

nº4, Madrid, julio - diciembre 2010, ISSN: 1134-6035

G^{ap}
pp

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

SUMARIO

9_PPRESENTACIÓN DEL NÚMERO - Evaluación y gobernanza en la Unión Europea - *Eduardo Zapico* / 21_ESTUDIOS - Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera - *Luis F. Aguilar* y *María Bustelo* / 53_Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea - *Jacques Toulemonde* / 79_Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación - *Francisco González-Blanch* / 101_El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la Unión Europea - *Eduardo Zapico* / 135_EXPERIENCIAS Y CASOS - Uso de la evaluación en un contexto de múltiples agentes: el caso del plan de desarrollo rural del País Vasco en el marco de la Unión Europea - *María Ángeles Díez*, *Beatriz Izquierdo* y *Eduardo Malagón* / 161_Netes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía - *Juan Murciano*, *Laura Porrini*, *Carlos Bueno* y *Carmen Vélez* / 201_AUTORES

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

NUEVA ÉPOCA

nº 4. Madrid, julio-diciembre 2010 **G^aP_{pp}**
REVISTA SEMESTRAL

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



nº 4. Madrid, julio-diciembre 2010

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

REVISTA SEMESTRAL

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares. Además, a la clásica versión en papel se suma otra en formato electrónico (disponible en: <http://www.inap.es/gapp>), en la que algunos de los artículos se publican íntegramente en lengua inglesa.

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, *GAPP* has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has entered into a new phase by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, *GAPP* remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation. Moreover, in addition to our traditional printed issues, there is an electronic version (<http://www.inap.es/gapp>) which offers some articles in English.

Directora del INAP: Pilar Arranz Notario

Director de la Revista: Francisco J. Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Asesor de la Revista GAPP

Inés Alberdi Alonso (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, UNIFEM), Luis F. Aguilar Villanueva (Universidad Autónoma Metropolitana, México), Mariano Baena del Alcázar (Universidad Complutense de Madrid), María Luisa Carcedo Rocas (Ministerio de la Presidencia, España), Antonio Fernández Poyato (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP), Ives Mény (European University Institute, Florencia), Cristina Pérez-Prat Dursán (Ministerio de la Presidencia, España), Marga Prohl (European Institute of Public Administration, EIPA), Paul A. Sabatier (University of California), Julio Segura Sánchez (Universidad Complutense de Madrid), Nicoletta Stame (Università degli Studi di Roma La Sapienza), Josép Maria Vallès Casadevall (Universitat Autònoma de Barcelona), Rosa Virós i Galtier (†) (Universitat Pompeu Fabra).

Consejo de Redacción de la Revista GAPP

Rafael Bañón Martínez (Universidad Complutense de Madrid), José Manuel Canales Aliende (Universidad de Alicante), Cecilia Castaño Collado (Universidad Complutense de Madrid), Rafael Catalá Polo (ESADE), Laura Chaqués Bonafont (Universitat de Barcelona), Concepción Toquero Plaza (Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales, SEEI), Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), Eduardo Zapico Goñi (Ministerio de Economía y Hacienda).

Secretaría de Redacción: María Isabel Wences Simon (Universidad Carlos III de Madrid)

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (Centro de Publicaciones del INAP)



nº 4. Madrid, julio-diciembre 2010

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza “Fermín Caballero”
de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

NIPO: 010-10-005-0 (papel); 010-10-011-0 (formato electrónico)
ISSN: 1134-6035 (formato papel); 1989-8991 (formato electrónico)
DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) está incluida en la valoración integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH) y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, DICE y DIALNET.

Preimpresión: Lerko Print, S.A.
Impresión: Publidisa

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
CENTRO DE PUBLICACIONES
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tfno.: + 34 - 91 273 91 19
Fax.: + 34 - 91 273 92 87

www.inap.es
www.inap.es/gapp
e-mail: revistagapp@inap.es

Los derechos de *copyright*® de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.060.es>

PRECIOS

Número suelto 15,00 €
Número doble 30,00 €
Suscripción anual 27,03 €
Incluidos IVA y gastos de envío

Índice

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN DEL NÚMERO	9
<hr/>	
ESTUDIOS	23
Evaluación y gobernanza en la Unión Europea <i>Eduardo Zapico</i>	9
Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera <i>Luis F. Aguilar y María Bustelo</i>	23
Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las Políticas de los Estados miembros de la Unión Europea <i>Jacques Toulemonde</i>	53
Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación <i>Francisco González-Blanch</i>	79
El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la Unión Europea <i>Eduardo Zapico</i>	101
<hr/>	
EXPERIENCIAS Y CASOS	137
Uso de la evaluación en un contexto de múltiples agentes: el caso del plan de desarrollo rural del País Vasco en el marco de la Unión Europea <i>María Ángeles Díez, Beatriz Izquierdo y Eduardo Malagón</i>	137
Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía <i>Juan Murciano, Laura Porrini, Carlos Bueno y Carmen Vélez</i>	161
<hr/>	
AUTORES	203
<hr/>	

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> (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.

G^a_pP

ESTUDIOS

Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera

Luis F. Aguilar

*Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. México
luisfaguilar@aol.com*

María Bustelo

*Universidad Complutense de Madrid. España
mbustelo@cps.ucm.es*

Resumen

En las tres últimas décadas las dos mayores innovaciones en asuntos de gobierno han sido la Nueva Gestión Pública (modo gerencial o postburocrático), y más recientemente, la Gobernanza o Nueva Gobernanza (modo postgubernamental). Asimismo, el auge de la evaluación de las políticas y los programas públicos es en gran medida resultado de las reformas que los gobiernos por convicción o por fuerza han emprendido en los últimos años y que han modificado sus prácticas, su concepto y sus criterios de valoración. Este artículo constata cómo ha ido tomando forma un nuevo proceso de gobernar y administrar, la (nueva) gobernanza, reconociendo su presencia e importancia directiva, pero también la necesidad y conveniencia de evaluar su actividad y resultados, por lo que indaga en las relaciones que podrían establecerse entre la evaluación y la gobernanza y los beneficios que tanto la gobernanza como la evaluación podrían recibir de sus mutuos aportes.

Palabras clave

Gobernanza, nueva gobernanza, evaluación, políticas públicas, interés público, desempeño, Administración Pública, partenariados, redes, ciudadanía, acuerdo

Governance and Evaluation: a potentially fruitful relationship

Abstract:

During the last three decades, there have been two major innovations in the field of government affairs, New Public Management (managerial or post-bureaucratic mode), Governance or New Governance (post-governmental mode). Likewise, the new push of program and public policy evaluation, is due in part to reforms that governments have undertaken –by conviction or by force- during these last years, which have modified governmental practices, concepts and assessment criteria. This article discusses how “governance” as a new process of government and administration has taken place, and recognizes its presence and importance as a directive process, and also the need and convenience of evaluating its activities and results. Thus, it investigates on the potential relations between evaluation and governance and the mutual benefits both governance and evaluation might have when their respective contributions are jointly considered.

Key words:

Governance, New Governance, evaluation, Public Policy, public interest, performance, Public Administration, Partnerships, networks, citizenship, agreements

1. INTRODUCCIÓN

En las tres últimas décadas las dos mayores innovaciones en el campo de los asuntos de gobierno han sido la estructuración de la nueva administración pública *en modo gerencial o postburocrático*, la Nueva Gestión Pública, y la configuración de un proceso de gobierno *en modo postgubernamental*, la Gobernanza o Nueva Gobernanza. El cambio gerencial ocurrido en el modo de administrar, con el propósito de asegurar la costoeficiencia de los programas públicos y mantener finanzas públicas equilibradas, y el cambio gubernativo en modo de asociación o en red con actores privados y sociales, a fin de incrementar o mejorar la capacidad directiva de los gobiernos, han constituido el marco de referencia desde el cual hemos pensado y tratado la actividad directiva de los gobiernos en estos años. Los dos cambios han sido a su vez interdependientes con el cambio estructural de la economía política (o modelo de desarrollo), que tiene en los mercados el fundamento del desarrollo económico de los países y que ha implicado, en consecuencia, la reducción del intervencionismo estatal directo en los procesos económicos. El hecho de que las reformas sean inconclusas, sus resultados sean considerados parciales e irregulares o hayan ocasionado fallas socialmente nocivas, como el crash financiero del 2008 con sus efectos destructivos en la economía real, no ha anulado que sigan siendo el marco de referencia desde el cual no sólo analistas sino gobiernos diseñan sus políticas, instrumentos financieros, servicios y productos.

El auge de la evaluación de las políticas y los programas públicos, que en los últimos años ha expandido notablemente sus actividades, objetivos, objetos, métodos y usos, es en gran medida resultado de las reformas institucionales, fiscales, políticas, económicas y administrativas que los gobiernos por convicción o por fuerza han emprendido en los últimos años y que han modificado sus prácticas, su concepto y sus criterios de valoración. En un primer momento, debido a la necesidad de prevenir o resolver la crisis fiscal de los estados, la costoeficiencia fue el supremo valor administrativo y de gobierno, que exigió el máximo cuidado y aprovechamiento de los recursos públicos a las unidades administrativas responsables de llevar a efecto las políticas y programas y de prestar los servicios públicos. La *legalidad o institucionalidad* se convirtió en el máximo criterio valorativo de la acción y administración gubernamental en aquellas democracias recientes con problemas crónicos de discrecionalidad, corrupción y opacidad. La *eficacia social* de los programas gubernamentales se abrió paso y se volvió el principal valor de la actividad de gobierno en aquellos países en los que la eficiencia financiera y la institucionalidad rigurosa no eran suficientes para acreditar o asegurar que los programas produjeron resultados que modificaban progresiva o significativamente las condiciones sociales de vida de sectores de población o comunidades. Recientemente estos mismos valores sirven de referencia para medir la calidad institucional, económica y gerencial de la (nueva) gobernanza, en respuesta a interrogantes que se preguntan sobre si posee superior eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad... respecto del tradicional modo gubernamental de dirigir. Sin embargo, la gobernanza suscita además cuestiones sobre su autenticidad pública y su capacidad directiva, que sólo podrán ser aclaradas o zanjadas mediante evaluación, pero a su vez son cuestiones que constituyen un nuevo objeto para los

ejercicios de evaluación y que renuevan o expanden necesariamente sus métodos habituales o estándares.

El artículo registra que en los últimos años ha ido tomando forma un nuevo proceso de gobernar y administrar, denominado (nueva) gobernanza, cuyas características distintivas se manifiestan en las varias o numerosas acciones que el gobierno lleva a cabo al abordar la solución de los problemas públicos o al realizar determinados objetivos y futuros de valía social. El artículo reconoce la presencia e importancia directiva de la nueva gobernanza, pero también la necesidad y conveniencia de evaluar su actividad y resultados, por lo que indaga en las relaciones que podrían establecerse entre la evaluación y la gobernanza y los beneficios que tanto la gobernanza como la evaluación podrían recibir de sus mutuos aportes. Después de una breve mirada al ejercicio reciente de la evaluación pública y al desarrollo de la disciplina (sección 2) y después de una breve exposición de las características esenciales del proceso y la estructura de la gobernanza (sección 3), el artículo se dedica a trabajar la relación gobernanza-evaluación desde una doble perspectiva, que dará lugar a las secciones 4 y 5 de este artículo.

En estas dos últimas secciones hablaremos primero de la evaluación como componente y herramienta de la gobernanza, pues la evaluación es una actividad indispensable para el aseguramiento y la mejora continua de la dirección de la sociedad por los gobiernos, cualquiera sea el modo directivo. En segundo lugar, plantearémos qué y cómo puede y debe ser evaluada la gobernanza, la cual, en tanto proceso directivo no escapa a la evaluación de su desempeño, a la medición de la calidad, eficacia, eficiencia de sus productos, que son leyes, programas, gasto, proyectos de inversión, servicios. Pero, por otro lado, más allá de la evaluación de su desempeño, la gobernanza suscita varias preguntas acerca de si es un proceso de gobierno posible, si realmente existe y, sobre todo, si es socialmente aceptable y confiable, es decir, plantea preguntas acerca de su existencia real y acerca de su validez pública. Concretamente se trata de preguntas que se interrogan acerca de si las decisiones que se toman y las acciones que se efectúan para abordar un determinado asunto social deban ser consideradas decisiones y acciones en modo de gobernanza (nueva o moderna), así como preguntas acerca de si la gobernanza, por su naturaleza asociada, que incorpora a actores privados y sociales en la decisión y ejecución, no perjudique la naturaleza pública de la acción de gobierno. Hay también preguntas de tipo administrativo o gerencial, que nacen de la preocupación acerca de si el proceso de decisión y efectua-ción de la gobernanza, en el que participan numerosos actores con diversos intereses, conocimientos y niveles de poder, no complique en vez de facilitar la conducción social, pues si el gobierno de mando jerárquico enfrenta problemas graves de dirección social eficaz es posible pensar que el gobierno en forma de asociación o en red puede ser más fatigoso al momento de tomar decisiones e implementarlas.

2. HACIA UN ENCUENTRO ENTRE LA EVALUACIÓN Y LA GOBERNANZA

Una visión panorámica del desarrollo de la evaluación de la acción de gobierno en los últimos treinta años muestra que su aparición y difusión tuvieron razones di-

versas, vinculadas con diversas situaciones críticas de los gobiernos o con transformaciones notables de su régimen y administración. En algunos países los ejercicios de evaluación aparecieron en los años 70 u 80, en el contexto de los peligrosos déficits financieros que experimentaban numerosos estados sociales en su gasto social y los ponían en riesgo de crisis fiscal. La evaluación fue considerada como el dispositivo analítico y directivo indispensable para conocer y medir las áreas de notoria ineficiencia económica de la acción gubernamental, que ofrecía elementos informativos para prevenir y asegurar la costoeficiencia de las políticas y los programas del gobierno. La evaluación, entendida por parte de algunos sectores como un instrumento de diagnóstico financiero de los programas y organismos gubernamentales, produjo información que fue clave para sanear las finanzas públicas y construir un equilibrio duradero ingreso-gasto público, introduciendo reformas administrativas de compactación de niveles jerárquicos, medición del desempeño y control de gestión y, en casos extremos, de cancelación de programas y organismos, considerados ineficientes.

En continuidad con el valor de la eficiencia, dado que ésta no es sino el modo racional de la eficacia, fue lógico plantearse la cuestión de la eficacia social de las políticas, programas y servicios públicos, por lo que se puso el acento en los resultados, impactos o cambios que producían en la sociedad y se trató de identificar y medir su grado de generación de beneficio o utilidad social: su generación de valor público. Independientemente de la eficiencia económica, la evaluación fue en este enfoque y uso el instrumento empleado para conocer si y en cuánto las diversas acciones de gobierno modificaban las situaciones indeseadas de la realidad social en su conjunto o de sectores particulares de población. Por último, en otros países, particularmente en los de reciente democratización, la evaluación se relacionó con la medición del imperio de la ley y ha sido empleada como sistema métrico para detectar el grado de observancia de la legalidad por parte de los gobiernos y las administraciones públicas, su imparcialidad, trato igual a los ciudadanos. Con este ejercicio se relacionan otras actividades evaluativas cuyo objetivo no es medir la eficacia de las políticas y programas de los gobiernos sino valorar otras características esenciales de la acción del gobierno o de una sociedad, como certidumbre jurídica, respeto de los derechos humanos, gobernabilidad, estabilidad política, desigualdad social, libertad económica, competitividad, riesgo país, capital social, etc., tal como lo practican algunos organismos y fundaciones internacionales cuando realizan estudios con indicadores más o menos robustos para calificar o certificar la calidad de la democracia, la calidad institucional, la calidad de vida, las condiciones económicas y hasta la felicidad de un país. En resumen, las prácticas diversas de la evaluación han contribuido en estas últimas décadas a fabricar o a asegurar *la calidad institucional* y *la calidad gerencial* (financiero-administrativa) de los gobiernos.

De este modo, una buena parte de la evaluación de la acción gubernamental realizada en los últimos años se ha ejercido con un conjunto de supuestos, que no son cuestionados y que coinciden en aceptar la relación de causalidad que el diseño y la ejecución de las políticas y programas implican, por lo que la evaluación tiende a concentrarse más bien en la medición de los efectos que provocan los comportamientos

de las organizaciones, unidades o personal de la administración pública, a cuyos aciertos y fallas se imputarán los efectos concretamente. Dicho en términos gruesos, esta evaluación no cuestiona la estructura de causalidad (el teorema, el modelo, la tecnología) de la política y del programa, la supone correcta, siendo los causantes, los operadores, los que son cuestionados.

Los supuestos son específicamente:

- a) La corrección del diseño de las políticas, programas y procesos de servicio, suponiendo que la cadena de operaciones de las políticas, programas y servicios implica un ordenamiento claro y preciso de preferencias (objetivos, metas) y una selección de las acciones causalmente idóneas para realizarlas. Al suponer que el diseño de una política o programa contiene una apropiada o correcta relación entre acción-resultado, causa-efecto, medios-fines, la evaluación concentra lógicamente su atención y medición en la actividad, el desempeño, el producto, el resultado, que puede ser inapropiado, deficiente o fallido por errores, defectos e incumplimientos de operación, pero no debido a errores o fallas en el diseño causal de la política. El diseño podrá ser cuestionado posteriormente, a results de los datos de la evaluación, particularmente si son alarmantes y si las calamidades que la evaluación señala motivan a que el diagnóstico sobre las causas de los resultados insuficientes o adversos obligue a ir más allá de los comportamientos de los responsables de la operación y examine el diseño mismo y los supuestos de los diseñadores¹.
- b) Al concentrar su atención en el desempeño gubernamental-administrativo (políticas, programas y servicios), la evaluación puede suponer también tácita o explícitamente que la acción gubernamental posee control suficiente sobre el mundo social y que es la causa social única o determinante, razón por la cual el hecho de que los efectos previstos o esperados no sucedan o no sucedan en el nivel previsto o esperado ha de imputarse de nuevo a defectos de comportamiento de las organizaciones, unidades o personal administrativo del gobierno, sin tomar en consideración las interferencias que las acciones de las autoridades y los servidores públicos pueden haber sufrido por la intervención de otros actores políticos, económicos y civiles, que siguen sus propias lógicas de acción o que han tomado ofensiva o defensivamente partido frente a la decisión gubernamental. En efecto, el actor gubernamental no es único ni determinante en la efectuación de las situaciones sociales preferidas, dado que los contextos sociales están poblados por actores extragubernamentales, cuyos intereses e ideas ponen en movi-

1 Esto mismo se puede afirmar respecto de la evaluación institucional o de la legalidad vigente, cuya corrección normativa es supuesta, aun si sus normas descansan en supuestos causales dudosos acerca de los efectos sociales que producirán la prescripción o la prohibición de determinados comportamientos. Hay leyes incorrectas en la previsión de sus efectos, aun si normativamente vigentes y vinculantes.

miento sus propias causalidades que facilitan o dificultan la causación gubernamental, la favorecen o la bloquean. En otras palabras, no se reconoce la complejidad de los escenarios pluralistas en los que se desarrolla la acción gubernamental.

- c) El tercer supuesto consiste en que los actores clave, decisivos y plenamente responsables son los operadores directos de las políticas y programas, sin destacar que sus acciones y comportamientos se enmarcan en sistemas de acción, pues su operación no ocurre en el vacío ni depende exclusivamente de su habilidad y motivación personal o grupal, sino que está condicionada por estructuras organizativas, jerarquías, normas y reglamentos, pautas de dirección, procedimientos, especificaciones de trabajo, asignaciones de recursos, que proceden de otros niveles y unidades de gobierno sobre los que no tienen control.

En resumen, en muchos casos las evaluaciones se han realizado suponiendo: a) la corrección del diseño causal de las políticas, programas y procesos de servicios; b) la idoneidad de la estructura de organización y dirección de las unidades operativas o del personal que tienen a su cargo la efectucción de las políticas, programas, servicios; c) la dominancia de la causalidad gubernamental sobre la realidad social. Esto explica que sea limitado el número de evaluaciones que, después de listar los efectos y resultados de la acción pública, remitan a examinar escrupulosamente la relación causal que contiene el diseño de la política pública, el tipo de organización pública que es responsable de su implementación y el modo de gobernanza o proceso de gobernar. En mucho, estos supuestos de la evaluación pública van a tenor y son también consecuencia de los enfoques dominantes en las disciplinas de las que parte el planteamiento de la evaluación de la acción pública (tales como finanzas públicas, análisis de políticas públicas y administración pública), que hasta años recientes mantuvieron principios o enfoques de *racionalidad estricta*, *idoneidad organizativa* del gobierno² y, sobre todo, *suficiencia gubernamental*, que consideraba al gobierno dotado de la superioridad y autonomía decisional para realizar por sí mismo el interés y beneficio público

Sin embargo, *estos supuestos deben ser reexaminados a la luz de la literatura más reciente* sobre políticas públicas y teoría de las organizaciones y de las administraciones públicas, que señalan: a) “la racionalidad limitada” del diseño de las políticas, programas y procesos de servicios, que hace que el diseño, por el lado de sus objetivos y por el lado de sus instrumentos y procesos, esté expuesto intrínsecamente a diferentes definiciones e interpretaciones de los problemas públicos por parte de los diferentes actores que en ellas participan, y, por lo tanto, a inconsistencias, defectos

² El arreglo jerárquico-burocrático clásico fue considerado la forma organizativa que aseguraba eficacia y eficiencia: la “dominación legal-racional” (Weber), mientras la organización descentralizada o de agencias ejecutivas independientes fue presentada por la Nueva Gestión Pública como la idónea para sustentar la eficiencia y la eficacia.

y errores en los aspectos de eficiencia, eficacia e institucionalidad normativa; b) “la contingencia de la organización”, cuya normatividad, estructura, pautas de dirección y especificaciones de operación, en su conjunto o por separado, pueden o no asegurar la implementación y gestión eficaz de la políticas, programas y servicios; c) “el enfoque gubernamental(ista)”, es decir la idea de que el gobierno es suficiente en la solución de los problemas sociales y en la producción de los objetivos sociales preferidos, por lo que tanto el éxito como el fracaso relativo es atribuible exclusivamente al gobierno, sus organismos y su personal, con las correspondientes exaltaciones o escepticismos respecto de los alcances del gobierno. En resumen, parece existir una paradoja metodológica u operativa en los ejercicios estándar de la evaluación. Sus supuestos no consideran *los límites del gobierno*, sus límites de racionalidad directiva, no obstante su gran número de poderes y recursos, mientras sus resultados informan permanentemente acerca de los límites de análisis, estructura, dirección y operación de los gobiernos.

Para un replanteamiento de la evaluación es importante registrar sus límites, que no son reconocidos por los enfoques más tradicionales que asumen inercialmente perspectivas que nos llevan a un callejón sin salida en la relación gobernanza-evaluación, pero también destacar varios elementos a favor que nos permiten ser algo más optimistas para un encuentro productivo de ambos conceptos, que ahora apuntamos y a los que posteriormente apelaremos a lo largo del desarrollo del artículo. Nos referimos, en primer lugar, a la propia *historia y desarrollo del campo de la evaluación* en la que podemos encontrar muchas referencias tanto teóricas como prácticas, y que no siempre se han aplicado, o se han aplicado muy limitada y anecdóticamente a la evaluación de la acción gubernamental en muchos de nuestros países. Efectivamente, con el empuje inicial de los países anglosajones, la evaluación se ha ido convirtiendo en un campo profesional y académico de creciente interés y bajo el cual se han desarrollado y desarrollan todo un elenco de teorías y enfoques que suponen un cuerpo teórico y práctico que puede arrojar luz a una utilización cabal de la evaluación en el ámbito de la gobernanza (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Stufflebeam, 2001; Stufflebeam; Madaus y Kellaghan, 2002; Bustelo, 2001). De hecho, si se hace un análisis histórico de los enfoques de evaluación, se puede observar como se trata de un campo que más que moverse y desarrollarse a través de modelos teóricos, ha ido intentando dar solución a los retos y problemas prácticos que planteaba la aplicación de una evaluación tradicional y lineal a la acción pública que pretendía actuar sobre una realidad social cada vez más compleja y fragmentada (Ballart, 1996; Shadish, Cook y Levinton, 1991; Weiss, 1998).

