar la evaluación como parte del proceso de gobernanza (evaluación participativa). La evaluación participativa orientada a la construcción de confianza mutua y fomento de la acción conjunta, supone evaluar para coordinar.

En otro artículo, J. Murciano, L. Porrini, C. Bueno y C. Velez, basándose en su experiencia profesional y en la evaluación de una iniciativa europea, presentan también un amplio análisis de la necesidad de adaptar y cómo adaptar los criterios, ámbitos y metodologías de evaluación bajo el modelo de gobernanza y particularmente a la colaboración en partenariados público-privados (ver letra c del apartado 4). El planteamiento y argumentación de ambos artículos sobre diagnóstico y adaptación de la evaluación son análogos y complementarios.

#### 4. GOBERNANZA Y EVALUACIÓN EN LA UE

El potencial de la evaluación en el marco de la Gobernanza Europea también está insuficientemente explorado y aprovechado. En los demás artículos, sobre evaluación en la UE, se ilustra y reflexiona sobre la realidad de las relaciones entre la evaluación y la dirección de Europa en el marco de dos reformas coetáneas en la UE: la gestión por resultados y la gobernanza. Ambas pueden salir beneficiadas del uso de la evaluación en distintos contextos (estructurado vs. desestructurado) de políticas públicas, pero bajo supuestos muy distintos en cuanto a formas o estilos de decisión (jerárquico, competitivo vs. relacional, cooperativo). Aquí se trata de explorar la realidad de la evaluación europea para ofrecer información y evidencias prácticas sobre la utilidad y alcance real de la evaluación en la UE.

Sin ánimo comprensivo se ordenan a continuación algunas de las principales reflexiones y conclusiones de estos artículos, en torno a cinco temas relevantes: la utilidad comparada de la evaluación en el marco de ambos modelos; el uso de la evaluación para el desarrollo de la capacidad de gobernanza; la adaptación de los criterios, ámbitos y métodos de la evaluación en el marco de gobernanza; la evaluación del funcionamiento de sus instrumentos y la evaluación como elemento propio de la gobernanza.

##### a) Utilidad comparada de la evaluación: gestión por resultados vs. gobernanza

En su análisis de percepción de la utilidad de las evaluaciones de los destinatarios y responsables del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) en el País Vasco, M. A. Diez, B. Izquierdo y E. Malagón, revelan que la contribución de la evaluación a la mejora de la gestión de las medidas del PDRS fue la peor valorada, mientras que por el contrario, se consideró de gran importancia para mejorar la capacidad de gobernanza: mayor visibilidad de la política de desarrollo rural, clarificación de la red de agentes y sus roles en la realidad económico y social vasca; identificación de carencias del

proceso participativo, intercambio de información y acción coordinada verticalmente (entre niveles de decisión, influencia desde la base “*bottom-up*”) y horizontal (entre sectores, territorios, etc.).

En base a una evaluación realizada en el 2007 sobre el OMC (*Open Method Coordination*, Método Abierto de Coordinación), J. Toulemonde constata el limitado efecto del OCM en el marco de un modelo de gestión por resultados y el seguimiento y evaluación orientada a su correspondiente modelo de exigencia de responsabilidades, o sea la identificación de incumplimientos, “*name and shame*”, o de logros, “*name and fame*”, frente a la utilidad mostrada para la gobernanza de la propia conformación de las políticas europeas (ver también apartado c).

En el artículo de E. Zapico se muestra como a pesar de ser legalmente obligatorio utilizar los resultados de la evaluación para justificar los aumentos y reasignaciones de créditos en el proceso de programación presupuestaria, en la práctica, son excepcionales los casos en que así se hace. También se identifica como escasa la información evaluativa relevante para el desarrollo de las políticas prioritarias de la UE, a nivel estratégico o para temas multisectoriales. Sin embargo, en este artículo se presentan varios ejemplos en los que se evidencia como la gobernanza europea se beneficia de las posibilidades que ofrecen ciertos métodos y aproximaciones a la evaluación (por ejemplo: análisis de redes) y como la utilidad de la evaluación puede surgir también de la valoración del funcionamiento de los instrumentos de gobernanza.