En segundo lugar, quisiéramos mencionar la *ampliación creciente tanto del objeto como de los usos de la evaluación*. Bajo los enfoques más racionalistas en los que se concebía el proceso de elaboración de las políticas públicas como un proceso ordenado y claro en sus diferentes fases, parecía lógico que se reservara el *objeto* de evaluación principalmente a los resultados de las políticas –se controlaba la formulación con un buen análisis de la realidad y unas técnicas adecuadas de planificación, se controlaban también los procesos de implementación que en parte se daban por estableci-

dos desde el diseño y la toma de decisiones, por lo que a la evaluación le quedaba controlar que se habían conseguido los efectos deseados previamente planificados y debidamente implementados—. Pero paralelamente al propio reconocimiento de la racionalidad limitada de las políticas, se entiende que hay que evaluar más aspectos o componentes de las mismas, ampliando así el objeto de evaluación tanto a los procesos de implementación, como al propio diseño y formulación de las políticas (Bustelo, 2001). Asimismo, se va reconociendo el papel de la evaluación no sólo como facilitadora de las decisiones gubernamentales sino como elemento clave en el aprendizaje de las organizaciones, ampliando así el concepto de *uso instrumental* (utilización de la información que arroja una evaluación para tomar decisiones sobre la acción evaluada), a otros tipos de uso, como son el conceptual (contribuyendo a la definición de conceptos), persuasivo (para conseguir apoyos necesarios) o académico-profesional (contribuyendo al acervo científico de una comunidad) (Weiss, 1998). Incluso se ha llegado a apelar a los efectos que la propia evaluación puede tener en la creación de sistemas y metodologías futuras de evaluación así como de cultura evaluativa (Torres, Preskill y Piontek, 1996).

Por último, también resulta de especial interés la *ampliación reciente del campo de aplicación de la evaluación* de las acciones de gobierno, en concreto la consideración de la evaluación como *instrumento de fomento y profundización de la democracia* y que va unida a una creciente *institucionalización de la función de evaluación* en los gobiernos y las administraciones públicas. De esta manera se comienza a concebir la evaluación como una forma de aumentar la rendición de cuentas a la ciudadanía y la calidad democrática a través de la transparencia y la participación. Como ejemplo, éste es uno de los principales propósitos declarados de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) creada por el Gobierno Central español en 2006 (Garde, 2007). A la creación de unidades o agencias especializadas en la evaluación de la acción de gobierno (en el caso español, además de la AEVAL, se pueden mencionar ejemplos de unidades sectoriales –como la DGPOLDE³ en el sector de la cooperación internacional– o descentralizadas –como IVALUA⁴ en gobierno autonómico catalán–), habría que añadir otros indicadores de institucionalización de la función de evaluación, y que pueden favorecer nuestro análisis, como

3 DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es de su competencia llevar a cabo tareas de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y entre sus funciones se encuentran desarrollar las labores de seguimiento, coordinación y evaluación de la ayuda española oficial para el desarrollo, y evaluar las políticas, instrumentos, intervenciones, programas y proyectos de cooperación internacional.

4 IVALUA es un consorcio público, en el que participan la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra y la Fundació Jaime Bofill, y cuya misión es promover la evaluación de las políticas públicas en el ámbito autonómico y local, para contribuir a la mejora de la acción de gobierno y de sus efectos en la vida de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña. Sus cuatro ejes de actuación son el fomento de la demanda y utilización efectiva de la evaluación de políticas públicas por parte de directivos y gestores públicos, la articulación de un modelo de evaluación de políticas públicas en Cataluña, en colaboración con el resto de actores presentes en este ámbito, la promoción de la oferta y del conocimiento existente en relación con la evaluación de políticas públicas en Cataluña, y la mejora de la información a la ciudadanía y de su participación en la valoración de políticas públicas autonómicas y locales.

son la creación de asociaciones profesionales de evaluación nacionales y supranacionales (como ejemplo, Sociedad Europea de Evaluación creada en 1996 y Sociedad Española de Evaluación creada en 2001)⁵, la puesta en marcha de formación de postgrado específica⁶, la producción de literatura y materiales de evaluación –tanto libros y manuales, como revistas especializadas, como guías y orientaciones metodológicas–, así como la propia práctica de evaluación y la existencia de estudios de procesos de evaluación, la cual genera un “mercado” de trabajo en el que se integran diferentes actores tales como evaluadores/as, clientes, comanditarios/as y gestores/as de evaluaciones (Bustelo y Fitzpatrick, 2009).

3. LA GOBERNANZA: MEMORÁNDUM SOBRE SU PROCESO Y ESTRUCTURA

Los ejercicios de evaluación han arrojado información abundante y relevante sobre el nivel o grado de eficacia directiva de los gobiernos, un tema que se ha vuelto recientemente de gran importancia cognoscitiva y cívica. La cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en los últimos años en el centro de la preocupación de la ciudadanía, inconforme o desilusionada por los insuficientes o hasta nulos rendimientos de los gobiernos en varios asuntos que consideran cruciales para sus vidas, y también en el centro de las disciplinas que tienen a la acción del gobierno como su objeto de conocimiento. Para el planteamiento de la cuestión y aun para sus líneas de solución han sido fundamentales el ejercicio y los resultados de las evaluaciones, que han tenido un doble efecto. Por un lado, la información que la evaluación proporciona sobre el número y la magnitud de las deficiencias de los varios programas públicos ha indeliberadamente reforzado el escepticismo de muchos ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para atender asuntos importantes de interés general. Por otro lado, el análisis del desempeño gubernamental y la medición de sus consecuencias sociales han servido para identificar con mayor precisión las áreas problemáticas del gobierno, corregir errores, anticipar ineficiencias y, en la práctica, mejorar la capacidad directiva gubernamental.

Los problemas de eficacia directiva de los gobiernos han tenido dos líneas generales de respuesta: *la gobernabilidad y la gobernanza*. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y el enfoque de la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad, que pone el acento en las capacidades del gobierno como una de sus condiciones necesarias de dirección social. Dicho resumidamente, el enfoque de gobernabilidad considera que el problema directivo es suficientemente resuelto si se dota o se provee de nuevo al gobierno con las capacidades requeridas (instituciona-

5 Ver <http://www.europeanevaluation.org/> y <http://www.sociedadevaluacion.org/website/>

6 En el caso español, Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM, desde 2002 y Master Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas de la UNIA desde 2007.

les, fiscales, administrativas, coactivas...) para estar en aptitud de dirigir a la sociedad, mientras el enfoque de gobernanza apunta a la necesidad o conveniencia de practicar *un nuevo proceso directivo de la sociedad*. Mientras el enfoque de la gobernabilidad supone que un gobierno capaz, dotado con las capacidades requeridas, es suficiente para dirigir a la sociedad, el supuesto básico de la gobernanza es la noción de que en las condiciones de la sociedad contemporánea (nacional e internacional) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas o se le pudieran otorgar. La insuficiencia gubernamental para definir y sobre todo realizar los futuros preferidos de sociedad hace que los gobiernos requieran y valoren las capacidades de la sociedad económica y civil, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y bienestar o seguridad social universal, lo cual introduce otro tipo de relación entre el gobierno y la sociedad y obliga al gobierno a practicar otro modo de gobernar a la sociedad.⁷

En términos generales, por gobernanza se entiende el proceso o la actividad de gobierno o dirección de la sociedad. Por ser una actividad directiva, la gobernanza es una actividad intencional, orientada a la realización de los objetivos sociales preferidos, y es una actividad causal, en tanto es la acción considerada idónea para realizar los objetivos preferidos. La intencionalidad de la gobernanza hace referencia a valores, objetivos, futuros, preferencias sociales y la causalidad implica recursos, instrumentos, acciones, formas de organización y gestión. La gobernanza es entonces una actividad directiva estructurada valorativamente (institucionalmente) y técnicamente. La influencia del gobierno y la sociedad en la definición y ejecución del contenido de la gobernanza (es decir, de sus objetivos, instrumentos, acciones...) para conducir una determinada situación social es mayor o menor según circunstancias sociales específicas, según el tipo de asuntos públicos que abordan y, en el fondo, según la estructura política existente de relaciones entre el gobierno y la sociedad. El peso cambiante del gobierno o de la sociedad en la definición del contenido de la gobernanza es el criterio fundamental de los diversos tipos de gobernanza en la sociedad⁸, y la averiguación realmente relevante tanto para fines cognoscitivos como políticos.

En términos específicos, por *gobernanza “nueva” o “moderna”* (o gobernanza en sentido estricto) se entiende el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad y causalidad es definida y realizada por el gobierno en interdependencia (en asociación o en red) con las organizaciones económicas y sociales, en razón de que el gobierno en las condiciones económicas y sociales actuales (global-nacionales) care-

7 Para un desarrollo analíticamente más preciso y fundado de la Gobernanza, me permito remitir a las obras de Aguilar (2007, 2009); Innerarity (2006), Natera (2004), Prats (2004) en el medio español y latinoamericano. En el ámbito internacional son fundamentales Kooiman (1993, 2003), Rhodes (1997), Piore (2000), Bevir (2009), entre otros.

8 Kooiman ha propuesto tres tipos: “gobernanza jerárquica” o por el gobierno, “gobernanza por autogobierno” y “gobernanza por cogobierno”, llamada ésta “nueva, moderna gobernanza”, en el entendido que los modos empíricamente observables de gobierno de la sociedad manifiestan en diversos grados los atributos esenciales de los tipos puros de gobernanza o los combinan.

ce de los recursos suficientes (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, políticos...) para definir y realizar por sí mismo el sentido de dirección de su sociedad, a consecuencia de que la consolidación de la democracia ha expandido la esfera de la deliberación pública y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y a consecuencia de que sectores clave de la sociedad económica y civil (global-nacional) poseen la independencia política y la autonomía ejecutiva suficiente para hacerse cargo de sus asuntos y resolver sus problemas, para resistirse a decisiones de gobierno adversas a sus planes o eludirlos y para exigir tomar parte en la definición de la orientación de la sociedad y colaborar en su efectúaación.

Al momento de su aparición la gobernanza, en el sentido específico de gobernanza nueva o moderna, fue básicamente un *concepto descriptivo*, que describía el comportamiento que estaban siguiendo los gobiernos sociales de numerosos países, a partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas que emprendieron para prevenir o superar su crisis fiscal y que tuvieron como efecto modificar la estructura administrativa del gobierno y su modo tradicional de gobernar. El comportamiento directivo y administrativo del gobierno mostraba que había dejado de ser el actor único o dominante, que mediante sus burocracias formula y lleva a cabo las políticas públicas y los servicios públicos y, en cambio, se podía observar que definía sus políticas y realizaba sus tareas públicas mediante variadas formas de colaboración y asociación con actores privados y sociales o que había aceptado y hasta formalizado institucionalmente que las organizaciones privadas y sociales se hicieran cargo de la efectúaación de ciertas políticas y servicios, sin intervenir en modo directo en su operación, aun si en estos casos el gobierno establecía con frecuencia las normas y estándares de operación, producto y resultado y muy probablemente las financiaba y evaluaba su desempeño.

El nuevo proceso directivo es descrito como un paso de las formas directas de gobierno hacia las “formas indirectas” o “mediante terceros” o de “gobierno a distancia” y también como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control de las organizaciones económicas y sociales hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red con las organizaciones sociales (“gobierno por redes, en red”). Las definiciones descriptivas destacan además las formas de diálogo y negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que serán el marco de referencia para elaborar las políticas y prestar los servicios públicos de beneficio social o para decidir políticas estratégicas y proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y prosperidad de la sociedad. En resumen, Gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia coproducen ahora un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo cómo se dividirán el trabajo, la autoridad y la responsabilidad y qué cantidad y tipo de recursos aportarán tanto el gobierno como las organizaciones económicas y civiles a fin de realizar los objetivos sociales preferidos.

Gobernanza se volvió posteriormente un *concepto teórico*, cuando su modo o patrón de gobernar se presentó como el efecto de transformaciones económicas, sociales y gubernamentales de magnitud estructural (no coyunturales) y se le argumentó como el modo de gobernar apropiado en las condiciones sociales actuales, que otorga capacidad y eficacia directiva a los gobiernos y contribuye a reconstruir su significación social y la confianza ciudadana. El principio o supuesto cognoscitivo en el que se sustenta la gobernanza es el enunciado de la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica económica contemporánea, cuyo motor son las firmas globales y las cadenas de valor internacionales, y sobre el pluralismo de las posiciones políticas, intelectuales y morales que caracteriza la vida de la sociedad. La insuficiencia o limitación directiva del gobierno en la nueva estructura y economía política de la sociedad tiene como efecto que el gobierno ya no puede definir y realizar por sí mismo el rumbo de su sociedad y origina una forma de dirigencia interdependiente y asociada con actores extragubernamentales, un “sistema de gobernanza” (PNUD), en el que el gobierno es agente indispensable y fundamental pero ha dejado de ser el protagonista unilateral y determinante.

El proceso de gobernar tiene su *estructura*, no es una actividad sin restricciones, discrecional, que puede reinventarse en cualquier momento. En las democracias modernas el gobernar es un proceso estructurado institucional y técnicamente. Lo normal es que las normas legales y las normas técnicas enmarquen y encaucen las decisiones y operaciones del gobernar, por lo que es identificable un patrón de comportamiento directivo, no obstante las variaciones políticas de interlocución gubernamental-social a las que obligan las cambiantes situaciones sociales y los diversos asuntos públicos. Es objeto de investigación empírica averiguar cuáles son los componentes concretos que integran la estructura del gobernar de un particular gobierno en una determinada circunstancia o frente a un determinado asunto, pero es también posible enunciar teóricamente los componentes esenciales de la estructura de la gobernanza nueva, puesto que sin ellos no podría existir, desarrollarse y realizar con eficacia la conducción social.

Los componentes estructurales son de dos tipos, institucionales y técnicos. Los factores o componentes *institucionales* de la gobernanza nueva son: las instituciones de los poderes públicos (que definen su titularidad y modo de ejercicio), el sistema de justicia y seguridad, las instituciones del mercado, las de la sociedad civil y las instituciones internacionales⁹, mientras sus componentes *técnicos* son el sistema de ciencia-

9 Un componente estructural de la gobernanza que tiene importancia creciente en todos los estados es el de *las instituciones internacionales* (sus regímenes y sus organismos ejecutivos), que incluyen en modo paradigmático las asociaciones políticas supranacionales, como la UE. Los gobiernos de los estados nación gobiernan cada vez más en conformidad con regímenes, reglas, acuerdos, convenios, protocolos, estándares de políticas y servicios públicos que son de validez internacional, en el entendido de que las instituciones internacionales se articulan con la tendencia de la economía global, cuyos actores privados significativos producen también normas técnicas y comportamentales que son vinculantes para el intercambio económico y para participar en las cadenas de valor internacionales.

tecnología, las finanzas públicas, las políticas públicas y la administración pública. Los componentes institucionales son fundamentales para la validez social del proceso directivo (“legitimidad política”), mientras los componentes técnicos son básicos para asegurar suficientemente que el proceso directivo sea productivo, eficaz. Estos dos tipos y planos de componentes, según sea su contenido, son los factores que crean y definen la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, la amplían o restringen, la facilitan o dificultan, la normalizan¹⁰.

Los componentes de la estructura de la gobernanza demarcan el alcance de las capacidades gubernamentales, lo que el gobierno puede hacer, pero su aprovechamiento cabal y su empleo eficaz depende de *las prácticas políticas* que lleven a cabo los gobernantes, es decir, del número y tipo de relaciones que establezcan y estabilicen con los varios sectores de la sociedad, particularmente con aquellos que por las capacidades y recursos que poseen son necesarios y relevantes para resolver los problemas sociales crónicos y producir los futuros deseados. Las prácticas políticas son conocidas y remiten al conjunto de convocatorias, consultas, diálogos, discusiones, negociaciones, ajustes mutuos, acuerdos, conciliaciones, compromisos, treguas... (y también comportamientos opuestos) que tienen lugar entre gobierno y organizaciones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, aunque el proceso de gobierno esté coherentemente estructurado y el diseño normativo (institucional y técnico) de sus factores constitutivos sea el apropiado para que el gobierno posea capacidad directiva, puede ocurrir que el gobierno no muestre habilidad interlocutoria, disposición a coordinarse y acordar, al momento de relacionarse con los diferentes actores políticos, económicos y sociales, con la consecuencia de suscitar críticas, enfrentamientos, deserciones y desaprovechar o subutilizar las mejores capacidades de su estructura gubernativa.

Las prácticas políticas que el gobierno lleva a cabo para definir y ejecutar la conducción social es lo que la gobernanza vindica y justifica. Por eso pone el acento en la necesidad y conveniencia de *un nuevo proceso directivo*, de una nueva relación entre gobierno y sociedad para abordar los asuntos de interés general. Las poderosas capacidades legales, fiscales y administrativas de las que dispone el gobierno pueden quedar paralizadas o no tener los alcances que podrían tener si las prácticas políticas de los gobiernos con los otros poderes públicos, los otros gobiernos, las firmas empresariales, las organizaciones sociales, los centros de conocimiento son impertinentes. En general, esto ocurre si el gobierno no es, en primer lugar, un gobierno suficientemente unitario y coherente en su actividad directiva (integración y coherencia de sus políticas, programas y organismos) y si sigue encerrado en un principio rígido de protagonismo y superioridad, con la pretensión de querer subordinar a la sociedad en vez de coordinarse con ella y coordinarla. En su lugar las prácticas políticas nuevas, que posibilitan una gobernación más eficaz, son las que se orientan a motivar y persuadir a los poderes públicos y a las organizaciones sociales a cooperar y coproducir

¹⁰ En el contexto de este artículo, los componentes institucionales y técnicos de la gobernanza son enunciados y no desarrollados.

una posición compartida en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social,¹¹ a dar forma a un modo de gobierno en red, en asociación, en la que el gobierno es un actor necesario con funciones de convocador, facilitador, animador y coordinador, pero ya no el epicentro de la conducción de la sociedad.

4. LA EVALUACIÓN COMO ELEMENTO CLAVE DE LA GOBERNANZA

La evaluación es la recopilación y análisis sistemático de información, a través de unos criterios previamente establecidos, con la intención de emitir juicios –también probados y sistemáticos– sobre el valor y/o mérito de lo que se está evaluando, en este caso la actividad y los resultados de la gobernanza pública. La evaluación tiene un claro carácter práctico y aplicado y su sentido último se encuentra en la utilidad potencial que dicha actividad tiene para las decisiones directivas, gerenciales u operativas de varios tipos y alcance. En este sentido, a la evaluación se le reconocen tres funciones claras¹² no excluyentes entre sí y que la dotan de sentido y significado, especialmente si hablamos de la evaluación de la acción pública, es decir de las diferentes actuaciones promovidas por los gobiernos para abordar y solucionar los problemas de la ciudadanía. La primera de las funciones, de carácter más técnico, es la de *aprendizaje o mejora (improvement)*, por la que la evaluación sirve para aprender sobre la propia práctica y mejorar la acción futura. En este sentido la evaluación cumple el papel de informar sobre las potencialidades y dificultades de una determinada acción, con el fin de utilizar dicha información para introducir cambios y mejoras en dicha acción. La segunda, de carácter más político, es la de *rendición de cuentas (accountability)*, o para ser más exactos y dejar claro que no hablamos sólo del control económico, fiscal y contable de las acciones públicas, de la *rendición de responsabilidades*. Según esta función, la evaluación cumple el papel de rendir cuentas a la ciudadanía y a los actores involucrados sobre cómo se han empleado los fondos públicos, se ha interpretado el interés general y se ha dado (o intentado dar) solución a las diversas demandas de la ciudadanía. Por último, la tercera función, si se quiere de un carácter más “científico”, es la de *iluminar acciones futuras (enlightenment)*. Así, aun-

11 En el campo de la gobernanza hay que distinguir entre las acciones del gobierno relacionadas con el aseguramiento del orden público / seguridad pública y las actividades relacionadas con el bienestar y el desarrollo de su sociedad. Las primeras, las esenciales del estado, no pueden ser llevadas a cabo más que en modo de “vieja gobernanza” o de “gobernanza jerárquica” o “por gobierno”, en tanto el Estado es la organización soberana que se distingue por poseer legítimamente la coacción en su sociedad territorial sin compartir su fuerza con nadie y está obligado a neutralizar, sancionar y derrotar a los grupos o personas que en modo violento lesionan personas, libertades y propiedades de sus ciudadanos en su ámbito territorial o a los grupos que quieren convertirse en un poder territorial alternativo. En cambio en los temas de crecimiento económico y desarrollo social son limitadas las capacidades del estado, de modo que sin el aporte de la sociedad económica y civil, cuyos recursos financieros, tecnológicos y organizativos son clave para la productividad, la competitividad y la prosperidad, no está en condiciones de dirigir a su sociedad.

12 Las tres funciones de la evaluación tal y como aquí se describen son básicamente reconocidas por diferentes autores/as con diferentes matices. Para una ampliación del tema sobre la definición y funciones de evaluación, ver Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Vedung, 1997; Bustelo, 2003.

que el principal fin de la evaluación no es el de la construcción de conocimiento (en eso se diferencia de la función de investigación), lo que sí es cierto es que la evaluación contribuye a un aprendizaje a más largo plazo y que trasciende a las enseñanzas sobre una acción concreta, “iluminando” así la acción pública general, el mayor conocimiento y comprensión de la realidad y las mejores maneras y estrategias generales para actuar sobre la misma.

La evaluación es (o debería ser), por lo tanto, una pieza importante de cualquier acción pública, ya que las funciones de mejora, rendición de cuentas e iluminación para acciones futuras pueden considerarse requerimientos intrínsecos de la actuación pública. Pero además, en el caso de la gobernanza, creemos que puede apelarse a tres razones por las que la evaluación es una pieza clave para refinar y consolidar el enfoque directivo público-privado, gubernamental-social de la gobernanza, que suscita problemas políticos relacionados con la naturaleza y responsabilidad pública de sus decisiones y acciones, así como problemas gerenciales relacionados con la tarea de coordinar el conjunto diferenciado de actores que participan en la deliberación, decisión y ejecución del contenido de la gobernanza (objetivos, instrumentos, acciones, recursos, tiempos...).

El carácter asociado de la gobernanza plantea de inmediato la cuestión de cómo el gobierno puede llevar a cabo la *coordinación* de los diferentes actores que participan en el diseño y la implementación del contenido de la gobernanza, coordinación que se vuelve una actividad crucial para integrar las posiciones y los recursos de múltiples actores con diferentes niveles de conocimiento y poder y llegar a definir la propuesta de cómo se gobernarán ciertas situaciones sociales problemáticas o cómo se movilizarán las potencialidades sociales para realizar objetivos sociales relevantes. La tarea “transversal” de la función de coordinación está en total sintonía con la función de la evaluación, pues los métodos y resultados del ejercicio evaluativo son especialmente útiles para: a) obtener información acerca de todos y cada uno de los diferentes actores involucrados, b) palpar sus necesidades y demandas, c) tener una panorámica global del mapa de actores y de sus relaciones de interdependencia, d) conocer los resultados que han tenido diseños y decisiones de política similares a las que están por tomar asociadamente gobierno y sociedad, y e) retroalimentar el funcionamiento en red y la relación de los actores gubernamentales, privados y sociales. Al ser la gobernanza un modo de gobierno más descentralizado, horizontal, interdependiente y consensual, las decisiones que gobierno y actores sociales toman asociadamente para dirigir a la sociedad ya no pueden ser mediante el mando del gobierno y la subordinación de los participantes sino mediante la información más objetiva posible, oportuna y relevante sobre el proceso decisorio asociado o en red (sus conceptos, argumentos, cálculos, intereses, propuestas...) y sobre los probables efectos sociales de la decisión. La información ofrece elementos al gobierno para que esté en aptitud de coordinar la interacción de los múltiples actores participantes, la cual no necesariamente será tersa, consonante, cooperativa y concluyente. La evaluación es entonces imprescindible como función sistemática de recopilación y valoración de información relevante para que el actor gobierno pueda coordinar el proceso me-

diante el cual los actores sociales y él mismo deciden el modo cómo se atacarán los problemas públicos y se realizarán los objetivos públicos deseados. En suma, la evaluación, al arrojar información sobre los efectos que tienen ciertas acciones para facilitar el entendimiento entre los actores participantes y sobre los efectos que tendrá la implementación de la decisión tomada para resolver los problemas y realizar los objetivos públicos deseados, es un instrumento fundamental para facilitar la coordinación gubernamental del proceso decisorio en red o en asociación.