## **b) Uso de la evaluación para el desarrollo de la capacidad de Gobernanza**

F. González Blanch destaca como a través de una evaluación realizada en el 2008 sobre las reformas de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea buscaba reforzar la gobernanza de los Fondos Estructurales, considerando posibles sinergias entre los instrumentos de que dispone de cara a maximizar el valor añadido europeo. Esta evaluación confirmaba que con una mejor coordinación entre los Fondos se mejoraría su gobernanza y gestión. A través del OMC se fortalece el sistema de aprendizaje mutuo de los Estados Miembros frente a la crisis, al estar orientado no sólo a modificar los resultados de una política, sino también y especialmente el proceso de adopción de decisiones y aprendizaje mutuo.

El ejemplo que proporciona F. González Blanch sobre el uso de la evaluación para fomentar el desarrollo organizacional de las instituciones de gobernanza del mercado laboral es ilustrativo. La evaluación de la Estrategia Europea de Empleo (SEE) fue lanzada para coordinar los esfuerzos y las acciones de los Estados Miembros y entre sus recomendaciones destacaba que la Comisión debería fortalecer la capacidad de los Estados miembros y promover reformas en sus sistemas de empleo. Uno de los objetivos claves ante la crisis es mejorar sustancialmente las instituciones de los Estados Miembros y de la Unión para prevenir, anticipar y adecuar entre sí las capacidades necesarias para responder a las exigencias del Mercado Laboral. Las instituciones del mercado de trabajo y

en particular los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de los Estados miembros, juegan un papel crucial en la lucha contra los efectos de la crisis en el empleo (por ejemplo: eliminar obstáculos a la libre circulación y estimular la movilidad de trabajadores; mejorar la transparencia de información sobre tendencias del mercado de trabajo y sobre los planes de evaluación y adecuación de las competencias de los trabajadores; prevenir riesgos de paro estructural y mejorar el acceso al empleo). Lograr esto supone incrementar las capacidades metodológicas, analíticas y de aprendizaje mutuo entre los SPE de la UE, para la previsión de las necesidades de capacitación y de puestos de trabajo.

En el artículo de E. Zapico se presenta otro caso en el que una evaluación se orienta al desarrollo institucional de la gobernanza de la política europea de I + D. En la evaluación del VI Programa Marco de Tecnología en la Sociedad de la Información (FP6 IST) se utiliza el análisis de redes como un instrumento de evaluación. Uno de los objetivos del FP6 IST era la integración de investigadores, expertos, empresarios y otros actores en el Área Europea de Investigación (*European Research Area-ERA*). Con este programa se está haciendo un claro esfuerzo de fomento de redes y actividades de colaboración entre centros de investigación y conocimiento tecnológico, entre proyectos de I+D, etc. La colaboración en la investigación se percibe como un medio y como un fin en sí mismo. Se entiende como instrumento de intercambio de información y de innovación, que puede alcanzarse facilitando la creación y consolidación de redes autogobernadas. Los resultados de esta evaluación se presentan en forma de cambios en las características de las redes analizadas.

### c) Adaptación de criterios, ámbitos y métodos de la evaluación en la UE

Basándose en la evaluación de la experiencia de 70 proyectos de la Iniciativa Equal de la UE en Andalucía sobre los retos de las redes de cooperación y partenariados público-privado, J. Murciano, L. Porrini, C. Bueno y C. Vélez reflexionan sobre la redefinición de los criterios de valor, los ámbitos y las metodologías de evaluación corroborando en la realidad Europea el marco ofrecido por L. Aguilar y M. Bustelo, sobre todo con conceptos y elementos propios del diseño de gobernanza, los procesos e instrumentos de carácter político organizativo y sus resultados.