Efectivamente, esta forma más relacional no implica que los gobiernos no sigan siendo los principales *responsables de la acción pública*, sino que los gobiernos ejercen su papel directivo en modos diferentes a los tradicionales de jerarquía mediante mando y control. La gobernanza es un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) *una instancia / agencia de gobierno* con la función de resolver o facilitar la solución de los problemas centrales de toda acción colectiva, que requieren se controle tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en la acción colectiva. Esto parece más imprescindible aún si este modo de gobernar implica el paso a formas de gobierno más indirectas, mediante terceros o de gobiernos a distancia. El hecho de que se concierte la prestación de servicios o la realización de proyectos de infraestructura con empresas privadas u organizaciones sociales no significa que los poderes públicos no tengan la responsabilidad última de la realización eficaz y responsable de la provisión de determinados bienes y servicios públicos, teniendo que empeñarse de manera especial, en el seguimiento y la evaluación de la prestación¹³.

En este sentido, conviene dejar establecido con claridad que el contenido de la gobernanza es ciertamente el resultado conjunto de los aportes (informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, normativos, organizativos...) que hacen los participantes gubernamentales y privados o sociales en su proceso de elaboración, pero el aporte específico, original y *único* del gobierno es otorgar carácter público al contenido coproducido en asociación con los actores privados. El hecho de que el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta, haga suyo el acuerdo conclusivo, es lo que hace que la gobernanza tenga valor público, sea decisión pública y, en este sentido, sea vinculante. En los temas de gobernanza, al igual que en otros casos similares de acción pública, la naturaleza pública de la decisión y su ejecución no se ubica en el contenido o en la materia de la decisión sino en su forma pública, la cual le es otorgada por la aceptación del poder público. Puede haber asociación, red, sistema, colegialidad en la producción del contenido de la gobernanza.

13 Todavía está por realizar una evaluación sistemática de lo que ha supuesto la concertación masiva de empresas privadas para la prestación de servicios públicos de carácter social, educativo y cultural en muchas administraciones locales españolas. La Fundación catalana Pi i Sunyer, está realizando un estudio a través de su Observatorio de Gobierno Local sobre los municipios catalanes, en el que introduce el análisis y evaluación de dichas concertaciones. Ver <http://www.observatorigovernlocal.org/>. Para una discusión sobre la evaluación de los servicios públicos externalizados ver Sancho, 2009.

za, pero ésta llega a ser pública sólo mediante la sanción del poder público. El gobierno da *la forma pública* (de ley, decreto, política, programa, servicio, inversión, acción...) al contenido de la decisión en cuya elaboración el gobierno tuvo como socios a actores no gubernamentales. En definitiva, el gobierno es o debe ser el principal garante de una acción pública que dé respuesta a las necesidades y demandas sociales, y es quien está finalmente legitimado democráticamente para interpretar y dar forma al interés general de la ciudadanía.

Por último, la tercera razón que hace de la evaluación un elemento clave de la gobernanza es la *transparencia*. La eficacia de una política, programa, servicio, proyecto de inversión depende no sólo de su idoneidad técnica y costoeficiencia para producir los resultados deseados, sino también de su validez política, que en gran medida va a estar determinada por la valoración y aceptación social de su contenido (medios-fines, causas-efectos, acciones-resultados) y particularmente del proceso mediante el cual se llegó a decidir éste y no otro contenido, lo cual implica la exigencia ciudadana de saber cuáles fueron los requisitos de acceso al proceso decisorio, el perfil de los participantes, las reglas o prácticas de deliberación, negociación y acuerdo que establecieron los participantes, el papel que jugó la instancia de gobierno a lo largo del proceso... Puede ser que la aceptabilidad social sea fácil y hasta rutinaria en las acciones gubernamentales que atienden asuntos ordinarios o de limitada importancia general, pero se vuelve una aprobación compleja y aun controversial en el momento en que los gobiernos encaran problemas sociales crónicos, asuntos críticos y futuros cruciales de sociedad, por lo que se deben tomar decisiones directivas extraordinarias. En estos casos es lógico y justificado que la ciudadanía preste atención al contenido de la decisión pero, sobre todo, quiera conocer el modo como se procesó la decisión, indagando sobre los actores que participaron en su elaboración, los argumentos que utilizaron y las prácticas que siguieron para alcanzar una conclusión y comprometerse con ella, y finalmente quiera saber la posición que sostuvo el gobierno y las razones por las que aceptó que las conclusiones o los acuerdos eran públicamente importantes y beneficiosos. En consecuencia, esto significa la exigencia ciudadana de que se transparente el proceso, de hacerlo accesible a los ojos de los ciudadanos, y de que los decisores, más allá de las peripecias del proceso, ofrezcan razones de por qué llegaron a concluir que sus decisiones tenían mayor sentido y beneficio público en vez de otras opciones teóricamente posibles y que además estaban presentes en la sociedad con voces relevantes y argumentos serios. Evidentemente, la evaluación cumple un papel fundamental en el ejercicio de dicha transparencia.

En definitiva, el enfoque de la gobernanza exige a su vez un enfoque de evaluación de corte pluralista y participativo. Más allá de la legitimidad institucional y de la validez científico-técnica, el modo de dirección de los gobiernos deberá aplicar una evaluación con criterios de legitimidad política y utilidad social que implique necesariamente la participación de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en el modo de gobierno (para profundizar en los enfoques pluralistas de evaluación, véase Monnier, 1996)

5. ¿QUÉ Y CÓMO SE PUEDE EVALUAR LA GOBERNANZA?

La nueva gobernanza se ha ido afirmando en la práctica y aun en el concepto como el modo de gobierno apropiado para abordar numerosos asuntos públicos de la sociedad contemporánea. Sin embargo, al mismo tiempo, han surgido interrogantes y preocupaciones acerca de la validez pública o institucional de la dirección asociada o en red y asimismo acerca de su validez técnica y gerencial. Por un lado, hay dudas y cuestionamientos acerca de la naturaleza pública o validez político-institucional de la gobernanza como actividad de gobierno y, en consecuencia, sobre el carácter vinculante de sus decisiones para la sociedad.¹⁴ Por otro lado, hay un grupo de preguntas de índole más tecno-administrativa, que se enfocan a examinar si la estrategia de acción que los actores públicos y privados han seleccionado para dirigir las situaciones sociales de su interés cuenta con las condiciones cognoscitivas, organizativas y gerenciales básicas para asegurar su eficacia, eficiencia y calidad. Los dos tipos de problema señalan el riesgo político-institucional de que el gobernar en red pierda naturaleza pública o el riesgo político-administrativo de que el gobernar en red sea inconcluyente por la dificultad de coordinar a un conjunto diferenciado de actores con diversos intereses y niveles de poder y generar los acuerdos básicos para realizar la propuesta de gobernanza.

Las dos cuestiones son genuinas y, desde nuestra perspectiva, la evaluación es la actividad fundamental para identificar si y en qué medida las propuestas y prácticas de gobernanza acreditan carácter público, legitimidad política y eficacia directiva. En esta última sección del artículo, elaboraremos una propuesta acerca de los contenidos de la gobernanza que han de evaluarse y de los criterios o referencias desde los cuales han de ser evaluados. Dicho de otro modo, expondremos de manera general y sucinta cuáles elementos son de necesaria consideración y deben estar presentes en la evaluación de la gobernanza.

Utilizando la *tipología de evaluaciones* según la fase de la acción pública a evaluar, se puede establecer que se puede y debe evaluar, en primer lugar, el *diseño o conceptualización* de la propuesta de la gobernanza, que implica valorar tres dimensiones:

- a) conocer si y en qué grado el proceso de diseño de la propuesta directiva puede ser considerado propiamente un proceso de coproducción público-privada / gubernamental-social, un diseño elaborado en modo de gobernanza;
- b) conocer si y en qué grado el contenido del diseño, la intencionalidad y causalidad de la propuesta de gobernanza (atender un problema social, realizar un futuro de interés social), posee propiamente naturaleza pública, es políticamente legítimo;

¹⁴ Ver punto 4 sobre la responsabilidad única de los gobiernos al otorgar carácter público al modo de gobierno en que participan diferentes actores no gubernamentales.

- c) conocer si y en qué grado su causalidad es técnica y administrativamente confiable, posee la capacidad de producir los objetivos preferidos y transformar la intencionalidad en un hecho social.

Dicho de otro modo, en esta fase evaluativa primera y crucial, se trata de evaluar si existe realmente gobernanza (o sólo una retórica) y si ésta es públicamente fundada y técnicamente robusta. Concretamente habría que incluir preguntas y elaborar indicadores relacionados con las características esenciales de ese modo de gobierno (por ejemplo, evaluar si se han establecido los canales formales para la participación de los ciudadanos, si son los adecuados, si se ha contado en ese diseño con los agentes económicos y sociales válidos, y si el proceso y el resultado del diseño acredita poseer las cualidades básicas de la deliberación y la acción considerada pública en un régimen democrático, además de poseer los atributos técnicos y administrativos, considerados básicos para la eficacia y la eficiencia).

En segundo lugar, se deberá evaluar el *proceso de la puesta en práctica* de la propuesta directiva elaborada y decidida en modo de nueva gobernanza. Aquí se valorarán cuestiones relacionadas con la implementación de la propuesta de gobernanza, prestando particular atención al buen funcionamiento de los factores que se consideraron fundamentales para la ejecución o efectuación de la propuesta (por ejemplo, valorar si los canales formales de participación realmente funcionan, si participan quienes se ha previsto y aportan los recursos acordados, o si existen mecanismos de exclusión debido a cuestiones de agenda o espacio, si los acuerdos tomados sobre las pautas de coordinación, actuaciones conjuntas y aporte de recursos si son los adecuados y se cumplen, si las acciones, recursos e instrumentos que los participantes emplean durante la implementación favorecen la realización de los objetivos proyectados, acreditan ser eficaces). Por último, la evaluación deberá enfocarse a los *resultados* de la gobernanza, tanto en su vertiente de *outputs* o “productos” (por ejemplo, acuerdos tomados, actuaciones conjuntas, recursos compartidos, bienes y servicios con las especificaciones de calidad aprobadas) como en su vertiente de *outcomes* o efectos (por ejemplo, una atención más participada e integral a los problemas públicos encarados en la acción pública y cambios en las condiciones sociales).

En el cuadro 1 que se presenta a continuación se establece una clasificación, apuntando los nuevos objetos de evaluación en el marco de la Gobernanza que se presentan y consideran en esta sección, según el tipo de evaluación (diseño, proceso y resultados) apuntado anteriormente¹⁵.

¹⁵ Agradecemos de manera muy especial a Eduardo Zapico Goñi la elaboración de este cuadro, así como su generosa cesión y sugerencia de inclusión en este artículo.

CUADRO 1

Objeto de la evaluación en el marco de la gobernanza

Evaluación del diseño de la gobernanza	Evaluación de la organización, procesos e instrumentos de gobernanza	Evaluación de los resultados de la gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> – Validez y legitimidad político-institucional – Existencia y robustez de los componentes institucionales y técnicos de la gobernanza (como condiciones mínimas necesarias) – Sistema de gobernanza co-diseñado; naturaleza pública de su contenido, transparencia y exigencia de responsabilidades – Eficacia del proceso de diseño de de Gobernanza – Accesibilidad, representatividad y reconocimiento social, canales formales de participación activa deliberación abierta, transparencia y coherencia de la acción conjunta en el diseño de la gobernanza 	<ul style="list-style-type: none"> – Marco político-organizativo – Procesos de dirección en red (criterios de elección, procesos de participación e interacción y coordinación, canales de información y consulta, co-financiación, métodos de resolución de conflictos, co-decisión, construcción y fomento de acuerdos multilaterales) – Marco técnico organizativo – Capacidad de coordinación, pertinencia y cohesión del partenariado o de la red, soporte de argumentos sobre previsiones o evidencias del mérito de las decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> – Aumento de la participación – Acuerdos tomados, acciones conjuntas, efecto multiplicador en la aportación de recursos privados – Consensos sobre temas y acciones de gobierno – Visión compartida de problemas conceptos y temas de políticas públicas – Creación y desarrollo de redes de trabajo (densidad, cercanía, ver GAPP, nº 1, Nueva Época)

Fuente: Eduardo Zapico Goñi (no publicado).

Aunque es necesario y conveniente evaluar el proceso de la gobernanza en su ciclo global de diseño, implementación y resultados, a fin de que no sea un concepto imaginado de gobierno posible o un concepto prescriptivo sin referente o viabilidad real, consideramos que la evaluación del diseño del contenido de la gobernanza es una actividad indispensable y crucial para la validación teórica y práctica de la misma. Lo que aquí se propone como la evaluación del proceso de diseño o elaboración de la gobernanza no es igual al ejercicio habitual de evaluación que trata de conocer los efectos de las acciones, comparados con sus efectos proyectados, exigidos o esperados. Es un modo de evaluación que “mide” o verifica la correspondencia de la acción que se lleva a cabo factualmente con los estándares, requisitos o especificaciones normativas de la operación considerada correcta, apropiada u óptima en términos

institucional-políticos y, derivadamente, en términos de su eficacia-eficiencia causal. Concentra su mirada valorativa más en la validez, la propiedad o la calidad de la acción que en los efectos de la acción. Es una comparación entre la acción como se desarrolla y la acción como debe ser o como se exige que sea. Lo específico de la evaluación del diseño consiste en ser una actividad que examina y valúa una realidad con referencia a ciertos valores o criterios valorativos vigentes o previamente establecidos, a fin de conocer su contradicción o identificación con ellos, su mayor o menor grado de conformidad con los atributos o requisitos de los valores de referencia, generando información para identificar el tipo y la magnitud de la brecha entre la realidad y el valor, así como las causas que lo provocan.

En nuestro caso la evaluación se orienta, primero, a identificar en qué medida el proceso real de diseño de la gobernanza cumple con los requisitos distintivos que el concepto de gobernanza implica (tales como deliberación y decisión asociada o en red entre las autoridades públicas y sectores del público ciudadano) de modo que se pueda determinar si y en qué medida existe gobernanza en sentido propio y no se presente artificialmente como tal un proceso directivo gubernamentalmente dominado o capturado por grupos sociales o privados poderosos. En conexión, la evaluación busca principalmente registrar la contradicción, la deficiencia o el grado de conformidad del diseño de la gobernanza con los valores políticos-institucionales que el acto público de gobernar implica y exige, determinando si y en qué grado estos valores son respetados o dejados de lado en el proceso y resultado del diseño. Por último, la evaluación puede orientarse a calificar, si es posible, el grado de calidad técnica del diseño, la mayor o menor conformidad de sus supuestos con los requisitos cognoscitivos, tecnológicos, organizativos y administrativos que se exigen para que sea eficaz y produzca resultados.

Para la evaluación del diseño de la gobernanza se pueden elaborar o están a disposición numerosos indicadores empíricos que emplean los estudios interesados en determinar y ponderar las características de la acción de un gobierno o de un país, como la calidad institucional, la eficacia y honestidad del sistema judicial y policial, la calidad de la democracia, la transparencia, la incorrupción, el capital social, el desarrollo humano, la gobernabilidad, la seguridad, la estabilidad política, la libertad económica, etc. Un esfuerzo recapitulador de estos indicadores de calidad del gobierno o de un país más que de eficacia y eficiencia de políticas y programas públicos es el ofrecido por los indicadores del Banco Mundial sobre “Gobernanza y Calidad Institucional”.

A pesar de su importancia, este ejercicio evaluativo del proceso de diseño de la gobernanza no representa la actividad última ni pone punto final a la evaluación, sino con frecuencia se ve obligado a avanzar hacia un tipo de evaluación más profundo y determinante pero también más exigente informativa, analítica, valorativa y políticamente. Esto ocurre cuando el juicio de la evaluación sobre las eventuales contradicciones o deficiencias del proceso de diseño de la gobernanza no es aceptado a menos que la evaluación se adentre también a examinar y validar *los componentes institucio-*

nales de la estructura del proceso de gobernanza y se pregunte si los componentes institucionales vigentes deben ser considerados como las referencias valorativas últimas y los estándares normativos incuestionables de la acción de gobierno o si, en cambio, manifiesten ellos a su vez deficiencias, incoherencias, omisiones, equivocaciones... que en la práctica bloquean potencialidades de mejor gobierno público, razón por la cual procede examinar y depurar sus estándares y sistemas normativos a fin de que se constituyan en referencias normativas genuinas y plenas, que expanden en vez de coartar las potencialidades y alcances de gobierno.

En efecto, muchos cuestionamientos que se hacen a la validez de la gobernanza en asociación o en red considerándola una actividad directiva impropia, institucionalmente contradictoria con los valores públicos y hasta ilegal, al ser analizados con mayor precisión, terminan por remitir a examinar la referencia de valor con la que es comparada la gobernanza a fin de valorar su grado de corrección política, pues la manera convencional o dominante de entender la referencia suscita cuestiones y dudas sobre su calidad de referencia definitiva. Por ejemplo, ciertas formas de participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas o los programas públicos, que acreditan responsabilidad pública y eficacia real, han sido cuestionadas o minusvaloradas por el concepto dominante de la decisión pública entendida como una acción exclusivamente gubernamental o el de representatividad política entendida sólo como un efecto electoral partidario o el de control del poder público entendido como una actividad propia y exclusiva de los otros poderes públicos o el de administración pública entendida como actividad exclusiva de las burocracias formales. El choque que se presenta en muchos países entre las prácticas directivas que sigue el gobierno y los diseños institucionales vigentes o clásicos, además de provocar interminables polémicas, ocasiona desafortunadamente que gobiernos y ciudadanos terminen en la práctica por formular interpretaciones legales casuísticas o artificiosas para justificar sus conductas y darles la vuelta a reglamentos y normas sin caer en infracciones abiertas.

Las referencias valorativas institucionales de la gobernanza son, como previamente expuesto, el diseño que define las facultades, responsabilidades y relaciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y policía, las instituciones de mercado y de la sociedad civil, las instituciones internacionales. Cada uno de estos campos institucionales tienen atributos, propiedades, requisitos, estándares específicos, que son como la referencia valorativa con la se comparan el diseño y aun la ejecución de las acciones de gobernanza para calificarlas, pero el escrutinio de la valoración puede concluir que esos atributos, requisitos y estándares de valor no lo son tanto, sino que son a su vez inapropiados, defectuosos o por lo menos discutibles, por lo que pueden ser reinterpretados conceptualmente y reformados para constituirse en genuinas y últimas referencias de valor. Sobrarían ejemplos para marcar las impropiedades o deficiencias que para una gobernación eficaz y socialmente respetada y confiable muestran los ordenamientos reglamentarios de los parlamentarismos o presidencialismos, o los de los sistemas de justicia y de policía, o el cuerpo de las leyes que regulan a la administración pública y a los mercados o las libertades de la sociedad civil. En

suma, hay muchas ideas de invalidez político institucional de la gobernanza que provienen de las tradiciones políticas y las características actuales de las instituciones públicas, las cuales pueden plasmar concepciones y prácticas anquilosadas o parciales. En este sentido, la evaluación, además de calificar el proceso de gobernanza de acuerdo a su mayor o menor grado de conformidad con el marco valorativo del estado democrático, representa un instrumento heurístico y analítico que conduce a examinar honestamente las actuales instituciones, descubrir sus limitaciones y señalar las tensiones que se presentan entre las necesidades directivas de gobierno y una estructura institucional rígida o desfasada.

La evaluación de la calidad y robustez de los componentes institucionales y de los componentes técnicos descritos en el punto 3 (el sistema de ciencia-tecnología, las finanzas públicas, la política pública y la administración pública) es decisiva y constructiva, pues los depura, valida y convierte en los factores estructurales “previos” de la gobernanza, que a modo de “condiciones mínimas necesarias” de su existencia, operación y validez van a determinar con mucho las posibilidades y el éxito de la gobernanza. Dicho al margen, la evaluación puede constituirse en la actividad decisiva para encontrar y validar los factores, normas o principios de lo que algunos autores comienzan a llamar “metagobernanza”, es decir, las condiciones que aseguran que la gobernanza sea un proceso genuino de dirección de la sociedad. La evaluación de la gobernanza incluye explícita o implícitamente la referencia a dichos componentes estructurales, pero su foco específico y sustantivo de atención es el proceso mediante el cual autoridades públicas y actores sociales diseñaron interdependientemente el contenido o la propuesta de la gobernanza (que se plasma en políticas, programas, leyes, asignaciones de recursos...), para conocer y calificar tanto su validez institucional como su idoneidad causal.

En *el terreno de la validez político-institucional* de la gobernanza, las cuestiones giran casi todas alrededor del *carácter público* de sus actividades y resultados y se enfocan a evaluar *si el interés público es preservado o ha sido distorsionado*. No faltan planteamientos prejuzgados que suponen ideológicamente que la gobernanza posee una estructura que la condena intrínsecamente a distorsionar el fin público por el simple hecho de ser resultado de decisiones asociadas del gobierno con el sector privado y social. Sin embargo, son de tomarse en serio los cuestionamientos que apuntan a las reales, posibles o eventuales fallas de naturaleza pública de la gobernanza, que se presentarían todas las veces que la decisión de gobierno es capturada por poderosos intereses privados o sociales que en su participación no persiguen propósitos públicos (ni siquiera como fines intermedios), o cuando en las decisiones públicas es notoria una injusta desigualdad en la participación de los ciudadanos (hay grupos que tienen fácil acceso a la deliberación pública y ciudadanos excluidos que carecen de voz e influencia) o cuando es considerada ilegítima la representatividad de los grupos privados o de las organizaciones laborales y civiles que el gobierno reconoce como sus interlocutores y socios en sus decisiones y operaciones, etc. Los cuestionamientos sobre la naturaleza pública de las decisiones de gobierno no son exclusivos de la gobernanza, sino son la cruz permanente de cualquier actividad de

gobierno, como lo muestran las controversias en el análisis de políticas públicas, en finanzas públicas, en el proceso de aprobación de las leyes públicas, en los programas de la administración pública, etc.

Otros puntos significativos a evaluar en el terreno político-institucional de la gobernanza son la *calidad de la participación ciudadana*, así como la *transparencia del proceso* y la rendición de cuentas de sus conclusiones. En el campo de la participación, resulta especialmente importante valorar los posibles *procesos de inclusión y exclusión* de los diferentes actores sociales y económicos. Efectivamente, es previsible que carezcan de aceptación social y, por ende, se condenen a la ineficacia por invalidación política aquellas decisiones directivas en las que se puede observar que son bloqueados o excluidos grupos de ciudadanos involucrados y expertos en el tema, dispuestos a participar sin ir tras provechos particulares, o en las que los intereses privativos de determinados actores privados y sociales han alcanzado una cuestionable dominante influencia en la elaboración de la forma que tomará la gobernanza. Asunto crítico particular es el de la *reputación social* de los actores que participan con el poder político en la elaboración de las decisiones públicas. Puede haber asuntos en los que la representatividad y la reputación social de los participantes (autoridad intelectual o moral, espíritu público probado, trayectoria cívica conocida, confiabilidad...) pudiera no ser determinante, como tal vez ocurra en los proyectos de creación de infraestructura, en los que lo está principalmente en juego es el aporte financiero, tecnológico y gerencial de los socios privados, pero hay otros asuntos de interés público (los de desarrollo regional, los ambientales, los laborales, por ejemplo), en los que el tema de la representación y reputación social es determinante y clave para la validez de la decisión. Socios del gobierno, que fueran socialmente objetados por sus negras trayectorias y pautas de conducta, perjudicarían de entrada la calidad institucional-política de la decisión y despertarían sospechas de “captura del estado”, de corrupción pública, de complicidad clientelista... etc. Lo mismo sucederá si los que participan en las decisiones públicas no pueden acreditar suficiente *representación social*, puesto que no son ni directivos ni delegados ni miembros sobresalientes de organismos empresariales, organismos civiles (de profesionales, de expertos, de oficios, de centros académicos...), organizaciones de la comunidad local o no gubernamentales.

En el terreno de la transparencia, va de suyo que deberían existir prácticas o normas a fin de que los ciudadanos interesados puedan informarse sobre las condiciones para participar en el proceso de diseño, sobre el perfil de los participantes en el diseño de la propuesta de gobernanza, sobre el modo como definieron el asunto a tratar y sobre las razones que los participantes en la decisión emplearon para considerar que esa propuesta era la conveniente o necesaria, etc. Asimismo, en la rendición de cuentas, los gobernantes y sus socios deberían ofrecer explicaciones sobre cuáles actores han sido incluidos y excluidos en el proceso y cuáles fueron las razones para ello. Por ejemplo, ¿ha existido voluntad de incluir a grupos de actores que normalmente no ostentan ni están en posiciones de poder y que, sin embargo, tienen el conocimiento, la autoridad moral, la confianza de núcleos de población?

En *el terreno de la validez técnica* son también numerosas las interrogaciones sobre el proceso decisorio o de diseño de la gobernanza, relacionadas con su posibilidad de existencia y su eficacia. Dos empero parecen ser las cuestiones relevantes, una más político-gerencial y otra más propiamente gerencial. La primera cuestión se refiere a las condiciones que facilitaron el *acuerdo* entre los participantes, que es la condición para que pueda existir, desarrollarse y concluir un proceso de dirección asociada, en red o colegiada, y que incluye la evaluación de la calidad de las prácticas de *coordinación* durante el proceso de deliberación de muchos actores con diferentes posiciones. La segunda cuestión, más científico-técnica, se pregunta sobre la validez causal (eficacia-eficiencia) del *contenido* de la propuesta de gobernanza, que es el resultado del proceso de diseño en asociación.

La primera cuestión, que se pregunta sobre la forma como se organiza y dirige el proceso a fin de hacer posible la construcción de *los acuerdos* es fundamental, porque el proceso de elaboración de la gobernanza, siendo una acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes intereses y con diversos niveles de conocimiento, poder y recursos, no podrá ponerse en movimiento ni desplegarse a menos que existan acuerdos firmes entre los participantes (públicos, privados y sociales) acerca de las *reglas de acceso* para participar en el proceso y acerca de las *reglas y prácticas* (de interacción, interlocución, coordinación...) que habrán de observarse a lo largo del proceso. Desacuerdos en esos dos puntos capitales hacen imposible que el proceso comience, se despliegue y concluya. La gobernanza no puede existir y menos ser eficaz sin construcción de acuerdos mediante todos los dispositivos de entendimiento posibles y considerados válidos¹⁶. Por consiguiente, es necesario identificar cuáles son las *condiciones que hacen posible y aun facilitan* el acuerdo en situaciones de acción colectiva con pluralidad de posiciones y capacidades de los participantes, de modo que la producción de la propuesta de gobernanza no sea un proceso azaroso, anecdótico, que se desenvuelve sobre la marcha, no planificable ni conceptualizable ni susceptible de conducción. El aporte central de la evaluación en este punto es ofrecer elementos comprobables que valoran la existencia y el grado de *la cooperación*, así como identifican sus condiciones e incentivos. Sobre cooperación y confianza existe una extensa literatura, y habrá que producir los indicadores mensurables de las prácticas que generan cooperación o insolidaridad y de las que, por sus costes de transacción, generan deserción y oportunismo.

La segunda cuestión señala otro problema. El acuerdo sobre el inicio, desarrollo y conclusión del proceso puede lograrse de diversos modos o mediante diversas herramientas según las reglas y prácticas que se hayan aceptado durante el proceso. Sin embargo, para responder apropiadamente a la cuestión de la capacidad y eficacia

16 Es lógico que el consenso acerca del proceso de decisión y de su producto sea ahora el factor fundamental de la validez y efectividad de la gobernanza y ya no el consenso alrededor del sujeto que decide, el gobernante, ya que éste es ahora una dirigencia colegiada, integrada por una autoridad legítima y por ciudadanos que no son autoridades públicas, pero tienen el derecho legítimo y el interés cívico de involucrarse en los asuntos públicos, además de ser poseedores de recursos que son clave para conducir a la sociedad hacia las situaciones de valor deseadas.

directiva de los gobiernos, la referencia al conocimiento causal (modelos, teoremas, tecnologías, mejores prácticas...) y a administraciones competentes y expertas es una condición básica. Es poco defendible pensar que un proceso decisorio, cuyas reglas y prácticas hayan marginado a grupos conocedores del problema, no hayan exigido argumentos y evidencias en la discusión ni exigido tampoco cálculos de asignación eficiente de recursos... puedan dar origen a una propuesta de gobernanza eficaz y eficiente en la solución de problemas públicos y en la realización de las situaciones sociales preferidas¹⁷. Los modelos decisorios de transacción política frente a determinados problemas o futuros de sociedad pueden servir para sostener la aceptabilidad social y viabilidad política de una propuesta de gobierno, sea una política o programa o proyecto, pero difícilmente para mostrar y fundar su eficacia. Sirven tal vez para evitar conflictos e inestabilidades políticas, que seguramente harían más difícil encontrar la posibilidad de resolver un problema, pero no para crear las condiciones de su solución efectiva.

Estas dos cuestiones, para encontrar una respuesta, suponen un marco de referencia. En lo que respecta a nuestras creencias causales, las cuales sustentan la eficacia y eficiencia de las acciones, el sistema de ciencia y tecnología constituye una referencia estable y probada, aun si el gobernar aborda con frecuencia problemas y situaciones en las que no hay teoría o modelos probados, pero en lo que respecta a la formación de acuerdos en situaciones de interlocución pluralista e independiente no disponemos aún de un marco de referencia, con excepción de formulaciones de sistemas de ética comunicativa, que es válida para la comunicación en el ámbito de los asuntos públicos. Es precisamente de nuevo la evaluación en su “uso conceptual” el ejercicio analítico apropiado, a pesar de la ausencia de una referencia firme (teórica y ética) sobre la formación del acuerdo, debido a que el proceso de decisión pública, además de estar condicionado necesariamente por factores políticos, aborda frecuentemente situaciones en las que la determinación de la causalidad idónea no es probada o es desconocida.

Por lo tanto, el ejercicio de evaluación del proceso de dirección de la sociedad en modo asociado o en red parece implicar:

- 1) el diagnóstico de la situación evaluativa y la identificación de las necesidades informativas de los diferentes actores involucrados en el proceso de decisión o de ejecución de la decisión;
- 2) el establecimiento de los temas a evaluar, sus dimensiones y sus criterios, que pueden y deben ser consensuados por la instancia evaluadora con dichos actores involucrados;

17 El análisis de políticas públicas, a partir de su estudio del proceso de decisión de las políticas, permite elaborar un espectro de posibilidades decisorias, que se mueven desde la modalidad de la racionalidad estricta maximizadora y costoeficiente hasta la simple transacción política sin razones, pasando por modalidades decisorias de “racionalidad limitada” (incrementalismo, análisis como artesanía o de la máxima racionalidad posible, análisis con partido tomado o de racionalización de posiciones...).

- 3) la recopilación y análisis sistemático de evidencias e información de diferente naturaleza a partir de diferentes fuentes documentales, sociales, demoscópicas, etc.; y
- 4) la valoración sistemática de los criterios previamente establecidos y de las referencias conceptuales y normativas que orientan la evaluación y le otorgan su sistema de medición.

Este ejercicio integral puede extraer conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas, que contribuirían a la mejora y la rendición de cuentas de los gobiernos acerca del modo como dirigen y de sus resultados, así como puede contribuir al desarrollo conceptual y al establecimiento de un marco de referencia que podrá ser utilizado en un futuro.

Por la propia naturaleza de la gobernanza, al ser un modo de dirección en red con diferentes actores parece adecuado sugerir una mirada especial a enfoques de evaluación pluralistas y participativos, tales como la propuesta de Monnier el cual basa la utilidad social de la evaluación y su legitimidad política en la propia participación de los actores en los procesos de evaluación (Monnier, 1995). De esta manera, la evaluación se convertiría, además, en otro elemento integrante más –y de carácter esencial– de dicho modo de dirección.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Por todo lo dicho, la evaluación de la gobernanza está sujeta a experimentación y validación, debido tanto a la novedad de dicha actividad directiva, como a que, desde un plano más tecnogerencial, se pueden carecer de referencias causales seguras en varios casos sociales y porque la referencia a una ética comunicativa es algo opcional y exigible pero no vinculante. No obstante estas limitaciones, la evaluación, tanto en su vertiente más política-institucional como tecnogerencial es una actividad necesaria y fructífera para que el gobernar en modo de gobernanza sea considerado una actividad aceptable y valiosa, por lo que podría contemplar la tarea de construir un marco de referencia valorativo sobre las condiciones mínimas necesarias y los componentes básicos de una estructura de gobernanza, los requisitos que son básicos e imprescindibles para lograr acuerdos en relaciones de interlocución pluralista e independiente, así como construir un marco de referencia de los requisitos que son básicos e imprescindibles para el aprendizaje causal o de idoneidad causal, cuando las evaluaciones muestran las ineficacias y errores de las políticas y programas. Si la evaluación, a partir de sus resultados, emprendiera esta actividad intelectual contribuiría no sólo a decirnos que los actos de gobierno no funcionan por la impropiedad y la ineficacia de sus acciones (incluso también detectando y dando a conocer los actos de gobierno que sí funcionan), sino también produciría pensamiento positivo que contribuiría a mejorar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos.

De esta manera, la evaluación de la gobernanza tal y como aquí se ha planteado, cumpliría de lleno las funciones que le han sido encomendadas: no sólo contribuiría a la rendición de cuentas y responsabilidades de los gobiernos, sino que también sería un eficaz ejercicio para la mejora del proceso directivo de gobierno y para iluminar o ilustrar a los gobiernos y actores sociales, a través del mejor conocimiento y entendimiento de ese modo de dirección, mejores maneras de proceder hacia la consecución de los futuros deseados. Así, dicha evaluación podría ser útil no sólo y en palabras de Weiss, en términos “instrumentales” (arrojando información útil que puede ser utilizada de forma directa en la mejora y la rendición de cuentas), “conceptuales” (contribuyendo a la mejor definición y comprensión de la gobernanza) y “persuasivos” (ayudando a conseguir los apoyos necesarios para que dicho modo de gobierno sea posible y aceptado en el medio intelectual y político), sino también y sobre todo en términos “sociales” otorgando a la evaluación lo que en palabras de Monnier es la finalidad última de la evaluación, es decir su “utilidad social”, que sólo es posible con el reconocimiento de la complejidad de la realidad y el contexto en el que se da la gobernanza, y con la participación de los actores involucrados en la acción pública.

En conclusión, la evaluación puede ser entonces, además de una herramienta para la mejora de la gobernanza, un elemento integrante propio de dicho modo de gobierno. Los gobiernos, por lo tanto, no sólo tienen la responsabilidad de la coordinación y dirección de dicha acción pública en colaboración con los diferentes actores sociales y económicos, sino de la evaluación como elemento clave para asegurar la transparencia, la retroalimentación, la mejora continua, el aprendizaje, y la rendición de cuentas. En definitiva, la evaluación se convierte pues en un instrumento democrático al servicio de la gobernanza; dicho en otras palabras, evaluar la gobernanza será por tanto una manera de evaluar el desarrollo democrático de un país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aguilar, L. F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2009), *Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona: ESADE, Cuadernos de Liderazgo, 17.
- Ballart, X. (1996), “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”. En Q. Brugé y J. Subirats, eds., *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas: 323-351.
- Bevir, M. (2009), *Key Concepts in Governance*. Londres: Sage.
- Bustelo, M. (2001), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Madrid: UCM. Tesis Doctoral. Publicación electrónica.
- (2003), “¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?”, en R. Bañón comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Bustelo, M. y J. Fitzpatrick (2009), “La situación de la evaluación en España. Resultados preliminares de una encuesta realizada a la comunidad evaluadora”. Ponencia presentada en el *VI Seminario de Experiencias de Evaluación de Programas y*

- Políticas Públicas*. Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas. Centro Superior de Estudios de Gestión, UCM. Madrid, 28 septiembre. En línea: <www.magisterevaluación.es>. (Consulta: 10 de febrero 2010).
- Garde, J.A. (2004), “La evaluación de Políticas y su Institucionalización en España”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 30/31: mayo-diciembre de 2004.
- Innerarity, D. (2006), *El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar*. Barcelona: ESADE.
- Kooiman, J., ed., (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. Londres: Sage.
- (2003), *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Longo, F. (2008), *Los principales atributos de la gobernanza en las democracias avanzadas*, Barcelona, ESADE. En línea: <http://portal.esade.edu/portal/pls/portal/docs/1/9224348.PDF> (Consulta: abril 2010).
- Monnier, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Natera, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 2*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Pierre, J. et al. (2000), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, Nueva York: PNUD. En línea: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf> (Consulta: 20 de febrero 2010).
- Prats, J. (2004), “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, *Instituciones y Desarrollo*, 3.
- Rhodes, R.W.A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres: Open University Press.
- Sancho, D. (2009), “La evaluación de los servicios públicos externalizados: ¿qué evaluar? ¿Cómo evaluar?”. Ponencia presentada en la *VI Conferencia Biental de Evaluación de Políticas Públicas*, Barcelona 6, 7 y 8 de Mayo.
- Shadish, W., Cook, T., et al. (1991), *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Newbury Park: Sage.
- Stufflebeam, D. (2001), *Evaluation Models. New Directions for Program Evaluation*, 89. San Francisco: Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D., Madaus, G. y Kellaghan, T. (2002), *Evaluation Models. Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer Academic.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós/MEC.
- Torres, R., Preskill, H. y Piontek, M.E. (1996), *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks: Sage.
- Vedung, E. (1997), *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Weiss, C. H. (1998), *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Recibido: 25 de febrero de 2010

Aceptado: 21 de abril de 2010

Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea

Jacques Toulemonde

Université de Lyon

jacques.toulemonde@univ-lyon2.fr

Centre for European Evaluation

toulemonde@eureval.fr

Resumen

Este trabajo tiene su origen en una evaluación llevada a cabo por el autor y varios de sus colegas (desde Euréval y Rambøll Management) para la Comisión Europea, en el año 2007. La evaluación fue aplicada a la coordinación de políticas nacionales, en las áreas de crecimiento económico y empleo. La principal conclusión del informe (<http://ec.europa.eu/economy_finance/>) reside en que el método abierto de coordinación es efectivo al promover el aprendizaje mutuo, el amplio consenso entre las partes interesadas, el reforzamiento de la legitimidad de quienes promueven reformas y, finalmente, el impulso de reformas en las agendas políticas. El instrumento ha tenido un leve impacto incremental en la mayoría de estados miembros, algo que fue evaluado como un éxito al no esperarse nada más razonable de dicho mecanismo. La evaluación, sin embargo, muestra que el instrumento no funciona exactamente tal y como estaba previsto que lo hiciese.

Palabras clave

Evaluación europea, Método Abierto de Coordinación.

An Evaluation of the Soft Coordination approach of the European Governments' Policies

Abstract

This paper derives from an evaluation carried out by the author and several of his colleagues (From Euréval and Rambøll Management) for the European Commission in 2007. The evaluation applied to the coordination of national policies in the areas of economic growth and employment. The main conclusion of the report (<http://ec.europa.eu/economy_finance/>) is that the soft coordination approach is effective in fostering mutual learning, enlarging consensus among stakeholders, reinforcing reform promoters' legitimacy, and finally pushing reforms upward on the political agendas. The instrument has had a small incremental impact in a majority of Member States, something which was assessed as a success since nothing more could reasonably be expected from such a soft mechanism. The evaluation however shows that the instrument does not work exactly as it was assumed to work.

Key words

European Evaluation, Open Method Coordination.

Nacida de la experiencia adquirida en las áreas de asuntos económicos y empleo, la “coordinación suave” (*soft coordination*) de las políticas nacionales europeas cobró impulso en la década de 1990 bajo la denominación de “Método Abierto de Coordinación (MAC)” (Hodson *et al.*, 2001). Esta aproximación se sustenta en instrumentos blandos tales como la creación de consenso, el aprendizaje mutuo, la participación de los interesados y la coordinación de las agendas de reforma nacional. Continuos debates han cuestionado el papel de instrumentos más duros tales como “señalar con el dedo”, estándares (*benchmarks*) cuantitativos, tablas de rankings (*league tables*), revisiones *inter pares* (*peer-review*) y recomendaciones, señalando los fallos de algunos Estados miembros.

En 2005, los dirigentes de la UE decidieron mejorar los procesos de coordinación y se modificó el mecanismo de coordinación para aclarar responsabilidades, promover la apropiación (*ownership*) en los Estados miembros e integrar el conjunto de objetivos de una política en un paquete simplificado de “Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo”, en adelante, DICE.

En 2007, la Comisión Europea inició una evaluación de dicha reforma, con vistas a una perspectiva más amplia de la coordinación de los Estados miembros durante los últimos diez años. Dicha evaluación externa fue dirigida por la Comisión y abarcó una serie de actividades de coordinación que estaban bajo su responsabilidad, al menos en parte. Tenía un fin formativo y fue ideada para proponer mejoras tanto en el contenido de las directrices como en el funcionamiento del proceso de coordinación.

La principal conclusión de este informe fue que la aproximación de la “coordinación suave” es eficaz para fomentar el aprendizaje mutuo, incrementar el consenso entre las partes interesadas, reforzar la legitimidad de los promotores de la reforma y, finalmente, para darles prioridad a las reformas en las agendas políticas. Sin embargo, este instrumento sólo tiene un pequeño impacto marginal en la mayoría de los Estados miembros, algo que se consideró un éxito dado que no se podía esperar mucho más de un mecanismo tan blando. Esta evaluación, sin embargo, muestra que el instrumento no funciona precisamente como se esperaba (véase el Apartado 4.1).

Este artículo es fruto del informe de evaluación¹ que fue redactado por el autor y varios de sus colegas². Las páginas que siguen desarrollan los siguientes puntos en orden sucesivo:

- La evaluación y el enfoque metodológico aplicado para abordar las cuestiones de causa y efecto, es decir, el “análisis de contribución”.

1 Evaluación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. En línea: <http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_ipg_en.pdf>.

2 De Euréval y Rambøll Management.

- El proceso de “coordinación suave” y las presunciones subyacentes de causa y efecto.
- Los principales resultados y conclusiones.

1. LA EVALUACIÓN

1.1. Cuestionando la eficacia de la coordinación

La evaluación se inició dos años después de la reforma del 2005 y un año antes de que se tuviera que revisar el instrumento de coordinación. En los términos de referencia de la evaluación, la Comisión Europea realizó ocho preguntas, dos de las cuales se referían a la eficacia de la “coordinación suave”. Este artículo se centra en dos de estas preguntas:

- ¿Ha ayudado el instrumento de “coordinación suave” a plantear temas que de otra manera no se habrían abordado?
- ¿Ha ayudado el instrumento de “coordinación suave” a avanzar en la agenda de reforma a nivel nacional y comunitario?

Responder a las preguntas anteriores requiere un análisis de las causas y efectos en un contexto desafiante por varias razones. En primer lugar, el instrumento de coordinación se aplica de una manera muy flexible a través de agendas de reformas nacionales que difieren significativamente entre sí. En segundo lugar, el instrumento se aplica tanto en países grandes como pequeños, federales o unitarios, familiarizados con los asuntos de la UE y recién llegados. En tercer lugar, la coordinación no puede afectar a las políticas nacionales a través de unos mecanismos de causa y efecto lineales y simples. Al contrario, los efectos deseados cobran forma tras una cadena de múltiples efectos, en un buen número de partes interesadas, la mayoría involucradas en sistemas abiertos y amplios. En cuarto y último lugar, todas las causas y efectos son intangibles y por tanto es casi imposible basarse en hechos concretos.

En este contexto, habría resultado imposible aplicar cualquier tipo de razonamiento contrafactual (¿qué habría ocurrido en la política de un Estado miembro de no existir el mecanismo de “coordinación suave” de la UE?). Incluso el concepto de “evidencia” se vuelve cuestionable.

1.2. Utilizando el análisis de contribución

El equipo de evaluación afrontó los retos anteriormente mencionados mediante un método nuevo que se basa, *inter alia*, en el “análisis de contribución” y en el estudio de casos embebidos.

El análisis de contribución (Mayne, 1999; Mayne, en prensa) se introdujo en 1999. Aunque se ha discutido ampliamente a lo largo de la década pasada, los casos prácticos de implementación siguen siendo escasos en la literatura. La aproximación procede siguiendo los pasos sucesivos que se detallan a continuación:

- Delinear el/los asunto/s de causa y efecto y generar una o varias cadenas de suposiciones causales.
- Recolectar datos primarios e información secundaria con el propósito de cubrir todas las cadenas de causa y efecto en toda su dimensión. No es un problema si los datos son cualitativos o cuantitativos. Más bien al contrario, lograr un equilibrio entre los hechos y las opiniones que confirmen o nieguen las suposiciones causales es de gran importancia para evaluar la credibilidad de toda la información.
- Escribir un borrador mostrando la interpretación del analista de la información completa (el borrador “historia de contribución”). Este texto sigue las cadenas de suposiciones causales siguiendo un sistema “paso-a-paso”. En cada fase, el analista evalúa (1) si el cambio o evento pretendido ocurrió, y (2) qué factores contribuyeron a ello y cuáles fueron sus papeles respectivos para ilustrar lo que pasó (o no pasó).
- El borrador se somete a una crítica sistemática fortaleciendo la información base y el análisis hasta proporcionar una historia de contribución final y robusta.

Esta aproximación es parte de la familia de métodos de evaluación “de base teórica”. Presenta como novedad la realización de todas las hipótesis sucesivas evaluadas de una forma sistemática y organizada. Una de sus fortalezas es que es factible en muchos entornos, tanto en los simples como en los complejos. Cabe recordar que el análisis de contribución no requiere de ningún razonamiento contrafáctico.

Una de las primeras partes de los trabajos consistió en construir un modelo lógico para mostrar las hipótesis prevalecientes sobre causas y efectos (véase el Apartado 2.4 y la Figura 1). La historia de contribución final se resume al final de este artículo (véase el Apartado 4.1 y la Figura 2). La opinión del autor es que la aproximación metodológica aplicada en este difícil contexto ha hecho que sea posible responder a las preguntas de un modo claro y directo, incluso en ausencia de hechos concretos y de razonamiento contrafáctico.

1.3. Recogida de datos primarios mediante estudio de caso

Esta evaluación se basó en una serie de fuentes de información que se recogieron y/o produjeron entre los meses de julio y septiembre de 2007:

- Análisis documental (documentos oficiales, evaluaciones anteriores, trabajos de los expertos);
- Bases de datos de la Comisión Europea;
- Entrevistas exploratorias en la Comisión, el Parlamento Europeo y algunos Estados miembros;
- Hojas de datos describiendo las disposiciones implementadas por los Estados miembros para gestionar el proceso de coordinación;
- Entrevistas semi-estructuradas con los responsables de las políticas, los expertos y los interesados a través de un enfoque “bola de nieve” en 18 países (70 entrevistas);
- Casos de estudio cubriendo cuatro áreas políticas y trece Estados miembros.

Entre los recursos mencionados, los casos de estudio resultaron ser los más importantes para sugerir y apoyar las conclusiones del análisis. Se organizaron en el formato de “casos de estudio embebidos” en dos niveles, es decir, (1) áreas políticas y (2) Estados miembros. Al principio se seleccionaron cuatro casos en función de cuatro ámbitos políticos en los que los compromisos de reforma conjuntos se hicieron en toda Europa. Entonces, en cada caso principal se profundizó en una serie de cuatro sub-casos, es decir, se seleccionaron cuatro Estados miembros por sus conocidos logros, buenos o malos, en el ámbito correspondiente. El equipo de evaluación entonces disponía de dieciséis oportunidades para analizar el impacto del instrumento de coordinación sobre la realización de políticas. En lo sucesivo, llamaremos a estos análisis “estudios de países”. En algunos casos, se investigaron dos áreas de políticas en un mismo Estado miembro, y esto se traduce en el hecho de que hubiera dieciséis sub-casos en las investigaciones en las que solo había trece Estados miembros involucrados³.

Incorporarle a los casos de estudios dos o más niveles de análisis es una herramienta muy poderosa para recoger el tipo de información necesaria en el contexto de un análisis de contribución. Si tales casos de estudio están debidamente diseñados, pueden llegar a cubrir las cadenas de causa y efecto en toda su longitud y proporcionar, de tal modo, un material lo suficientemente rico para ser procesado por una analista.

En general, se puede afirmar que un método basado en casos de estudio embebidos y el análisis de contribución ha posibilitado que el equipo de análisis

³ España no se analizó por motivos meramente prácticos. No hay ningún indicio de que España hubiera implementado el proceso de “coordinación suave” mejor o peor que los demás Estados miembros.

responda a una serie de preguntas difíciles, que habrían sido difíciles de afrontar de una manera concluyente y convincente mediante las aproximaciones tradicionales.