Por ejemplo, en cuanto a los *criterios* de evaluación reinterpretan: el de *pertinencia*, pasaría a considerar la relevancia de las entidades asociadas, el grado de participación del tejido institucional local, nivel de representatividad de los asociados, etc.; los de *eficiencia* y *eficacia* exigirían la consideración de aspectos tales como la introducción de mecanismos e incentivos que faciliten y fomenten la colaboración entre los socios del partenariado, el modelo y estructura de las relaciones entre los asociados; el de *sostenibilidad* como atributo de la acción parternarial que se relacionaría con la continuidad en el tiempo de las plataformas de interacción y su gestión; etc. Entre los nuevos *ámbitos* de la evaluación se distinguen los procesos de cooperación tales como la distribución de responsabilidades; los mecanismos de acceso e interacción; el intercambio de información; la comunicación y consulta; la decisión compartida; la adecuación de

los tipos de relación al contexto; la centralidad y densidad de las redes; etc. Por último, J. Murciano *et al.* resaltan la importancia de *metodologías* como la teoría de programas, el análisis de redes y de capital social, para evaluar el funcionamiento y los méritos de los acuerdos de cooperación y partenariado.

#### d) Evaluación del funcionamiento de instrumentos de Gobernanza

J. Toulemonde presenta un caso relevante de cómo la evaluación (realizada en el 2007 sobre el OMC - *Open Method Coordination*), puede ser útil para mejorar el conocimiento sobre la eficacia y forma de funcionar de este instrumento de gobernanza. En su artículo sobre la evaluación del “*IGP for Growth and Jobs*” (“Paquete integrado de líneas directrices para el Crecimiento y Empleo”), el instrumento de coordinación intergubernamental OMC aparece como un mecanismo de integración, pero que va más allá de la mera plasmación en un único documento de las líneas orientativas de política, y la unificación de los procesos de coordinación y seguimiento de los efectos de la política (gestión por resultados). El OMC facilita la percepción e identificación en común de los retos y la generación de soluciones innovativas que de manera consensuada cubran todas las dimensiones relevantes y minimicen, compartan y/o compensen las pérdidas de los que van a salir perjudicados por las reformas.

Toulemonde constata el limitado efecto del OMC en el marco de un modelo de gestión por resultados. Supuestamente el OMC funciona a través de la presión (*name and shame*) que se ejerce mutuamente entre los delegados que participan en las reuniones de coordinación (*peer pressure*), y que posteriormente se transfiere a los decisores de políticas públicas en sus respectivos países. En su artículo, concluye que, salvo contadas excepciones, el mecanismo de presión no ha tenido ninguna influencia en el desbloqueo o la aprobación de reformas nacionales. De hecho, la aproximación competitiva del “*name and shame*” fomenta una dinámica de comportamientos no deseados (juegos de negociación, maquillaje informativo, etc.). Por el contrario, en esta evaluación y en otras mencionadas en el artículo, se constata que el OMC tiene una clara influencia en aspectos de gran importancia para la gobernanza como es la conformación de los marcos para el debate y desarrollo de las políticas públicas. Además, se facilita el desarrollo de una cultura colegiada entre los Estados miembros, la Comisión, y otros niveles de gobierno, que implica un mayor intercambio de información, una aproximación común a problemas, objetivos y acciones, un compromiso y exigencia de responsabilidades mutua, aprendizaje entre pares. Según J. Toulemonde, la conformación del marco de una política exige la creación de una “visión compartida”, “sentido de lo obvio”, “un tipo de paradigma común” a través de la construcción de consenso sobre: los conceptos con los que se identifican y debaten los problemas y retos que se confrontan; las metas e indicadores que permiten operacionalizar los objetivos y las comparaciones; el enlace lógico causal de la reforma y los resultados esperados; y la consideración de buenas prácticas (soluciones). Las líneas orientativas de una política pública están suficientemente operacionalizadas cuando su marco de acción ha sido consensuado.

El argumento queda muy bien ilustrado por el caso de la conformación de la política de envejecimiento en la UE. La evolución conceptual del problema de envejecimiento, pasando de considerarse como un problema de estabilidad de las cuentas públicas y disciplina presupuestaria a otro de carácter más económico y social que considera el envejecimiento activo como posible solución conjunta (*win-win*) entre los diversos actores de esta política. La visión compartida de los problemas y tipos de soluciones (marco de una política) a nivel informal (OMC) puede facilitar un proceso de evolución hacia un marco de política Comunitario basada en una regulación formal. Esto puede considerarse como un ejemplo sobre cómo funciona el proceso de iluminación o aprendizaje de segundo orden sobre la lógica causal de un instrumento. La exigencia de responsabilidades entre pares “*Peer review*” y el “*Name and Shame*” (incentivo a la competición, propio de la gestión por resultados y la Nueva Gestión Pública) no tienen el efecto esperado, el OMC funciona a través de otras lógicas: la aceptación de contextos diversos, el aprendizaje mutuo y la creación de consenso sobre los elementos y marco conceptual de la política pública. La importancia de la evaluación sobre el funcionamiento del OMC radica en clarificar el modo de funcionar de los mecanismos del OMC.