2. EL PROCESO DE “COORDINACIÓN SUAVE”

Las páginas siguientes desarrollan en orden sucesivo:

- El origen y la naturaleza del instrumento de coordinación;
- El proceso de coordinación actual;
- La lógica de los efectos previstos.

2.1. Origen y contenido de las directrices

Las raíces del instrumento de “coordinación suave” se pueden trazar hasta, al menos, la publicación de la “estrategia de cooperación para el crecimiento y el empleo” a mediados de 1992 y la consiguiente primera edición de las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas de 1993 (OGPE). El Tratado de Ámsterdam de 1997 otorgó al Consejo la competencia para establecer unas recomendaciones sobre las cuales los Estados miembros estaban obligados a actuar en el ámbito de las políticas de empleo. En ese mismo año, una cumbre especial en Luxemburgo desarrolló el primer conjunto de Directrices para el Empleo (DE).

En los años siguientes la OGPE y las Directrices de Empleo estuvieron sometidas a procesos de coordinación separados. Las políticas económicas y de empleo se combinaron por primera vez en la “Estrategia de Lisboa”⁴ en 2000, junto con una dimensión medioambiental. En 2004, una revisión⁵ de la Estrategia de Lisboa criticó la implementación del instrumento de coordinación en los siguientes términos: “Los Estados miembros no asumen [la Estrategia de] Lisboa y la Comisión no está preparada para identificar y culpar a los que yerran”.

En el Consejo Europeo de primavera de 2005, los dirigentes de la UE decidieron renovar la Estrategia de Lisboa para el período 2005-2008 y mejorar los mecanismos de coordinación. Los cambios principales fueron:

- Una nueva estructura de gobierno con responsabilidades más claras;

4 Consejo Europeo, Jefes de Estado o Gobierno, marzo de 2000.

5 Grupo de expertos dirigidos por el ex Primer Ministro Wim Kok.

- Una mayor atención a la asociación y la menor dependencia de los indicadores y las tablas de *rankings*, con el fin de promover la apropiación en los Estados miembros;
- Un conjunto de directrices menor (24 en lugar de unas 100) y la agrupación de las directrices cubriendo todos los ámbitos políticos en un “paquete integrado”;
- Un proceso de coordinación único que fusiona los anteriores, aunque se mantengan las distinciones en las medidas legales en los diferentes ámbitos políticos.

El Paquete Integrado de Directrices se compone de tres grupos (asuntos microeconómicos, macroeconómicos y empleo) y cada uno consta de entre seis y diez directrices. Una directriz describe entre una a cinco clases de reformas propuestas para un ámbito político determinado. En conjunto, se describen 68 clases de reformas de una forma relativamente amplia (por ejemplo, “reforzar las pensiones, el seguro social y los sistemas sanitarios para garantizar que son viables económicamente y que son socialmente adecuadas y accesibles”). Cada directriz tiene una breve introducción justificando las reformas en términos de sus aportaciones al crecimiento y el empleo.

La sexta directriz se dedica a la zona Euro y tiene una naturaleza especial ya que no recomiendan reformas específicas sino que ejerce presión para que se “continúe” la implementación activa de las otras 23 directrices en los países de la zona Euro.

La mayoría de las directrices se expresan en términos de reformas, con la excepción de la directriz 17, que se expresa como un objetivo: “para lograr una tasa media de empleo del 70% en 2010”.

2.2. Procedimiento de coordinación

El proceso de coordinación se divide en períodos de tres años. La evaluación se aplica al período que comenzó con la aprobación de las directrices en junio de 2005. El primer paso fue la formulación del Programa Nacional de Reformas (PNR) en octubre de 2005. Este proceso se reflejó a nivel europeo con el Programa Comunitario de Lisboa adoptado en junio de 2006. Los siguientes pasos se sucedieron mediante ciclos anuales.

En el mes de octubre de cada año los Estados miembros entregan su Informe de Implementación que se debate en una serie de reuniones de “supervisión multilateral”. Seguidamente, la Comisión prepara su informe anual de progresos y un borrador

con una serie de recomendaciones y puntos “a tener en cuenta”⁶. Dichas recomendaciones se debaten con los representantes de los Estados miembros, bilateralmente o en reuniones del Comité. Seguidamente, el informe y el borrador de las recomendaciones son examinados por las Comisiones Parlamentarias y se someten al Consejo para su aprobación en las reuniones de primavera. Las recomendaciones se citan y comentan en los medios de comunicación.

Los Estados miembros han designado “Coordinadores Nacionales de Lisboa” que mantienen contactos a nivel ministerial al menos tres veces al año. La mayoría de los Estados miembros tienen un comité/grupo exclusivamente dedicado al instrumento de “coordinación suave”. Tales grupos se suelen reunir tres veces al año o incluso más.

Además de este proceso de coordinación estructurada, la Comisión y/o los Comités del Consejo organizan *ad hoc* grupos de trabajo, revisiones *inter pares* y sesiones de aprendizaje mutuo⁷. En el ámbito del empleo, dichas actividades se sustentan en el Programa para el Aprendizaje Mutuo⁸ que incluye (1) seminarios semestrales temáticos a escala europea sobre los principales desafíos o prioridades políticas, (2) reuniones de revisión *inter pares* en Estados miembros individuales sobre medidas y políticas específicas, y (3) actividades de seguimiento y difusión involucrando a un grupo más amplio de actores implicados a nivel nacional.

2.3. La lógica de los efectos previstos

Este apartado explica cómo el instrumento de “coordinación suave” fue asumido para obtener los efectos deseados. La Figura 1 muestra una serie de hipótesis lógicas identificadas por el equipo de evaluación al leer los documentos básicos y las entrevistas iniciales. Una docena de versiones sucesivas de esta figura fueron desarrolladas por el equipo de evaluación hasta que se llegó a un acuerdo satisfactorio entre: (a) una exposición fiel de los documentos y de las entrevistas iniciales, (b) coherencia conceptual, y (c) simplicidad. Las hipótesis se muestran siguiendo un orden lógico que no es necesariamente cronológico.

Los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa eran convertir a Europa en un lugar más atractivo para invertir y trabajar, el crecimiento basado en el conoci-

6 En 2006 se realizaron 50 recomendaciones (una media de dos por cada Estado miembro) y 133 puntos de seguimiento (cinco por Estado miembro, de media). En adelante el término “recomendación” se usará en el sentido más amplio, incluyendo también los puntos de seguimiento.

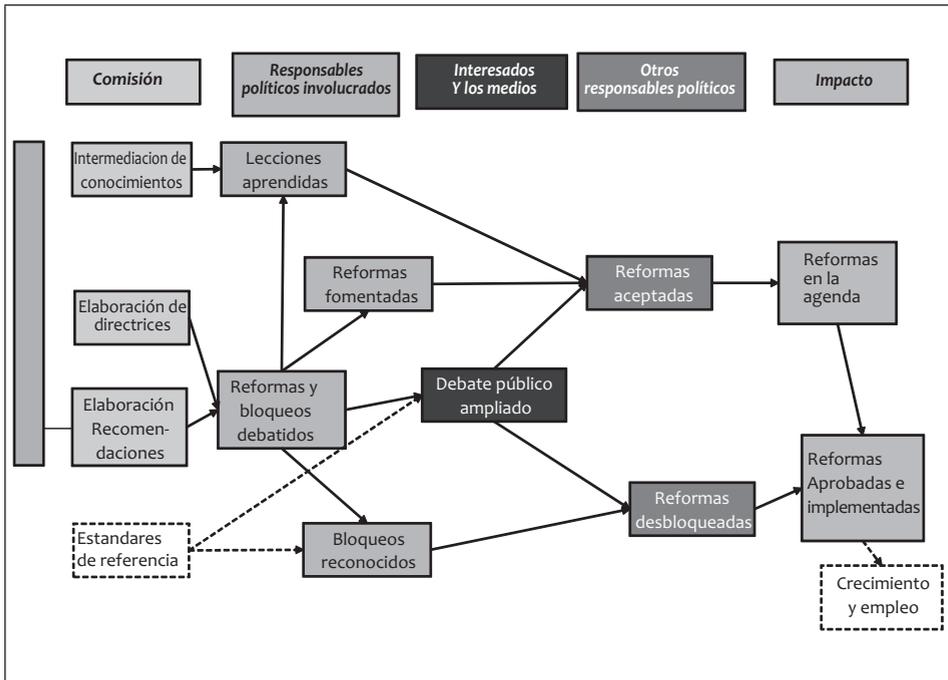
7 Algunos servicios de la Comisión publican indicadores y tablas de rankings, por ejemplo el Esquema Orientativo sobre la Innovación (<http://trendchart.cordis.europa.eu/>), pero tales actividades no son objeto de esta evaluación.

8 Iniciado a principios de 2005 como seguimiento del Programa de Evaluación de Homólogos de 1999.

miento y la innovación, y la creación de más y mejores empleos. La justificación para una intervención a nivel comunitario se recogió en el texto de la Estrategia de Lisboa de la siguiente manera: “Las economías europeas son interdependientes. La prosperidad en un Estado miembro crea prosperidad en los demás. La desidia de un Estado miembro retiene a los demás. Los Estados miembros deben considerar sus políticas económicas como una cuestión de interés común”.

FIGURA 1

La lógica general del instrumento de “coordinación suave”



Fuente: Equipo de evaluación. Las flechas representan las hipótesis causa-efecto. Los recuadros y las flechas de puntos no se reutilizaron en el análisis de causalidad.

Los objetivos estratégicos se deben obtener mediante un instrumento de “coordinación suave” principalmente porque las alternativas son política o pragmáticamente inaceptables. La gran ventaja del instrumento es que permite hacer algunas políticas comunes sin la necesidad de aplicar disposiciones legales vinculantes o realizar una transferencia completa de la competencia a un nivel supranacional, con todas las complicaciones que ello conlleva. El instrumento también incorpora la suficiente flexibilidad para adaptarse rápidamente, al contrario que las disposiciones legales vinculantes, y para tener suficientemente en cuenta las diferencias nacionales” (Begg, 2006: 56).

Los principales efectos de los instrumentos de coordinación son aplicables a los responsables políticos implicados, pero la agenda de reformas y la aprobación de las reformas están principalmente bajo el control de otros responsables políticos que están más involucrados en la política interna. Los “responsables políticos involucrados” son los oficiales de la Comisión Europea responsables del sistema de coordinación, los coordinadores nacionales de Lisboa y los representantes de los Estados miembros involucrados en actividades de coordinación.

El impacto sobre el crecimiento y el empleo se muestra con líneas de puntos para mostrar que no han sido objeto de la evaluación. Lo mismo se aplica a las actividades de la Comisión relativas a los indicadores, tablas de rankings y la evaluación comparativa. Estas actividades se enmarcan en algunos ámbitos de políticas como continuación del anterior “Método Abierto de Coordinación”. Ya no son parte de la lógica del instrumento de “coordinación suave” tras su reforma en 2005.

Por último, integración y complementariedad deben entenderse como dos principios transversales que se aplican (o deberían aplicarse) a todo el proceso. La integración se entiende como el hecho de que una u otra reforma cubra la totalidad de las cuestiones en juego, incluyendo la incidencia negativa sobre los que podrían salir perdiendo con la reforma, minimizando así las pérdidas y/o compartiéndolas. La complementariedad se entiende como el hecho de que las reformas de un Estado miembro y la Comunidad se complementan y refuerzan entre sí, cada nivel de Gobierno se centra en las áreas en las que aporta un valor añadido.

3. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

3.1. El instrumento de “coordinación suave” funciona

3.1.1. *La “coordinación suave” puede ser parte de un “policy mix” (combinación de instrumentos de políticas)*

El equipo de evaluación estima que aproximadamente 50% de las reformas previstas se afrontan mediante el instrumento de “coordinación suave” solamente, o mediante instrumentos obligatorios (4%), programas de gastos (26%), o regulación dura (20%).

Dos de los cuatro casos estudiados incluyen tal combinación de políticas (véase el Cuadro 1). El caso del aprendizaje permanente muestra una estrategia muy coherente en la que el instrumento de “coordinación suave” se usa para aprovechar e incrementar parte de las asignaciones del Fondo Social Europeo para las reformas prioritarias. En el caso de las profesiones reguladas se sugiere que puede haber una sinergia a largo plazo entre el uso actual de la “coordinación suave” y una política más dura en el futuro.

CUADRO 1

“Policy mix” en dos áreas: el aprendizaje permanente y las profesiones reguladas

El asunto del *aprendizaje permanente* se ha desarrollado progresivamente desde el Libro Blanco acerca de la enseñanza y el aprendizaje publicado en 1995. En aquellos momentos, el asunto de la “adaptabilidad” también estaba sujeto a un gran debate en el contexto del Fondo Social Europeo (FSE). El FSE es, por supuesto, un instrumento de política dura en comparación con las directrices.

A lo largo de los últimos diez años, el asunto de la enseñanza desde el pre-escolar hasta la edad adulta se ha popularizado y los dos instrumentos (Lisboa y FSE) se han ido combinando progresivamente. Cabe destacar en esta evaluación los ejemplos de Estonia - que ha mostrado un gran interés en aprender de Irlanda cómo usar las ayudas del FSE para promover el aprendizaje permanente; y de Grecia - que ha destinado un tercio de la asignación de la FSE al aprendizaje permanente.

El asunto de las *profesiones reguladas* se aborda en el marco de las políticas de competencia, que ha sido una competencia Comunitaria desde 1957 y se enmarca dentro de la estrategia del Mercado Único desde 1993. La influencia europea sobre las políticas de competencia nacionales ha aumentado en los últimos años gracias a una serie de impulsos de la Comisión (grandes informes de la Dirección General en 2004 y 2005 y comunicados sobre la compatibilidad entre la legislación de la competencia Comunitaria y las normas que regulan las profesiones), las resoluciones del Parlamento Europeo sobre varias profesiones (salud, derecho, contabilidad, etc.) y directivas acerca del mutuo reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la libre circulación de servicios en toda Europa. Aparte de la transposición de servicios de la Directiva, los Estados miembros están obligados a constituir autoridades de competencia nacionales eficaces e independientes.

El poder regulador a escala comunitaria en este ámbito sigue siendo incierto ya que no hay evidencias de que su desarrollo esté conectado al proceso de Lisboa. El instrumento de “coordinación suave” se podría usar para popularizar un asunto que será abordado mediante algún tipo de regulación dura en el futuro. Esta hipótesis, sin embargo, es cuestionada por el hecho de que las reformas sobre las profesiones reguladas son algunas de las que menor éxito tienen.

Fuente: Equipo de evaluación.

3.1.2. Conformación de las agendas de reformas.

En el marco de la encuesta del equipo de evaluación, cerca del 80% de los encuestados dijeron que “los responsables políticos están comprometidos a fomentar el uso de las directrices en sus respectivos países”. ¿Acaso significa esta declaración que los Estados miembros apoyan el proceso de coordinación o es solo una retórica para cumplimiento? Probablemente haya algo de verdad en las respuestas a este cuestionario dado que las respuestas de los responsables políticos involucrados (aquellos que asisten a las reuniones en Bruselas) y las de los demás interesados (a los que se les supone menos dados al uso de la retórica del cumplimiento) son parecidas.

Como se muestra en la Tabla 1, un número de estudios de países confirman que las directrices dan forma a los debates políticos y al modo en el que se preparan las reformas, incluso cuando su influencia sobre la aprobación en sí de las reformas es limitada. Esta tabla y las siguientes resumen los resultados de los dieciséis “estudios de países” (sub-casos) desarrollados en el marco de esta evaluación.

TABLA 1

Agendas de reformas: demostrando la hipótesis⁹

Envejecimiento	Mejor regulación	Profesiones Reguladas	Aprendizaje permanente	Hipótesis confirmada
DE	UK	GR	DK	Sí
OS	NL	IT	EE	Más bien sí
SL	DE	IE	NL	Más bien no
PT	PL	FR	GR	No
				?

Fuente: Equipo de evaluación.

Por ejemplo, en el caso del aprendizaje permanente, tanto Estonia como Grecia diseñaron sus nuevas estrategias basándose en las directrices. En ambos países, el término “aprendizaje permanente” y el indicador asociado se volvieron públicamente visibles en aquel momento y ahora ambos son parte del debate público (véase el Cuadro 2).

El caso del envejecimiento es una historia de éxito en la conformación de los debates políticos. Por toda Europa, el asunto se discute en referencia a los conceptos y los indicadores desarrollados desde finales de la década de 1990 en el contexto del proceso de “coordinación suave”, por ejemplo “la incidencia del envejecimiento en porcentaje del Producto Interior Bruto en 2050”, y “el porcentaje de personas por encima de los 55 con trabajo remunerado”. Se hacen referencias sistemáticas a esta forma de pensar en los medios de comunicación, incluso si no se citan las directrices o los procesos de coordinación.

En general, la idea es que los responsables políticos tienden a fomentar las reformas políticas en sus países, no solo porque están de acuerdo con las directrices y tienen un sentimiento de apropiación, sino principalmente porque piensan en las reformas en los términos y con la mentalidad asociada con las directrices.

⁹ La hipótesis analizada era la siguiente: mediante su involucración en la discusión acerca de las directrices y recomendaciones, los responsables políticos que participan en el proceso son animados a fomentar las reformas. Entonces, las reformas que son ampliamente aceptadas en un círculo más amplio de responsables políticos, suben en la agenda y finalmente son aprobadas e implementadas (véase el Apartado 2.3 y la Figura 1).

CUADRO 2

El asunto del aprendizaje permanente en Estonia y Grecia

Estonia aprobó la Ley de Enseñanza para Adultos en 1993 en virtud de la cual se establecía el derecho a la enseñanza durante la vida profesional y para establecer las responsabilidades de los empresarios y el gobierno central y local en este asunto. El asunto reapareció en la agenda política en 2005 cuando la estrategia de Estonia del Aprendizaje Permanente fue aprobada, junto con una reforma de los sistemas de financiación por la que se comparten los gastos de formación entre los empresarios, los empleados y el Estado. El Fondo Social Europeo se ha identificado como uno de los elementos claves para la implementación exitosa de dicha reforma.

Está claro que los debates políticos se han visto modelados por el indicador utilizado durante del proceso de coordinación (porcentaje de la población adulta en edad de trabajar que ha participado en alguna actividad de formación en las últimas cuatro semanas). Estonia sigue estando lejos de la media de la UE, del objetivo del 12,5% y también de su propia meta nacional del 10%.

La reforma también se debe a una aportación de la Comisión que, en una reunión de preparación de PNR en Tallin en 2005, mostró la necesidad del aprendizaje permanente. La reunión contó con la asistencia de los ministros, parlamentarios y los representantes de los interlocutores sociales. Los comentarios de la Comisión fueron procesados entre otros en un grupo de trabajo incluyendo varios ministerios (Asuntos Sociales, Economía y Hacienda), interlocutores sociales y expertos académicos.

Estonia participó en el Comité de Educación en el grupo de trabajo del programa Educación y Formación 2010, donde conoció la práctica irlandesa de utilizar los Fondos Estructurales para fomentar la formación continua.

Desde el principio de los noventa hasta el 2003, Grecia desarrolló progresivamente su sistema de formación profesional, obteniendo unos resultados limitados. Destinó cerca de un tercio de los fondos del FSE del período 2000-2006 a acciones de formación profesional permanente. En el 2005, el gobierno aprobó una nueva ley cuya intención específica era alcanzar un objetivo de 12,5% de participación de la población activa en formación permanente para el 2010.

La nueva agenda de Lisboa era el marco para esta iniciativa y apoyó las iniciativas políticas del Gobierno en este ámbito. Sin embargo, debido a las elecciones generales de septiembre de 2007 y a la falta de tradición de coordinación social, no se ha implementado ninguna iniciativa significativa hasta el momento.

Las autoridades griegas han desarrollado un papel importante en las actividades de aprendizaje en el marco de Educación y Formación 2010. El Reino Unido destaca como el país del que Grecia más quiere aprender, no sólo porque se ve como uno de los países que obtiene buenos resultados en Europa, sino porque muchos griegos han estudiado en el Reino Unido y mantienen contactos permanentes con este país.

Fuente: Equipo de evaluación.

3.1.3. Aprendizaje mutuo

La Tabla 2 resume los resultados de los 16 estudios de países y muestra que el aprendizaje mutuo ha ocurrido de forma sistemática, al menos en una pequeña medida.

TABLA 2

Aprendizaje mutuo: demostrando la hipótesis¹⁰

Envejecimiento	Mejor regulación	Profesiones Reguladas	Aprendizaje permanente	Hipótesis confirmada
DE	UK	GR	DK	Sí
OS	NL	IT	EE	Más bien sí
SL	DE	IE	NL	Más bien no
PT	PL	FR	GR	No
				?

Fuente: Equipo de evaluación.

Cerca del 70% de los encuestados (principalmente responsables políticos involucrados - véase el apartado 1.3) confirmaron que había habido aprendizaje mutuo. Las afirmaciones estaban relativamente equilibradas entre “enseñando a otros” y “aprendiendo de otros”. El aprendizaje parece haber sido más importante en el ámbito de las políticas sociales.

Los participantes aprendieron nuevos conceptos, prácticas interesantes e historias citables para dotar de más legitimidad a las reformas y hacerlas más aceptables para los líderes de opinión y los ciudadanos.

Los encuestados explicaron qué aprendieron principalmente en las reuniones del comité y en los contactos con los coordinadores nacionales de Lisboa. Algunos encuestados aprendieron del material preparado para las reuniones del comité. La interacción se cita con mayor frecuencia como un canal de aprendizaje, por ejemplo; “momentos informales durante las conferencias de revisión entre homólogos son cruciales para el aprendizaje”.

En general, está claro que el proceso de “coordinación suave” contribuye al aprendizaje, primero porque la Comisión transmite ejemplos de buenas prácticas y, en segundo lugar, porque los grupos de trabajo inician conexiones entre los Estados que enseñan y los que aprenden, es decir, entre los precursores y los Estados que han quedado rezagados. Sin embargo, hay muchos otros canales de aprendizaje, la mayor alternativa son las redes de expertos.

3.1.4. Primera conclusión: El instrumento de “coordinación suave” funciona

El estudio confirma la hipótesis de que el instrumento de “coordinación suave” es eficaz para dar forma a la agenda de reformas y para fomentar el aprendizaje mu-

¹⁰ La hipótesis analizada era la siguiente: el debate acerca del borrador de directrices y recomendaciones, además de los esfuerzos de la Comisión por transferir conocimientos conllevan a reformas que son ampliamente aceptadas por los responsables políticos, suben en la agenda y finalmente son aprobadas e implementadas (véase el Apartado 2.3 y la Figura 1).

tuo. A la vista de la información recogida y el posterior análisis, se puede decir que el instrumento tiene un impacto incremental sobre las agendas de reformas en la mayoría de los Estados miembros¹¹.

¿Se debería considerar suficiente este impacto? La definición del umbral del éxito es un asunto complicado que se debatió extensamente en el grupo de dirección del estudio. No hay puntos de referencia disponibles ya que los instrumentos de “coordinación suave” no se han analizado extensamente hasta ahora. En consonancia con la práctica de evaluación de la OCDE (OCDE 2007), que decidió que el sistema de “coordinación suave” podía ser analizado positivamente si se llegaran a acelerar y mejorar los procesos de reforma en la mayoría de los Estados miembros, incluso marginalmente (véase el Cuadro 3).

CUADRO 3

¿Qué es una “coordinación suave” exitosa?

En los (escasos) análisis de sistemas intergubernamentales similares, se aplicaron los siguientes umbrales de éxito: (1) mitad o más de los miembros califican a un objetivo político como altamente relevante, (2) dos tercios o más de los miembros califican el resultado como de alta calidad, (3) más de la mitad de los miembros califican el instrumento de tener una contribución media en términos de reestructuración sostenible de las políticas nacionales.

Este análisis se refiere principalmente a inducir las reformas políticas. El equipo de evaluación y el equipo de dirección, por tanto, han acordado considerar como éxito el hecho de que el proceso de las DICE (Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo) hayan afectado las agendas de reformas europeas tan ampliamente; se aplica el umbral de “la mitad” para determinar la *amplitud* de la influencia.

La elaboración de políticas es el resultado de un complejo abanico de fuerzas nacionales e internacionales. En este contexto, la *profundidad* de la influencia que puede ser ejercida por un instrumento de “coordinación suave” es inevitablemente limitada. Esta evaluación ha adoptado la opinión de que la “coordinación suave” puede considerarse como exitosa, incluso si ha tenido una influencia marginal sobre la agenda de reformas (por ejemplo, mejorando la calidad) en lugar de por la introducción de nuevas reformas.

La *velocidad* también es una dimensión importante del éxito dado que “el tiempo es la esencia de la credibilidad de la Estrategia de Lisboa” (Sapir, 2007). No obstante, debemos reconocer que la reforma de una amplia gama de políticas en toda Europa es un proceso que no puede ser otra cosa que largo. Por ejemplo, el despliegue actual del concepto de “*Flexiguridad*” tiene diez años pero aún no está completamente maduro. ¿Cómo pueden ajustarse la perspectiva a medio plazo de las directrices con su ciclo de tres años y el proceso a largo plazo de cambiar la mentalidad y las instituciones de los países? Este análisis ha adoptado la perspectiva de que el éxito de las DICE tienen mucho que ver con la aceleración de las reformas en curso.

Fuente: Equipo de evaluación.

¹¹ Esta valoración no está en línea con el Informe elaborado por I.Begg: “Sin embargo, si es para proporcionar valor añadido a lo que las políticas nacionales obtendrían en su ausencia, el MAC también debe englobar la forma de cambiar lo que harían los Estados miembros en cualquier caso y no es, de ninguna forma, evidente que lo logre el marco de Lisboa II” (Parlamento Europeo, 2006: 56).

En referencia a este umbral, se consideró que el instrumento de “coordinación suave” estaba funcionando lo suficientemente bien.

3.2. El instrumento no funciona como se pretendía

Al comienzo de este análisis se supuso que el instrumento “suave” de política ejerce una presión sobre los gobiernos y contribuye, incluso marginalmente, al desbloqueo de las reformas políticas (véase la Figura 1). Este apartado define el término “presión” (véase el Cuadro 4) y muestra en qué sentido, el instrumento no funcionó como se esperaba.

CUADRO 4

El asunto del envejecimiento en Portugal y Eslovenia

El proceso de reformar el sistema de pensiones en Portugal dio un primer paso en el año 2000, con una ley que prevé el nuevo modelo económico, un fondo de reserva y un nuevo régimen de pensiones.

El año 2005 fue un punto de inflexión: el gasto público estaba en su nivel más alto, se eligió un nuevo gobierno en marzo, se revisó el Pacto de Sostenibilidad y Crecimiento y se publicó el DICE. Se constituyó un comité compuesto por los representantes de los Ministerios de Economía y Trabajo para valorar el impacto del envejecimiento de la población desde una perspectiva a largo plazo y para evaluar medidas específicas. Se diseñaron dos grandes reformas: el Nuevo Plan de Empleo Nacional (2005) y la Estrategia Nacional Activa de Envejecimiento (2006) incluyendo incentivos para permanecer en el mercado laboral.

Portugal se ha convertido en un participante activo en los mecanismos de “coordinación suave”, y esto se dice que es “un elemento de presión para elevar los principales problemas y para hacer esfuerzos para superarlos”. Los factores clave para explicar las reformas, sin embargo, han sido el cambio de gobierno, el hecho de que los agentes sociales y la opinión pública eran conscientes del estado de emergencia del sistema social y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En Eslovenia el sistema de pensiones estuvo en la agenda política durante la década de 1990 y finalmente se reformó en 1999 mediante la “Ley de las Pensiones y el Seguro de Invalidez” que incluía una serie de bonificaciones y sanciones para estimular la jubilación tardía. Los ejercicios de simulación, sin embargo, mostraron que la reforma de 1999 era insostenible a medio-largo plazo.

Al final del año 2006 la Comisión recomendó que Eslovenia lanzara una nueva reforma incluyendo incentivos adicionales para retrasar la edad de jubilación. Tal reforma estaba preparada, pero luego se vio retrasada y reducida de manera significativa.

Las razones para este decepcionante retraso fueron tres: (1) la opinión pública no estaba preocupada con la insostenibilidad a largo plazo, (2) hay una “parte pensionista” poderosa en el gobierno de coalición y, por último y no por ello menos importante, (3) la coordinación inter-ministerial no funcionó correctamente en esta ocasión. Estos factores ralentizaron el proceso de reforma a pesar de las opiniones de los encuestados de que el DICE es “una herramienta útil... que les proporciona a los responsables políticos el ímpetu necesario para llevar a cabo las reformas”, y que la presión para la reforma se ve reforzada por el, más vinculante, Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Fuente: Equipo de evaluación.

También se explica otro mecanismo a continuación bajo la denominación de “conformar o enmarcar los temas y cuestiones de las políticas”. Este punto estaba oculto o implícito al comienzo del análisis aunque desarrolla un papel importante.

3.2.1. *Presión inter-pares*

Pagani (2002: 5-6) enumera tres elementos que pueden crear presión en los gobiernos: “(1) una combinación de recomendaciones formales y el diálogo informal entre países pares; (2) el escrutinio público, las comparaciones y, en algunos casos, incluso el *ranking* de países”; y “(3) el impacto de todo lo anterior sobre la opinión pública nacional, las administraciones nacionales y los responsables políticos”.

En este informe, denominamos a este primer punto: *presión inter-pares*. Este concepto abarca el diálogo estructurado entre los países pares que desembocan en recomendaciones. La presión puede ser ejercida sobre los responsables políticos involucrados, durante las reuniones de coordinación y se puede transmitir a los demás responsables políticos en el país.

Al segundo punto lo hemos llamado: *presión pública*. Dicho concepto engloba el escrutinio público, las tablas de *rankings* y la referencia a las recomendaciones en los debates públicos. En este caso, los gobiernos están expuestos a la presión de la opinión pública nacional. Este segundo concepto se abordará en el siguiente apartado.

La presión de grupo puede ser ejercida sobre los responsables políticos que asisten a las reuniones de coordinación que luego son transmitidas a los demás responsables políticos de sus respectivos países.

Varios de los estudios revisados tienden a minimizar el papel de la presión *inter-pares*, por ejemplo,

- “Los Comités: como el Comité de Política Económica y el Comité de Empleo pueden jugar un papel [de presión de grupo], pero los debates con los miembros del Comité... sugieren que solo disponen de un tiempo limitado para dedicarlo a los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y su posterior seguimiento. Por otra parte, los contactos bilaterales de la Comisión con los Estados miembros parecen haber sido bastante productivos. En general, la impresión obtenida es que la revisión *inter pares* es un buen principio pero es difícil llevarla a cabo con la suficiente profundidad como para ser útil” (Parlamento Europeo, 2006, p. 58).
- “El Método Abierto de Coordinación parece facilitar el desarrollo de culturas educativas entre los Estados miembros, la Comisión y los agentes sub-nacionales y trans-nacionales. Tales culturas educativas enmarcan el compartir la información, la resolución de problemas, objetivos comunes, acciones conjuntas, compromisos mutuos y responsabilidad mutua; utilizando una combinación de

indicadores, estándares, objetivos, planes nacionales, aprendizaje de pares y revisión *inter pares*. El “señalar con el dedo o dar fama” mediante mecanismos de evaluación comparativa que se practica hoy en día tiende a reforzar el juego y el posicionamiento de la oposición ya que tiene que fomentar un comportamiento deseable” (citado en la Comisión Europea, 2005).

La encuesta nos hizo comprender cómo las recomendaciones de la Comisión pueden crear cierto tipo de presión de grupo. Cerca del 60% de los encuestados reconocen que la recomendación tiene cierta influencia, pero es difícil delimitar cómo ocurre dicha influencia.

Los cuatro casos estudiados (dieciséis estudios de países) ofrecen nuevas oportunidades para entender si las recomendaciones funcionan (véase la Tabla 3). En la mayoría de los casos, la presión de grupo no ejerció ningún papel en la aprobación de las reformas o no contribuyó a su desbloqueo. El caso de una mejor regulación en los Países Bajos es una excepción en el sentido de que las recomendaciones fueron usadas por los responsables políticos para vencer la resistencia en la administración pública. Sin embargo, este tipo de presión es muy diferente de la que se supone que se aplica.

TABLA 3

Presión del grupo: demostrando la hipótesis¹²

Envejecimiento	Mejor regulación	Profesiones Reguladas	Aprendizaje permanente	Hipótesis confirmada
DE	UK	GR	DK	Sí
OS	NL	IT	EE	Más bien sí
SL	DE	IE	NL	Más bien no
PT	PL	FR	GR	No
				?

Fuente: Equipo de evaluación.

3.2.2. La presión pública

Otra clase de presión puede ser ejercida por la opinión pública si las reformas, sus progresos y las recomendaciones se debaten ampliamente en los foros públicos. Una discusión tan abultada puede ser eficaz para incrementar la conciencia social de la necesidad de dichas reformas y aumentar la apropiación de las mismas. Estas hipótesis se examinan en los siguientes párrafos.

12 La hipótesis bajo examen es la siguiente: el debate del borrador de recomendaciones induce a los responsables políticos involucrados a reconocer que algunas reformas están bloqueadas y les lleva a desarrollar esfuerzos en desbloquearlos. Un gran número de responsables políticos preocupados aúnan sus esfuerzos en desbloquear las reformas, que finalmente son desbloqueadas, aprobadas e implementadas (véanse el Apartado 2.3 y la Figura 1).

Primero, el análisis nos muestra que los Estados miembros generalmente han jugado a involucrar a los agentes sociales, parlamentos nacionales y autoridades regionales en el diseño y el seguimiento de los programas de reformas. Las recomendaciones generalmente se difunden y comentan en los medios de comunicación. No obstante, la visibilidad general del instrumento de “coordinación suave” para el público general es muy baja.

La apertura del proceso de “coordinación suave” fue reconocido por el Parlamento Europeo que “agradece la participación del parlamento y los agentes sociales”, pero “lamenta la visibilidad, aún pobre” del proceso de coordinación (parlamento Europeo, 2007b). La falta de visibilidad se comenta aún más en un estudio Parlamentario en estos términos: “Si el público en general lo ignora [las estrategias relativas a Lisboa] (y la realidad es que éste es el caso), entonces este mismo público no podrá articular demandas de mejora a los gobiernos” (Parlamento Europeo, 2007c: 32).

El hecho de que el proceso de coordinación es relativamente abierto ¿implica que las reformas sean facilitadas y/o desbloqueadas? La encuesta no ayuda a aclarar este punto. Sólo tres de los entrevistados en tres países diferentes mencionan que una apropiación aumentada y la presión pública han ayudado al proceso de reforma. Por ejemplo: “El proceso DICE es positivo para nuestra organización porque podemos basar nuestra posición en las críticas de la Comisión y en la comparación con otros países”; “las recomendaciones se revisan en la prensa nacional y seguidamente se usan como argumento por o en contra de las medidas implementadas por el gobierno”.

Del mismo modo, los cuatro casos de estudio y los dieciséis países de estudio no muestran claramente si se confirman o no las hipótesis (véase la Tabla 4).

TABLA 4

Apropiación ampliada y presión social: demostrando la hipótesis¹³

Envejecimiento	Mejor regulación	Profesiones Reguladas	Aprendizaje permanente	Hipótesis confirmada
DE	UK	GR	DK	Sí
OS	NL	IT	EE	Más bien sí
SL	DE	IE	NL	Más bien no
PT	PL	FR	GR	No
				?

Fuente: Equipo de evaluación.

13 La hipótesis bajo examen es la siguiente: un gran número de interesados y grupos de interés debaten los programas de reforma y las recomendaciones. Desarrollan esfuerzos convergentes para fomentar las reformas, desbloqueándolas cuando es necesario. Estos esfuerzos tienen éxito sobre los responsables políticos preocupados desbloqueando las reformas, que finalmente son desbloqueadas, aprobadas e implementadas (véanse el Apartado 2.3 y la Figura 1).

El análisis, por tanto, ha sido más profundo gracias a un estudio más de cerca de los estudios de países más significativos. En general, la evaluación no muestra ninguna instancia en la que el instrumento de “coordinación suave” no hubiera contribuido a desbloquear una reforma. La razón es que la presión ejercida no tiene una magnitud del mismo orden que los factores poderosos que dirigen las políticas internas en los Estados miembros.

Este punto no puede considerarse como un resultado robusto ya que el equipo de evaluación no se ha provisto de las herramientas de investigación que le habrían permitido analizar en profundidad las interacciones entre las recomendaciones y las políticas nacionales.

Por último, se entiende que las recomendaciones no ejercen presión en los gobiernos sino que, más bien, refuerzan la legitimidad de los promotores de la reforma, que es una pequeña diferencia en el conjunto de fuerzas que impulsan las políticas nacionales. Cuando se abre una ventana política a la reforma, entonces esta pequeña fuerza contribuye al proceso de aceleración, pero no es lo suficientemente fuerte como para abrir una ventana cerrada.

Esta interpretación es coherente con todas las pruebas disponibles derivadas de documentos de segunda mano, entrevistas y estudios de caso.

3.2.3. La conformación de los temas y cuestiones de las políticas

La conformación de un tema de una política pública implica que se alcance un amplio (y muchas veces informal) consenso en materia de:

- Los conceptos por los que los desafíos y problemas son identificados y debatidos;
- Los objetivos e indicadores por los que se establecen los objetivos y se hacen las comparativas;
- El modelo lógico¹⁴ explicando por qué unas soluciones funcionan y otras no;
- Las buenas prácticas.

Para la elaboración de políticas, el asunto relacionado con las necesidades de determinadas políticas tiene que estar debidamente conformado o enmarcado¹⁵. Las

14 Un modelo lógico es una serie de cadenas causa-efecto que conectan a un determinado tipo de reformas con su(s) resultado(s) pretendido(s). El término nada tiene que ver con el modelado econométrico, una aproximación que pretende proporcionar estimaciones cuantitativas de los resultados probables o reales, y que se utiliza cada vez más en los análisis relativos a Lisboa.

15 El término “*frame*” se ha tomado prestado del Schön y Rein (1994). Los autores defienden que el enmarcado o configuración es necesaria para hacer inteligible una situación problemática. Los marcos habitualmente expresan un diagnóstico y una solución de tal forma que la hace parecer una obviedad. “Este sentido de la obviedad de lo que está mal y lo que debe ser arreglado es el distintivo de los marcos políticos”.

reformas son considerablemente facilitadas cuando el asunto político está enmarcado de forma consensuada.

La cuestión de si las directrices son lo suficientemente operativas puede ser comprendido de la siguiente forma: “¿Se identifican las directrices individuales con marcos suficientemente desarrollados?” Está claro que la respuesta sería: “no todos”. También está claro que la mejora de las directrices en este aspecto no es solo una cuestión de escritura. Más bien al contrario, este análisis muestra que hacen falta diez años o más para que un asunto de las políticas (*policy issue*) se enmarque de una manera lo suficientemente consensuada y práctica para poder elaborar políticas.

El análisis de la conformación de consenso en los estudios de casos muestran que los marcos pueden originarse en esferas muy diferentes (véase el Cuadro 5). En el caso del envejecimiento, el proceso se ha desarrollado a escala comunitaria en el marco de un proceso de “coordinación suave”, es decir, principalmente en los grupos de trabajo de los comités. En contraste, el enmarcado de la cuestión de “legislar mejor” se ha dado en una esfera diferente a nivel europeo, pero no comunitario.

CUADRO 5

Conformando los temas y cuestiones de las políticas públicas que deben coordinarse

Los cuatro estudios de casos incluyeron entrevistas con una serie de agentes de trece países y fue sorprendente oír que se repetían las ideas como: “todas las partes creen en...”, “... es un tipo de paradigma”, “... es una visión compartida a la que nunca nos referimos”, “... se forma mediante un consenso internacional”, “... ayudó a formalizar nuestra reflexión y trabajo”, “... ayuda a los responsables políticos a pensar de una manera diferente”.

En el caso del envejecimiento, el grupo de trabajo del Comité de Política Económica empezó a enmarcar los conceptos, métodos e indicadores que permitían que los Estados miembros evaluaran sus retos. Entonces la Presidencia alemana inició otro grupo de trabajo con la intención de llegar a un consenso en las soluciones que funcionan. El proceso de conformación comenzó en 1999 y ahora está cerca de su final.

En el caso de una mejor regulación, el problema primero fue enmarcado por los Países Bajos y los países escandinavos. Estos precursores introdujeron los conceptos, los métodos y los indicadores a través de los cuales se debate la agenda de reformas en toda Europa. Entonces el Reino Unido realizó unos esfuerzos intensos en revisar y desarrollar más las soluciones que funcionan. Por todas partes, el consenso se buscó mediante una serie de redes internacionales. El proceso de enmarcado comenzó en 2000 y el desarrollo en el ámbito Comunitario llevará unos años más. Además, el caso de estudio muestra que aún no hay un consenso acerca de las soluciones que funcionan.

Un caso de aprendizaje permanente está más cerca del caso del envejecimiento en el sentido de que el asunto fue enmarcado en el ámbito Comunitario, principalmente por la Comisión, que desarrolló el indicador clave. El proceso comenzó en 1995, pero un número de encuestados consideran que aún no está cerca de su final.

Fuente: Equipo de evaluación.

Lo que debemos considerar ahora es el papel de un tercer ámbito, las instituciones multilaterales como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial, la OIT, etc. Los cuatro estudios de caso demuestran que estas instituciones tienen su propia influencia, a veces a través de instrumentos paralelos de “coordinación suave”. Las redes de investigación internacionales y comunidades de conocimiento ofrecen otro lugar para enmarcar el consenso que es visible en el caso de una mejor regulación (Cuadro 6).

CUADRO 6

Homenaje a las instituciones multilaterales

El asunto del *envejecimiento* ya estuvo sujeto a cierto tipo de “coordinación suave” bajo los auspicios del FMI al principio de la década de 1990, es decir, casi diez años antes de que se afrontara a nivel Comunitario en 1999. A lo largo de los últimos ocho años, la OCDE también ha conducido un trabajo paralelo y bien coordinado sobre el envejecimiento, lo cual, evidentemente, ayudó a enmarcar el asunto, aunque se considera que el proceso a nivel Comunitario ha hecho la mayor contribución.

La apertura de las *profesiones reguladas* a la competencia es un asunto que se ha tratado tanto al nivel de la OCDE como Comunitario. Mientras las instituciones Comunitarias aplican una combinación de instrumentos duros (legislación) y suaves (MAC), la OCDE se apoya exclusivamente en la coordinación suave. La influencia de la OCDE es patente en Irlanda donde se dice que la mejora fue inducida por una recomendación de la OCDE.

El asunto del *aprendizaje permanente* actualmente se está debatiendo a nivel Comunitario, pero Europa no es el único ámbito en el que se enmarca este asunto. Uno de los objetivos estratégicos de la Dirección de Educación de la OCDE es fomentar el aprendizaje permanente y la mejora de sus vínculos con la sociedad y la economía. La Organización Internacional del Trabajo también trabaja activamente en este ámbito.

El asunto de una *mejor regulación* ha sido enmarcado por un grupo de países europeos precursores. No obstante, debemos añadir que la OCDE allanó el camino al emitir un análisis acerca de los diversos regímenes legislativos de los países miembros al comienzo de la década de 1990. Las “Recomendaciones para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental” se publicaron en 1995 y se han actualizado constantemente desde entonces. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Apoyo para la Mejora de la Gobernabilidad y la Gestión), una iniciativa conjunta de la OCDE y la UE, ya en 1992, propuso una mejor regulación en los nuevos Estados miembros. Por último, el proyecto “Doing Business” del Banco Mundial merece ser mencionado dado que dio forma a los conceptos, indicadores y *rankings* que actualmente se usan por todo el mundo.

Fuente: Equipo de evaluación.

3.2.4. Segunda conclusión: El instrumento de “coordinación suave” no funciona como se pretendía

Como se muestra en las figuras *infra*, el instrumento no funciona precisamente como esperaban los entrevistados en la fase inicial de la evaluación (véase la Figura 1).

En primer lugar, la evaluación revela un mecanismo llamado “Conformación de las cuestiones políticas”, que rara vez es citado por los interesados y los documentos,

pero que juega un papel fundamental en la eficacia de la coordinación. Sin embargo, enmarcar un asunto político no es sencillo dado que habitualmente enmarcar una política pública para que sea ampliamente aceptada de una forma lo suficientemente práctica para realizar políticas suele llevar diez años. En la mayoría de los casos, este proceso implica varios ámbitos de debate y coordinación, es decir, no sólo la Comunidad y su proceso de coordinación de Lisboa, sino también instituciones multilaterales, comunidades académicas de conocimiento y incluso, en algunos casos, un grupo *ad hoc* de países precursores europeos.

En segundo lugar, la evaluación arroja dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de “presión” que se citan constantemente como un mecanismo fundamental. Se descubre que (1) la presión inter pares no funciona, y (2) la presión pública tampoco parece funcionar, al menos en el sentido de contribuir a desbloquear las reformas políticas. La razón es que la presión ejercida no tiene una magnitud del mismo orden que los factores poderosos que dirigen las políticas internas en los Estados miembros. El segundo resultado relacionado con la presión pública no es tan robusto debido a una limitación en el método de evaluación.

4. CONCLUSIONES

4.1. Instrumento suave, efectos blandos

Este apartado resume los apartados 3.1.4 y 3.2.4 mencionados anteriormente¹⁶ y establece las conclusiones acerca de la eficacia del instrumento.

La evaluación confirma que la “coordinación suave” es eficaz para dar forma a la agenda de reformas y para fomentar el aprendizaje mutuo. A la vista de la información recogida y el análisis anterior, se puede decir que el instrumento tiene un impacto marginal sobre las agendas de reformas en la mayoría de los Estados miembros¹⁷. No obstante, hay una serie de otros factores que hacen una mayor contribución al aprendizaje mutuo e incluso más a la conformación de las agendas políticas.

La evaluación revela un mecanismo denominado “conformando los temas de las políticas”, que juega un papel fundamental en la eficacia de la coordinación. En la mayoría de los casos, este proceso implica varios ámbitos de debate y coordinación, es decir, no solo la Unión Europea y su proceso de coordinación, sino también instituciones multilaterales, comunidades académicas de conocimiento e incluso, en algunos casos, un grupo *ad hoc* de países precursores europeos.

¹⁶ En palabras del análisis de contribución, esta es la “historia de contribución”.

¹⁷ Esta valoración no está en línea con la de I.Begg en su informe: “Sin embargo, si es para proporcionar valor añadido a lo que las políticas nacionales obtendrían en su ausencia, el MAC también debe englobar la forma de cambiar lo que harían los Estados Miembros en cualquier caso y no es, de ninguna forma, evidente que lo logre el marco de Lisboa II” (Parlamento Europeo, 2006: 56).

Por último, la evaluación arroja dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de “presión”. Se demuestra que (1) la presión *inter pares* no funciona, y (2) la eficacia de la presión pública es cuestionable, al menos en el sentido de contribuir a desbloquear las reformas políticas.

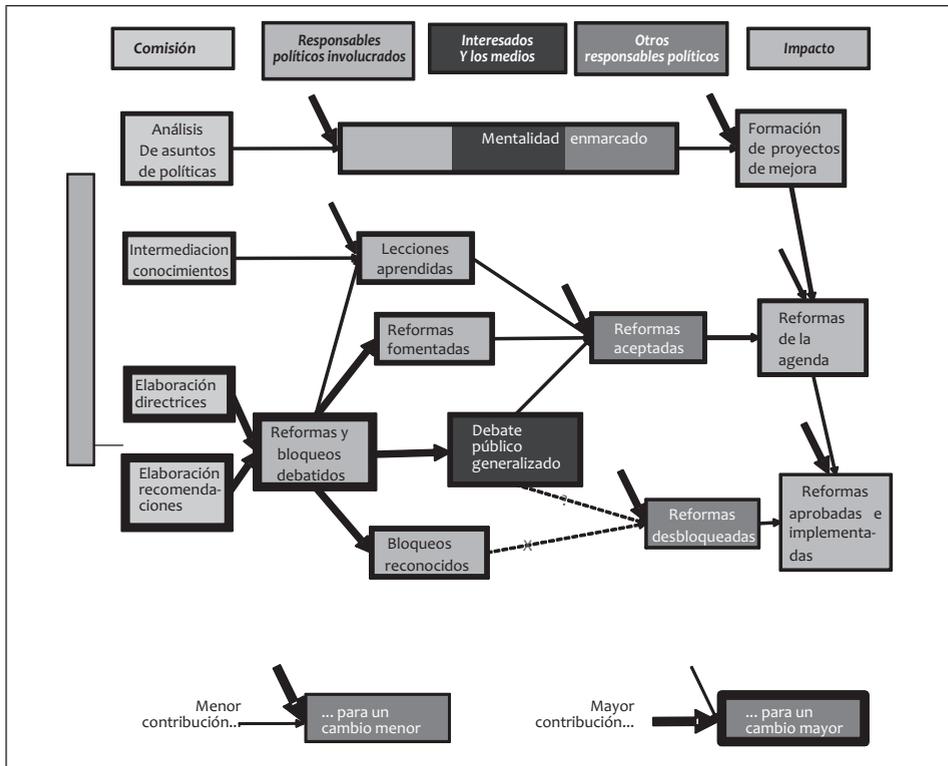
La razón es que la presión ejercida no tiene una magnitud del mismo orden que los factores poderosos que dirigen las políticas internas en los Estados miembros.