### e) La evaluación como elemento propio de la gobernanza

Por último, es relevante destacar que también se identifica a la evaluación (p. ej.: la evaluación participativa) como elemento propio de la Gobernanza Europea. En el artículo de M. A. Díez, B. Izquierdo y E. Malagón se concluye que la evaluación (participativa) ha demostrado ser, en el ámbito de desarrollo rural, un canal o herramienta potente para fomentar el debate y aprendizaje colectivo y mejorar la capacidad de gobernanza.

Asimismo, en el artículo de J. Murciano, L. Porrini, C. Bueno y C. Vélez sobre la evaluación de la experiencia de los proyectos del Equal en Andalucía, se pone de manifiesto una relación intrínseca entre la evaluación y la gobernanza. El proceso de evaluación es un factor o componente más del proceso de gobernanza. En algunas ocasiones en la metodología de evaluación (análisis de redes) resulta difícil separar el proceso de evaluación del de gobernanza. Por ejemplo, en el análisis de redes de cooperación del Equal de Andalucía, el esfuerzo de evaluación de las entidades coordinadoras examinaba la cooperación mantenida por las entidades asociadas en temas tales como el diseño del proyecto, la gestión de actividades y de su propia evaluación.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Argyris, C. (1982), *Reasoning, Learning, and Action*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Berman, P. (1980), “Thinking about programmed and adaptative implementation”, en H. Ingrand y D. Mann, eds., *Why Policies Succeed or Fail?* Londres: Sage.

- Borrás, S. (2009), “La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 1: 9-42.
- ECORYS Nederland BV (COWI Consortium) (2008), *Study on the state of implementation of Activity Based Management in the European Commission*, Report prepared for the European Commission. Bruselas: Directorate-General for Budget.
- Ernst & Young (2008), *La Culture du résultat au cœur d'une nouvelle gouvernance publique*. París: Ernst & Young.
- European Commission (2001), *European Governance. A White Paper*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 428.
- European Commission (2010), *Working Methods of the Commission 2010-2014*. En línea: <[http://myintracomm.ec.europa.eu/NewsPortal/Documents/workingmethods\\_en.pdf](http://myintracomm.ec.europa.eu/NewsPortal/Documents/workingmethods_en.pdf)> (Consulta: 7 junio 2010).
- European Commission - Directorate-General for Budget (2007b), *Evaluation in the Commission: Reporting on Evaluation Capacity 2006*. Internal working document. Bruselas: Directorate-General for Budget
- European Parliament (2008), *Study on the ABB-ABM method as a management tool for allocating budgetary resources*, Bruselas: Committee on Budgets [(2008/2053(INI))].
- Lorenzo, O., Kawaleck, P. y Ramdani, B. (2009), “The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems”, *California Management Review*, 52(1): 140-166.
- Metcalf, L. (1993), “Public Management: From Imitation to Innovation”, *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 174-189.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD.
- Perrin, B. (2002), “How to — and How Not to — Evaluate Innovation”, *Evaluation*, 8(1): 13-28.
- Stame, N. (2004), “Theory-Based Evaluation and Types of Complexity”, *Evaluation*, 10(1): 58-76.
- Stame, N. (2008), “The European Project, Federalism and Evaluation”, *Evaluation*, 14(2): 117-139.
- Summa, H. y Toulemonde, J. (2002), “Evaluation in the European Union: Addressing Complexity and Ambiguity”, en J. E. Furubo, R. Rist y R. Sandhal, eds., *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weiss, C. (1973), “Where politics and Evaluation Research meet”, *Evaluation*, 1: 37-45.
- Weiss, C. (1983), “Ideology, Interest, and Information: The basis for policy decisions”, en A.S. Bryk, ed., *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weiss, C. (1997), “Theory Based Evaluation: Past, Present and Future”, *New Directions for Evaluation*, 76: 41-55.