En general, la “coordinación suave” es eficaz, pero no más de lo que cabría esperar de un instrumento tan blando, y no funciona como se esperaba.

Las mismas conclusiones se expresan gráficamente en la Figura 2. Dicha Figura muestra la interpretación del equipo de evaluación de qué funciona y qué no. En línea con la lógica del paso-a-paso del análisis de contribución, los resultados siguen las hipótesis lógicas que se obtuvieron al principio de la evaluación (véase la Figura 1).

FIGURA 2

Lo que funciona y lo que no



Fuente: Equipo de evaluación. La interpretación del equipo de evaluación acerca de la relativa importancia de los factores de contribución (flechas gruesas y finas) para observar los cambios y eventos. Dos hipótesis causa-efecto (flechas de puto) son falseadas (X) o cuestionadas.

4.2. El debate democrático: una cuestión pendiente

Schäffer (2006) afirma que la “coordinación suave” “es la primera y primordial forma de fomentar los compromisos en ausencia de acuerdos sustanciales... Las organizaciones internacionales se han apoyado repetidas veces en “legislación suave” (*soft law*) para superar las diferencias entre sus miembros. El FMI, la OCDE y la EU introdujeron la “coordinación suave” en momentos de crisis institucional para evitar una ruptura de las negociaciones”.

Este punto de vista es sorprendente si se conecta a una lección clave aprendida durante esta evaluación, es decir, que una visión compartida (marco) es un canal principal para el funcionamiento de la “coordinación suave”.

Parece haber una contradicción en el hecho de que la conformación sea el motor de un mecanismo que se usa en caso de desacuerdos políticos. Esta contradicción probablemente se pueda resolver si se replantea de la siguiente forma: Si un Estado miembro necesita abordar un asunto político en común y no puede acordar si hacerlo en un marco regulatorio formal, entonces la “coordinación suave” es una alternativa. La “coordinación suave” requiere una visión compartida de los asuntos políticos en cuestión pero su visión común puede seguir siendo informal en gran medida.

Teniendo en cuenta que los marcos “suelen transmitir un diagnóstico y una solución de tal forma que puedan parecer evidente” (véase la nota al pie número 15), cabe suponer que la “coordinación suave” es eficaz en tanto en cuanto esté protegida de las controversias políticas.

Esta idea también está recogida en un documento Parlamentario en los siguientes términos: “Es innegable que la Estrategia de Lisboa se basa en una visión particular de cómo debería evolucionar la economía de la UE. Uno de los misterios de Lisboa es que esta visión tiende a permanecer, en gran medida, sin oposición y con pocas intenciones de proponer unas visiones alternativas o de condenarlo” (Parlamento Europeo, 2006: 63).

El funcionamiento de la “coordinación suave” puede resultar paradójica a la luz de las afirmaciones del Parlamento Europeo al solicitar una mayor participación en el proceso de “coordinación suave” (Parlamento Europeo 2007b: 21). ¿Hasta qué punto puede la “coordinación suave” estar sujeta a un control democrático, dado que los debates políticos tienen el propósito de retar públicamente el consenso y que este consenso es lo que hace que funcione la “coordinación suave”?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Comisión Europea (2005), *El Análisis del Impacto de la Evaluación Comparativa y las Acciones de la UE en el Método Abierto de Coordinación*. Bruselas: Comisión Europea.

- Comisión Europea (2006), *Informe de Innovación Europeo 2006*. Bruselas: Comisión Europea. En línea: <www.trendchart.org> (Consulta: septiembre 2007).
- Hodson, D. y Maher, I. (2001), "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination", *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 719-746.
- Mayne, J. (1999), "Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly", *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1): 1-24.
- Mayne, J. (en prensa), "Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect in Simple and Complex Settings", eds., R. Schwartz, K. Forss, y M. Marra en *Evaluating the Complex*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- OCDE (2007), *El criterio de evaluación de la OCDE del mecanismo de evaluación interna*. París: OCDE.
- Parlamento Europeo / ECON (2006a), *La Implementación de las Directrices Integradas durante el Ciclo Político 2005/2006* (Informe elaborado por I. Begg). Bruselas: Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo / ECON (2006b), *La Implementación de las Directrices Integradas durante el Ciclo Político 2006/2007* (Informe elaborado por I. Begg). Bruselas: Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo / CEMA (2007a), *Resolución sobre la Situación de la Economía Europea*, Informe preparatorio sobre las directrices políticas generales para 2007. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo / CEMA (2007b), *Resolución sobre la Situación de la Economía Europea*. Informe provisional sobre las directrices políticas generales para 2008. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Pisani-Ferry, J. y Sapir, A. (2006), *Last exit to Lisbon*. Informe Bruegel preparado a instancias de la Presidencia Austriaca. Bruselas: Bruegel.
- Pagani, F. (2002), *Peer review: A tool for co-operation and change. An Analysis of an OECD working method*. París: OCDE.
- Schäffer, A. (2006), "Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law", *European Law Journal*, 12(2): 194-208.
- Schön, D.A. y Rein, M. (1994), *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York: Basic Books.

Recibido: 18 de febrero de 2010

Aceptado: 22 de marzo de 2010

Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación

Francisco González-Blanch
Universidad Complutense de Madrid
Francisco.gonzalez-blanch@ec.europa.eu

Resumen

La gobernanza económica es una prioridad en las políticas comunitarias especialmente hoy, ante una crisis que confiere una imprevisibilidad excepcional en el porvenir de la economía europea. El examen de las causas de la crisis ha destacado diversas debilidades del Modelo Social Europeo. Los instrumentos de gobernanza del MSE (directivas, Directrices Integradas, Método Abierto de Coordinación, Diálogo social, aprendizaje mutuo, programas comunitarios) deben revisarse para que sean pertinentes en la situación actual. La capacidad de la Unión Europea y los Estados miembros para prever, anticipar y adaptar las competencias requeridas a las necesidades del mercado de trabajo constituye una condición esencial para la elaboración de políticas de empleo eficaces. La evaluación puede aportar criterios e instrumentos útiles para desarrollar la capacidad de gobernanza de la política de empleo con el fin de hacer frente a las necesidades actuales del mercado de trabajo y posibles reformas.

Palabras clave

Gobernanza, Directrices Integradas, Estrategia de Lisboa Renovada, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, empleabilidad, flexiseguridad, Modelos de Bienestar Social, Fondo Social Europeo, Evaluación de Impacto, Enfoque Asociativo, Método Abierto de Coordinación (OCM), Modelo Social Europeo, Plan de Recuperación Europa 2020.

EU Governance capacity for responding to economic crisis through evaluation and prevention of future labor market needs

Abstract

Economic governance has become a priority in Community policies and more today, before the crisis, which confers a unique unpredictability of the future of the European economy. Examination of the crisis has highlighted several weaknesses in the governance of the European Social Model. The various policy instruments of governance in ESM (directives, Integrated Guidelines, OMC, social dialogue, mutual learning and community programs) should be reviewed to make them relevant in the current situation. The capacity of the EU and its MMSs to foresee, anticipate and match the required skills and the needs of the labour market is a sine qua non in developing effective policies in employment, education and training and the optimal personal career choices. The evaluation can provide useful tools for developing of EU governance capacity. In this article we examine the existing capacities within the EU to achieve an appropriate strategy for cooperation between MS in order to meet current needs of labour market.

Key words

The Stability Governance Integrated Guidelines, the renewed Lisbon Strategy and Growth Pact, Employability, Flexicurity, Models of Social Welfare, the European Social Fund, Impact Assessment, Partnership Approach, OMC (CMO), the European Social Model Plan Recovery Europa 2020.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA EN LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA

- *Directrices Integradas de política económica y empleo adoptadas por el Consejo en el 2005 y actualizadas en el 2008, son 24 Directrices diseñadas como instrumento de coordinación y orientación política.*
- *Programas Nacionales de Reforma de Documentos preparados por los Estados miembros por periodo de tres años. Cada año se actualizan a través de informes de realización.*
- *Recomendaciones específicas para un Estado miembro (EM). Lo realiza el Consejo sobre la base de recomendaciones de la Comisión.*
- *Informe de Progreso Anual de la Comisión Evaluación anual de la Comisión sobre los progresos hechos sobre el cumplimiento de la estrategia.*
- *Método Abierto de Coordinación. Método intergubernamental “Coordinación suave” por la cuál un Estado miembro es evaluado por otro y la Comisión juega el papel de vigilancia.*

1. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA

La crisis económica, sin precedentes, que desde otoño de 2008, golpea a la economía real europea, está suponiendo desafíos enormes para la Unión Europea (UE). Esta crisis está afectando a los puestos de trabajo, a las empresas y al comercio, dando lugar a una disminución de la actividad económica y a un declive en el crecimiento económico con el correspondiente aumento del desempleo. El impacto de la crisis está teniendo efectos profundos y duraderos en las economías de Europa. En la UE el PIB disminuyó un 4% en el 2009, se espera que la tasa de paro alcance el 8,6% en 2009 y está previsto que continúe aumentando en el 2010 (9,5%), con un desempleo juvenil superior al 21%.

Para combatir la crisis, la UE está aplicando el “Plan de recuperación económica para Europa”, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008. Incluye incentivos fiscales del orden al menos de 200.000 millones de euros (el 1,5 del PIB de la UE) y un plan de acción a corto plazo centrado en tres puntos:

- Una nueva arquitectura de los mercados financieros a nivel de la UE (informe Larosière).
- Medidas para responder a los efectos de la economía real.
- Una respuesta global a la crisis financiera.

Y todo ello, definiendo la solidaridad y la justicia social como principio rector fundamental, que en el ámbito laboral se traduce en que hay que adoptar las medidas necesarias para proteger el empleo y, por otro lado mejorar las perspectivas laborales de las personas que lo pierden.

La crisis ha reducido el potencial de crecimiento de la UE a la mitad, tal vez puede que termine la década con un crecimiento económico muy bajo. Los niveles de productividad se están quedando rezagados: dos tercios de la diferencia de renta de la UE con respecto a Estados Unidos se debe a la menor productividad.

La UE está afrontando las diferentes etapas de la crisis de manera unida coordinando sus esfuerzos para transformar los desafíos en oportunidades. Los Estados miembros y la Comisión, en estrecha colaboración, han acordado una serie de medidas inmediatas que deben aplicarse de modo puntual, selectivo y temporal, respetando los siguientes principios rectores: fomentar la apertura, dentro del mercado interior y con respecto a terceros países; evitar la discriminación de productos y servicios de otros Estados miembros; mantener la coherencia con los objetivos de reforma a largo plazo. La actual prioridad es seguir apoyando la demanda y frenar el crecimiento del desempleo, lo que significa aplicar con energía el Programa Europeo de Recuperación Económica. Es esencial utilizar todos los instrumentos posibles para frenar la pérdida de empleo y ayudar a todos los que se encuentran sin trabajo.

A pesar de que el grueso de las competencias de la política de empleo depende de los Estados miembros, a la Comisión le corresponde desempeñar un papel importante, tiene que asegurar que las propuestas frente a la crisis alcancen realmente sus objetivos y poder revisarlas y corregirlas cuando no funcionen con arreglo a las expectativas. Se produce, por tanto, un intento por parte de la Comisión de conciliar los planteamientos generales del mercado único europeo y los enfoques nacionales para hacer frente a la crisis, sobretodo en la lucha por combatir el paro.

En la crisis actual, la Estrategia de Lisboa renovada en el 2005 y centrada en el crecimiento y el empleo, está siendo objeto de evaluación. Dicha estrategia estableció una nueva estructura de gobernanza basada en un enfoque de asociación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE e incluía unas directrices integradas de política económica y social, que siguen siendo el marco efectivo para favorecer el crecimiento y el empleo de modo sostenible.

La Estrategia de Lisboa ha tenido un impacto positivo en la UE, aunque no se hayan alcanzado sus objetivos principales (es decir, un nivel de empleo del 70% y un gasto del I+D del 3% del PIB). El nivel de empleo de la UE alcanzó el 66% en 2008 (frente al 62% de 2000), antes de volver a caer a consecuencia de la crisis.

La renovación de la estrategia contribuyó a aclarar los objetivos de la UE. En particular, la definición de cuatro áreas prioritarias (investigación e innovación; in-

versión en las personas y modernización de los mercados de trabajo; apertura del potencial empresarial, particularmente de las PYMES; energía y cambio climático). La Estrategia de Lisboa renovada no debía quedar relegada a un segundo plano por la situación coyuntural, bien es cierto que debería haber sido organizada mejor, centrándose en aquellos elementos que han jugado un papel clave en la crisis, tales como la supervisión de los mercados financieros, burbujas especulativas (mercado inmobiliario), créditos al consumo, aumentos salariales por encima de la productividad, dando lugar a elevados déficit por cuenta corriente. Ahora en el 2010, hay que revisarla, para ajustarla a las prioridades del 2020 y transformarla en una estrategia que plasme la visión integrada para la Europa de los 27. Es decir, una estrategia de convergencia y coordinación que permita alcanzar una visión integrada de la UE. En las economías del área euro interconectadas, sólo se aprovechará el potencial de crecimiento y empleo si todos los Estados miembros aplican las reformas más o menos al mismo ritmo.

La crisis económica ha atraído la atención a esta interdependencia en una economía estrechamente integrada, particularmente en la eurozona y ha evidenciado la necesidad de proseguir y acelerar las reformas estructurales. El impacto muy diverso de la crisis en la eurozona ha puesto de manifiesto que algunos países han progresado mucho más que otros en cuanto a la aplicación de sus programas de reformas estructurales y al mantenimiento de su competitividad.

En el ámbito del empleo, se constata que persisten problemas estructurales en muchos Estados miembros, como el hecho de que en general los mercados de trabajo europeos están segmentados, el desempleo juvenil es comparativamente elevado en relación a otras economías y la participación en el aprendizaje permanente es todavía pequeña. A la Comisión le corresponde el papel de impulsar la modernización significativa de las cualificaciones y la calidad de la formación, haciendo un inventario de las cualificaciones para el futuro, utilizando los programas de la UE para ayudar a los Estados miembros, y jugando la baza del presupuesto de la UE para adaptar las normas de financiación de la UE para enfrentarse al desempleo.

La crisis está también poniendo a prueba otros instrumentos de la UE, vinculados a la estrategia de Lisboa como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado por el Consejo Europeo en junio del 2004, y que constituye un pilar fundamental sobre el que se apoyan los instrumentos de la gobernanza económica de la UE. El mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas es una obligación del Tratado, por parte de los Estados miembros y se refleja con una coordinación de los políticas fiscales a través del Pacto de Estabilidad. Sin embargo, la crisis económica ha alterado radicalmente todo esto, con un dramático impacto sobre las finanzas públicas de los Estados miembros.

El déficit presupuestario que alcanzo el 2% del PIB en el 2008 en la zona Euro, y se prevé que llegue a una media del 7% en el 2009 y la deuda se aproximará al 80% del PIB, un incremento de alrededor de 20 puntos porcentuales en 2 años. Esto in-

dica que la consolidación presupuestaria propuesta en el Pacto ha sido insuficiente. El Consejo Europeo ha pedido a los Estados miembros que, a pesar de la crisis, deben de volver, lo antes posible a sus objetivos presupuestarios a medio plazo de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, recuperando así lo antes posible posiciones consecuentes con la sostenibilidad de la hacienda pública europea. Ello va a requerir una vigilancia presupuestaria más amplia y profunda por parte de la Comisión, y una mayor profundización sobre la coordinación de las políticas económicas.

Aunque la estabilidad macro financiera es un elemento fundamental para que tenga éxito la estrategia de salida de la crisis, el rápido aumento del desempleo es causa de grave preocupación. Es esencial utilizar todos los instrumentos posibles en la UE para frenar la pérdida de empleo y ayudar a los que se encuentran sin trabajo. A este respecto, la Comisión Europea señaló en el año 2009 las dos prioridades de actuación en materia de política de empleo que requerían una acción inmediata:

- Mejorar la empleabilidad a través de la flexiseguridad (combinación de flexibilidad y seguridad). La flexiseguridad ha sido uno de los más importantes logros políticos de la Estrategia de Lisboa renovada. Lanzada en el Consejo Europeo del 2007, es un concepto que reconoce que la globalización y el progreso tecnológico están rápidamente cambiando las necesidades de trabajadores y empresas. La flexiseguridad es definida como una estrategia integrada para promover la creación de mercados laborales más abiertos, más receptivos y más inclusivos que superen los problemas de la segmentación. Es un concepto que afecta tanto a quienes trabajan como a quienes están sin empleo o al margen del mercado, en especial de las personas más vulnerables. Más que proteger un trabajo, la flexiseguridad parte de la presunción de que es el trabajador quien necesita protección y asistencia para moverse hacia nuevos trabajos o continuar de manera actualizada en el mismo. Los principios comunes de la flexiseguridad se basan en el ofrecimiento de mejores oportunidades, incentivos económicos y medidas de apoyo que faciliten el acceso al empleo o avanzar hacia puestos de trabajo estables y con los elementos de seguridad previstos por la ley.
- La segunda prioridad consiste en mejorar los niveles de capacidades y su adecuación a las necesidades del mercado laboral. Para ello, se propone impulsar estrategias y medidas de activación para prevenir y limitar la pérdida de puestos de trabajo y sus efectos sociales negativos, garantizando el apoyo de unos sistemas de protección social para los que han perdido el empleo. Estos sistemas son fundamentales ya que desempeñan plenamente una función de estabilizadores automáticos para restablecer la confianza y ayudan a preparar el camino de la recuperación.

Pero el problema está en cómo articular estas dos prioridades, porque no es fácil de encajarlas en contextos económicos y políticos diferentes. Diversos estudios de

evaluación sobre este debate (Comisión Europea, 2007) han llegado a reconocer que no existe contradicción en principio entre las reformas del mercado laboral que buscan fortalecer la flexibilidad y el dinamismo del mercado de trabajo con el objetivo de mejorar los niveles de capacidad de los empleos.

Vinculada a estas prioridades, la Comisión apoya, ante la situación de crisis, la movilidad laboral, que ha demostrado ser un importante factor de crecimiento económico. La movilidad incrementa las oportunidades de los trabajadores de encontrar empleo, pero sigue estando bastante restringida dentro de la Unión Europea. La política de emigración (de la UE y de los diferentes países) juega un papel importante para establecer la estructura que permitirá registrar diferentes formas de movilidad. Actualmente, la política de emigración de varios países europeos está en trance de conocer evoluciones importantes.

Para posibilitar la gobernanza en esta materia, la Comisión pretende lanzar una gran campaña de sensibilización y de información sobre las posibilidades de movilidad intracomunitaria y sobre el portal de ofertas de empleo EURES. Para ello está haciendo una evaluación sobre un nuevo servicio en línea “*Match an Map*” (cuyo proyecto piloto fue presentado a finales del 2009) y que va a suministrar información sobre los empleos y la oferta de formación y educación, con el fin de mejorar las capacidades de los trabajadores con los empleos en toda Europa.

La mayoría de los Estados miembros han introducido medidas sociales y de empleo para aliviar el coste humano de la crisis, pero deben ser las políticas europeas las que aporten valor añadido que ayuden a diseñar e implementar respuestas efectivas para luchar contra el paro y a favor de la cohesión social. El impacto social de la crisis está todavía sin calcular, y está siendo más severa de lo esperado, de aquí la importancia de evaluar y mejorar la capacidad de gobernanza europea que permita a través de un enfoque concertado con los agentes sociales reducir el impacto social de la crisis.

2. LA EVALUACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO ANTE LA CRISIS ECONÓMICA, EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Los últimos datos, hasta diciembre de 2009, confirmaban que el mercado laboral en la UE continuaba deteriorándose como consecuencia de la crisis económica. El empleo sigue contrayéndose y el desempleo aumentando (cerca de 23 millones), particularmente en hombres y jóvenes. Este deterioro afecta a todos los Estados miembros, pero principalmente a los Países Bálticos, Irlanda y España.

Las recomendaciones políticas específicas para cada país es otro instrumento de gobernanza basado en el Tratado que el Consejo dirige a los Estados miembros sobre la base de una recomendación de la Comisión. En algunos Estados miembros, estas

recomendaciones han producido un impacto real, estableciendo sus políticas en una dimensión europea. Las políticas de la UE deben de diseñarse y aplicarse a través de una mejor coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros, en particular dirigiéndolos a las debilidades estructurales de sus mercados de trabajo, modernizando y mejorando la capacidad de gestión de sus servicios de empleo público y adaptando las políticas a las nuevas realidades y tendencias sociales, sin cambiar los objetivos fundamentales de la Europa Social (las recomendaciones de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el desarrollo).

Esta coordinación debe hacerse, partiendo de la base de que existen en la UE 27 diferentes modelos nacionales de mercado de trabajo y de bienestar Social (ver tipología en Esping-Andersen, 2002; Sakellariopoulos y Berghman, 2004; Davoine, 2008). Una vista general de los mercados de empleo en la UE nos da una imagen muy heterogénea. Se constatan grandes diferencias entre mercados de empleo de Estados miembros, sobre criterios tales como la tasa de empleo, la tasa de actividad y el paro. Estas disparidades reflejan en parte las diferentes instituciones fiscales y de mercado de empleo en los Estados miembros. Utilizando la taxonomía de los autores mencionados con modelos que incluyen los indicadores de Laken (Educación, protección social, condiciones de trabajo, género y reconciliación vida profesional y familiar), junto con otras variables complementarias, podríamos establecer un análisis de grupos. Primero estaría el Nórdico, donde se incluye Dinamarca, Finlandia, Suecia, el Reino Unido y Holanda; luego el Continental donde se incluye Bélgica, Alemania, Austria, Luxemburgo, Francia, Irlanda, Chipre y Eslovenia; en tercer lugar los Países del Sur donde estarían Grecia, Portugal, Italia, Malta y España y por último los nuevos Estados miembros donde se incluyen Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, la República Checa, Letonia, Lituania y Estonia.

El valor añadido de la política europea de cohesión social, en esta etapa de crisis económica, debería incidir en aquellos componentes comunes a todos los modelos y que conformarían los contornos del modelo Social Europeo, identificando las prioridades de reformas estructurales en ámbitos tales como educación, formación, salud, protección social y mercados laborales de los Estados miembros de cara a combatir sus debilidades ante la crisis económica. Las discusiones en la UE se han centrado hasta ahora en el impacto de diferentes políticas sobre los resultados de los mercados de trabajo en cada Estado miembro.

En el último informe sobre evaluación *ex post* del Fondo Social Europeo (14/02/2010) se ha trabajado con esta metodología de análisis de grupos por países, comparando los gastos del FSE con las agregaciones geográficas de países. Se han ido evaluando las medidas del Fondo Social en cada una de las 4 agregaciones geográficas de los Estados miembros establecidas. Lo que ha permitido evaluar la asignación de recursos a nivel de intervención en los Estados miembros, evaluar la política de mercado de trabajo en cada grupo, la adaptabilidad, la inclusión social y el análisis de género.

La Comisión Europea es consciente de la importancia de las interacciones entre las diferentes políticas de mercado de trabajo en los Estados miembros y las instituciones y cuenta con una herramienta fundamental, como es la evaluación de impacto para mejorar la calidad y la coherencia del proceso de las recomendaciones específicas para cada Estado miembro en su desarrollo de políticas. La evaluación de impacto identifica los posibles efectos positivos y negativos de las políticas propuestas, permitiendo hacer juicios razonados sobre las mismas y señalando los compromisos necesarios para lograr los objetivos perseguidos. La evaluación identifica las buenas prácticas y ayuda a los Estados miembros y los agentes sociales a aprender los unos de los otros. Sin embargo, este instrumento de evaluación no está siendo sólido y transparente y está ayudando poco a una mayor aceptación de las recomendaciones por parte de los Estados miembros.

El proceso de evaluación está destinado a ayudar en la toma de decisiones y no a sustituir el criterio político. El criterio político incluye consideraciones complejas que rebasan con creces la anticipación de las consecuencias de una propuesta. Una evaluación no generará necesariamente conclusiones o recomendaciones tajantes, pero hace una aportación interesante al informar a los responsables de las decisiones sobre las consecuencias de sus opciones políticas. Así, a través de estos análisis de evaluación se está conociendo la eficacia de medidas públicas como respuesta a la deteriorada situación de empleo originada por la crisis. Algunos Estados miembros han introducido o están introduciendo diversas formas de apoyo público, tales como acuerdos temporales sobre reducción de jornadas de trabajo, o la suspensión temporal de la actividad laboral, total o en parte. En estos casos, la pérdida de salario es compensada por el Estado. Estos acuerdos de reducción de tiempo de trabajo a corto plazo están siendo una efectiva forma de preservar el empleo, prevenir el desempleo y mantener el poder de compra a través de compensar las pérdidas de ganancias. Debe quedar claro, que el análisis de la evaluación debe efectuarse a escala europea, buscando el valor añadido de las intervenciones comunitarias comparado con la ausencia de actuaciones por parte de los Estados miembros.

En el año 2005, el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, coincidió con la preparación para el periodo 2007-2013 del ciclo de programación de la política de cohesión. Dando una oportunidad a esta política de asignar sus Fondos Estructurales hacia inversiones para el crecimiento y el empleo en los Estados miembros y en concreto para aumentar la eficiencia de sus modelos de empleo y de sus políticas activas de mercado de trabajo.

En un estudio realizado en el 2008 (*Good practice in Lisbon Strategy measures* por Technopolis Group para la Comisión), se evaluaban las reformas introducidas en la Estrategia de Lisboa, buscando que los recursos de los Fondos Estructurales (la política de Cohesión) se concentrasen en acciones que generasen un mayor impacto en términos de crecimiento y empleo. La “*Lisboización*” de los Fondos Estructurales ha ayudado a dirigir considerables fondos europeos (unos 228.000 millones de Euros

durante el período de financiación 2007-2013) a inversiones que fomentan, el crecimiento, como la innovación, la I+D y el apoyo a las empresas. El uso de Fondos Estructurales ha contribuido a que la estrategia de Lisboa sea tangible para las autoridades regionales y locales, que deben desempeñar un papel importante en su aplicación. A través de esta evaluación se ha buscado reforzar la gobernanza de los Fondos Estructurales, considerando posibles sinergias entre los instrumentos de que dispone la UE de cara a maximizar el valor añadido de la Comunidad. Esta evaluación confirmaba que con una mejor coordinación entre los Fondos se mejoraría su gobernanza y la gestión de sus capacidades, a través de diseñar programas óptimos en sectores emergentes, creadores de puestos de trabajo.

La experiencia ha mostrado que el impacto de los Fondos Estructurales puede reforzarse en el futuro, mejorando las estructuras subyacentes (por ejemplo, en investigación e innovación o en los mercados laborales), simplificando los marcos reguladores (por ejemplo, entorno empresarial o desarrollo de infraestructuras) y reforzando la capacidad y la eficiencia administrativa en algunos Estados miembros.

3. LAS MÚLTIPLES FACETAS DE EVALUAR LA GOBERNANZA EUROPEA EN POLÍTICA LABORAL Y SOCIAL

La Comunidad Europea apoya los procesos de gobernanza según un enfoque asociativo, a través del diálogo con las autoridades de los países miembros, y como proveedor de fondos con sus diferentes instrumentos financieros.

El concepto de asociación introducido en 2005 ha tenido un impacto positivo en la cooperación y división de responsabilidades entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. El diálogo resultante entre la Comisión y los Estados miembros dio lugar a un intercambio constructivo de impresiones en el que la Comisión aconseja a los Estados miembros sobre las opciones políticas, mientras los Estados miembros ofrecen una perspectiva nacional. El diálogo debe constituir el medio privilegiado para animar a los países a emprender la vía de las reformas. Debe evitarse imponer unilateralmente nuevas condicionalidades. El diálogo ha de tener una dimensión preventiva importante y permitir abordar los aspectos de la gobernanza económica, financiera y social.

En el marco del diálogo deben abordarse las cuestiones de la evaluación de la gobernanza y los progresos realizados, así como las medidas adecuadas ante situaciones de débil capacidad de gobernanza.

Para enmarcar ese diálogo común entre la UE y los Estados miembros están las Directrices Integradas, basadas en el Tratado, que han ayudado a fijar la dirección de las políticas económicas y de empleo nacionales. Aunque las Directrices eran amplias y podrían haber ayudado a sentar la base conceptual de las reformas, su carácter

genérico y la falta de una jerarquía interna han limitado su impacto en las políticas nacionales. Las Directrices se aprueban por un periodo plurianual y constituyen la referencia fundamental para los programas nacionales de reforma de los Estados miembros (las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros), y sólo excepcionalmente admiten modificaciones. La Comisión Europea presentó a finales del 2007 su propuesta sobre las Directrices que fueron aprobadas mediante una Decisión del Consejo de la Unión Europea en julio de ese año. Desde el 2007 se dirigen recomendaciones específicas a los países de la eurozona centradas en las medidas que presentan un interés particular para el buen funcionamiento de la Unión Europea Monetaria (UEM). Estas Directrices están siendo herramientas útiles para promover unas estrategias amplias de crecimiento con mayores vínculos entre las políticas macroeconómica, microeconómica y de empleo.

La aprobación de estas Directrices ha seguido un proceso basado en el Método Abierto de Coordinación (OMC por sus siglas en inglés), otro modo de apoyo de la gobernanza europea, en materia de regulación social. El OMC es un método intergubernamental de “coordinación suave”, por el cual los Estados miembros son evaluados por otros Estados miembros y la Comisión juega un papel de vigilancia multilateral proponiendo una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados. Es un método abierto, ya que estimula la cooperación y participación de los diferentes agentes sociales, tratando de promover objetivos e indicadores de resultados comunes para todos los Estados miembros, por medio del consenso. Sin embargo, la mayor parte de los Estados miembros utilizan este instrumento como un informe de prevención y consejo más que de desarrollo político.

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. Este método está centrado en el intercambio de experiencias políticas y en prácticas comunes aprendiendo de ellas a través de la mutua corrección y el consenso (Borras y Jacobson, 2004). Pero este método debe ser reforzado, mejorando la información sobre los resultados y balances.

Es en esta línea que la Comisión Europea anima a los Estados miembros a discutir, en este periodo económico difícil, las nuevas estrategias de cambio y a concebir instrumentos que permitan adecuar mejor las competencias de los trabajadores y desempleados con las ofertas de empleo en sus mercados de trabajo nacionales.

Se facilita de esta manera, una mejor información sobre las necesidades de trabajo en la UE a medio y largo plazo y se completa esta información con proyecciones actualizadas regularmente sobre las tendencias futuras del mercado de trabajo, junto con un análisis de las competencias de los trabajadores por sectores económicos. Esta forma de trabajar ayudará a Europa hacer frente a las consecuencias de la crisis económica sobre el empleo.

En el marco del plan de relanzamiento económico propuesto por la Comisión para ayudar a Europa a atenuar los efectos inmediatos de la crisis, nos encontramos, como medida de gobernanza europea, con una amplia iniciativa Europea sobre el empleo, dirigida a promover el empleo y la reinserción en el mercado de trabajo, gracias a medidas de activación, reciclaje y mejora de capacidades de los trabajadores desempleados.

Esta iniciativa ha priorizado dos líneas de actuación concretas en las políticas de empleo de los Estados miembros para 2009 por encima de las Directrices de empleo.

La primera prioridad requiere apostar por un enfoque de actuación integrado que busque facilitar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y conseguir que la Unión Europea aproveche las ventajas de la globalización. Y aquí es importante resaltar la contribución de los Fondos Estructurales, en particular, el Fondo Social para incrementar la eficiencia de las políticas activas de empleo de los Estados miembros. Evaluar las posibilidades de explotación de este instrumento financiero de la Comisión ha sido uno de los objetivos de la gobernanza que se ha impuesto la Comisión. El acceso al Fondo Social Europeo (FSE) y su utilización han sido simplificados, de tal forma que los pagos del FSE efectuados sobre las cuentas del Tesoro Público de los Estados miembros puedan ser rápidamente entregados a sus beneficiarios.

La segunda prioridad busca la actualización de nuevas aptitudes y capacidades de los trabajadores para explotar plenamente el potencial de relanzamiento económico. Esta prioridad representa un desafío para las autoridades comunitarias, porque el perfil de capacidades de la población varía de un Estado a otro y de una región a otra. La evaluación se presenta como un instrumento esencial para mejorar la preparación y el seguimiento de estas líneas (por ejemplo, la adecuación entre la oferta y la demanda del mercado laboral). La evaluación va a permitir conocer las necesidades emergentes en materia de capacidades a través de un análisis sectorial en la UE, pero también va a permitir a los Estados miembros perseguir la mejora de la calidad y la accesibilidad de la enseñanza y formación.

La mejora de las capacidades para nuevos empleos, independientemente del nivel de cualificación, reviste una importancia capital para el porvenir de Europa. Implica anticipar las capacidades que serán necesarias en los próximos años y adecuar los sistemas educativos y formativos a los nuevos empleos, lo que requiere una colaboración amplia entre instituciones del mercado de trabajo, principalmente servicios públicos de empleo, educativas e interlocutores sociales. Esta tarea es primordial desde el punto de vista de la equidad, dado que los trabajadores poco cualificados son más vulnerables sobre el mercado de trabajo y están sometidos a un mayor riesgo por la crisis. Las políticas de educación, de la formación y del empleo de los Estados miembros deben de concentrarse sobre el reforzamiento y adaptación de competencias y la mejora de la formación a todos los niveles, con el fin de conseguir en la Unión una mano de obra altamente cualificada y sensible a las necesidades de la economía.

Para mejorar la capacidad de gobernanza en materia social, la UE debería animar a los Estados miembros a reformar sus sistemas de educación y formación de acuerdo con los desafíos que plantea la globalización y la transición hacia una economía del conocimiento, y los cambios que se aprecian en las tendencias demográficas. Todo ello realizado en un marco donde debe estar presente la participación, el intercambio de información y conocimiento, y la transparencia, la efectividad y la eficiencia, así como el seguimiento de las reglas del Derecho Comunitario.

Para poder hacer un análisis de calidad de la gobernanza social europea, los Estados miembros presentan informes de progreso basados en indicadores económicos y sociales adecuados, que permiten valorar los avances alcanzados durante el año y conocer los resultados de las actuaciones para contrarrestar los efectos de la crisis.

Ello exige un diálogo regular y transparente de la UE con los Estados miembros con el fin de apreciar las tendencias y evoluciones de estos indicadores. Es importante animar a los gobiernos de los Estados miembros, agentes políticos, organismos públicos independientes a que desarrollen sus propias herramientas y capacidades para definir las reformas necesarias, que permitan calibrar la situación y los progresos realizados.

4. LA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL EN TIEMPOS DE CRISIS EN LA UE COMO SOPORTE DE GOBERNANZA

En el título VII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se establecen los principios y procedimientos para desarrollar una estrategia coordinada de empleo en el ámbito europeo.

En 1997 La Estrategia Europea de Empleo (SEE) fue lanzada para coordinar los esfuerzos y las acciones de los Estados miembros, así como para implementar sus políticas. Desde el año 2000, y dentro del marco de la Estrategia de Lisboa, la SEE ha sido enriquecida con elementos importantes dentro de la política europea de empleo. Doce años más tarde del lanzamiento de esta estrategia, la evaluación de la misma recomienda qué Comisión debería fortalecer las recomendaciones dirigidas a 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 prever, anticipar y adecuar entre sí las futuras capacidades y exigencias del Mercado Laboral. Esto es necesario para ayudar a los trabajadores desempleados a reintegrarse al mercado de trabajo, y para orientarles en el desarrollo de sus competencias, mejorando las perspectivas de empleo a largo plazo. Las Instituciones del mercado de trabajo y en particular los Servicios Públicos de Empleo (SPE) juegan un papel crucial en la lucha contra los efectos de la crisis en el empleo.

Eliminar obstáculos para lograr la libre circulación de trabajadores en la UE, mejorar la transparencia de información sobre las tendencias del mercado de trabajo y sobre los planes de evaluación y de adecuación de las competencias de los trabajadores, prevenir riesgos de paro estructural constituyen funciones fundamentales a desempeñar por estos organismos si se quiere conseguir una elaboración de políticas eficaces en materia de empleo.

La estrategia de la Comisión de cara a la crisis ha estado en todo momento dirigida a ayudar a los Estados miembros a concebir y a poner en práctica políticas de empleo adaptadas y eficaces, definiendo prioridades tales como: preservar los empleos existentes; creando nuevos y estimulando la movilidad; desarrollar las capacidades y responder a las necesidades del mercado de trabajo; mejorar el acceso al empleo.

Lograr esto supone incrementar las capacidades metodológicas, analíticas y de aprendizaje mutuo entre las instituciones laborales en la UE, para la previsión de las necesidades de capacitación y de puestos de trabajo. Estas instituciones tienen que establecer líneas de actuación y servicios que puedan atender a las necesidades de los desempleados y a las inadecuaciones del mercado laboral. Los esfuerzos de modernización de SPE en los últimos años, está posibilitando el que exista una mejor transparencia del mercado laboral en la UE.

Bien es cierto que las previsiones que hagan las instituciones no puede suministrar una imagen precisa del futuro, pero ellas puede dar una indicación de las tendencias generales, a través de facilitar una mejor información sobre las necesidades de capacitación a medio y largo plazo en la UE. Por eso, conocer cómo y con qué instrumentos deberían las instituciones laborales enfrentarse a los desafíos, presentes y futuros del mercado laboral, constituye actualmente en la UE un tema de preocupación y de evaluación. La actualización periódica de las previsiones sobre las tendencias futuras en los planos macroeconómico, demográfico y del mercado laboral a niveles local, regional, nacional y europeo, reviste una importancia particular en la óptica de adaptación al cambio, que corresponde atender a estas Instituciones. La Comisión Europea está llevando a cabo en este periodo (2007-2013) evaluaciones sobre las reformas de los Servicios Públicos de Empleo; destacamos como primera experiencia la evaluación llevada a cabo en Polonia para valorar los cambios habidos en la Administración de este país, dentro del proceso de modernización y analizar su repercusión en las intervenciones del FSE y en su política de empleo. Los resultados de esta evaluación han revelado las deficiencias existentes en la programación e implementación en las intervenciones del FSE. No existía una clara lógica de conexión entre los niveles de proyecto, la justificación y los objetivos de acciones individuales, así como entre el objetivo de la actividad y la prioridad de los ejes. En varios proyectos se encontró que no había conexión entre los resultados y los problemas a resolver en los mismos. La Comisión analiza las posibles soluciones a estos problemas y propondrá instrumentos y métodos para resolverlos.

Bien es cierto que no existe un paradigma lógico que garantice la Buena Gobernanza. No es posible indicar qué modelo de gestión pública debe seguir un programa

de actuación del FSE para lograr sus resultados. Sin embargo, es importante tener un instrumento de aprendizaje sobre el cual poder reflejar, adaptar y cambiar, si es necesario las políticas.

El concepto de capacidad Institucional y Administrativa en la UE y en los Estados miembros subraya la atención que hay que dar al desarrollo de estrategias y competencias para maximizar las oportunidades de la política del mercado laboral. Aspectos típicos de capacidad son la calidad de la formación de los funcionarios, las características de organización del trabajo, las relaciones intergubernamentales y el estilo de interacción entre el gobierno y su medio social.

El desarrollo del capital humano y social de las Administraciones públicas es un soporte esencial para realizar las reformas estructurales que requiere la crisis económica. Unas efectivas estructuras institucionales son una importante fuente de innovación y competitividad. Por ejemplo, en Portugal, la reforma de los servicios públicos ha permitido que el número de días para crear una empresa haya pasado de 60 a 12. Lo mismo ocurre con la legislación comunitaria, muchas áreas de la renovada estrategia de Lisboa deben ser mejor diseñadas políticamente, para que se puedan darse las condiciones adecuadas de crecimiento económico y creación de empleo.

Cualquier acción conjunta dirigida a mejorar la capacidad administrativa e institucional de los Estados miembros y de las regiones europeas podrá contribuir a alcanzar los objetivos de la renovada estrategia de Lisboa en materia laboral, asegurando una buena gobernanza europea, gracias a un diseño, implementación y evaluación de sus políticas y programas de manera participativa, coordinada y transparente.

El desarrollo e implementación de políticas efectivas en esta materia requiere la participación y cooperación de los actores sociales para identificar las principales debilidades de las Administraciones y para que puedan llevarse a cabo las necesarias reformas en materia laboral. Esta disponibilidad de los actores sociales constituye un factor determinante para los Estados miembros para poder aprovecharse de todos los beneficios de la gobernanza de la Unión y a su vez una condición necesaria para lograr encontrar soluciones de salida a la actual crisis económica.

5. LA EVALUACIÓN DEL FSE COMO INSTRUMENTO FINANCIERO QUE SOSTIENE LA GOBERNANZA DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

El Fondo Social Europeo (FSE) es un instrumento financiero que representa una décima parte del presupuesto comunitario, a través de él se benefician 9 millones de personas cada año en la UE. Contribuye a preservar los valores del modelo social europeo, respaldando el empleo y combatiendo el desempleo, también cofinancian actividades que favorecen el desarrollo y fortalecimiento de capacidades administrativas tradicionalmente centradas en servicios de empleo y educación.

Durante estos últimos diez años el FSE, ha permitido poner en práctica la estrategia europea para el empleo y ha constituido un medio esencial para la realización de los objetivos de Lisboa. Así, más del 90% de los 76.000 millones de euros que representa el presupuesto del FSE para el periodo 2007-2013, está concentrado en las prioridades de la estrategia de Lisboa.

En este periodo 2007-2013, los Fondos Estructurales tienen sus recursos concentrados en tres objetivos:

- a) Convergencia, dirigido a ayudar a las regiones menos desarrolladas de los Estados miembros, mejorando sus condiciones de crecimiento y empleo.
- b) Competitividad dirigido a fortalecer la competitividad y el empleo de todas las regiones europeas.
- c) Cooperación territorial dirigida al fortalecimiento de proyectos transnacionales e interregionales a nivel europeo.

La regulación del Fondo Social pone especial énfasis, actualmente en la promoción de la gobernanza a través del desarrollo de conexiones y redes de varios interlocutores sociales europeos, con efecto positivo en la formación para mantener a las personas en el empleo y ayudarlas a encontrar nuevos puestos de trabajo. En general el impulso de las actividades del FSE se centra en fomentar el cambio y mitigar los efectos de la crisis económica en el empleo. Así pues, a medida que la crisis económica se hace extensiva a la economía real, las prioridades de financiación del FSE cobran más importancia. Por ejemplo el FSE contribuye a:

- Descubrir y aplicar formas de trabajar más innovadoras y productivas.
- Acelerar el apoyo a los trabajadores y a las empresas para adquirir las nuevas aptitudes que necesitan cuando la economía vuelva a crecer con normalidad.
- Aplicar medidas activas y preventivas para fomentar empleo. La crisis económica puede acelerar cambios, por ejemplo a través de iniciativas de formación que permitan a los trabajadores reciclarse hacia otros sectores donde la demanda sea mayor.
- Respalda el autoempleo y la creación de empresas. Los fondos del FSE se utilizan para ayudar a los empresarios y desempleados a crear sus propias empresas, proporcionándoles orientación y apoyo.

El FSE persigue los principios de coherencia y concentración. Coherencia con los objetivos y prioridades de la estrategia de Lisboa y Concentración de recursos en aquellas áreas geográficas donde tengan mayores necesidades de empleo. A lo largo del año 2009, la Comisión lanzó una evaluación sobre la contribución del FSE a la Es-

trategia Europea por el Empleo (EEE). El objetivo era conocer el valor añadido de las intervenciones del FSE en los Estados miembros y como se han logrado los objetivos de la EEE. El trabajo debería vincular la identificación de las intervenciones lógicas del FSE con los impactos y los efectos que persigue las distintas directrices de la EEE.

El Fondo Social Europeo constituye una herramienta clave para apoyar la recuperación económica en Europa, junto con otros instrumentos y políticas de la UE que integran el paquete de esfuerzos concertados para recuperar el crecimiento y generar empleo [Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), Banco Europeo de Inversiones)].

A lo largo de 2009, se han presentado por parte de la Comisión propuestas de simplificación de criterios para el apoyo del FSE al Plan de Recuperación con adelantos de pagos a principios de 2009 y la revisión de las normas del FEAG.

El FEAG es un instrumento de acción rápida como parte de la respuesta europea a la crisis económica y financiera. Ayuda a trabajadores en procesos de reestructuración, afectados por la crisis y no sólo por el impacto de la globalización.

La Comisión Europea, siguiendo los criterios de gobernanza, debate con los representantes de los interlocutores sociales las propuestas de acciones que van a ser financiadas por el FSE destinadas a aumentar el crecimiento y el empleo, e intenta consolidar y reestructurar el mercado laboral con el fin de prepararlo de cara al futuro.

Es importante que estos representantes consideren la gobernanza con la Comisión como una prioridad, compartiendo con ella los instrumentos de análisis y evitando emprender diálogos individuales que apoyen reformas del mercado laboral de manera unilateral y no coordinada. Aunque los instrumentos de acción disponible para atacar el paro y estimular la demanda está en manos de los Estados miembros, la acción comunitaria tiene que aportar un valor añadido a las medidas nacionales. La UE debe adoptar y financiar a través de sus instrumentos financieros, medidas a corto y medio plazo que permitan salir de la crisis.

Medidas como aumentar inversiones en I+D+I.; mantener los niveles de empleo mediante la flexiseguridad y la movilidad, y reforzar la competitividad europea, haciendo nuestra economía más ecológica, son las que van a permitir crear nuevos empleos y desarrollar nuevas tecnologías. Pero todo ello debe hacerse basándose en una gobernanza de paternariado, donde los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre los niveles de coordinación más elevados para hacer frente a estos desafíos. Por ejemplo, en el desarrollo de la flexiseguridad es importante asumir un enfoque que abarque diferentes tipos de flexibilidad del mercado de trabajo, y que contemple medidas de seguridad laboral para cada uno de estos tipos de flexibilidad. En otras palabras, saber diseñar mecanismos de flexibilidad que permitan la transición a una economía del conocimiento, en el marco de un desarrollo sostenible.

El apoyo financiero a estas medidas por parte del FSE debe hacerse también en base a principios de gobernanza tales como: Apertura (las Instituciones deben trabajar de forma abierta). Participación (la participación de las Instituciones depende de un enfoque integrador que genere una mayor confianza en los resultados). Responsabilidad (que se clarifique el papel de cada uno de los que intervienen en el proceso). Eficacia (que se produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros). Por último, Coherencia (requiere un liderazgo político y un firme compromiso de las instituciones); promoviendo programas de gastos más innovadores, flexibles y de mayor valor añadido. Sólo de esta forma se puede ayudar a la sostenibilidad del Modelo Social Europeo y a que pueda hacer frente a la nueva estrategia de cambio que requiere la crisis económica. En esta línea, la Comisión está proponiendo a los Estados miembros una modificación del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, para financiar medidas de relanzamiento rápido, acelerando la realización de proyectos dirigidos a: ayudar a trabajadores o empresas enfrentados a una reestructuración, o la adaptación de competencias de los trabajadores a las necesidades del mercado, y a los jóvenes, y grupos más vulnerables a través de becas o préstamos en el campo de la formación y de la educación formal.

6. EVALUACIÓN Y GOBERNANZA EN EL MARCO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN PARA COMBATIR EL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS

La Comisión Europea ha propuesto a lo largo del 2009 una serie de iniciativas, desde el Plan de Recuperación, hasta los cambios en el FSE pasando por iniciativas como mejora de las cualificaciones y adecuación entre empleo y necesidades, así como la publicación de informes mensuales de observación de los mercados de trabajo y de comunicaciones para ayudar a los Estados miembros a diseñar e implementar apropiadas y efectivas políticas de empleo como respuesta a la crisis. Todas ellas fueron tenidas en cuenta en el Consejo Europeo de Primavera de ese año y en la cumbre para el empleo de mayo 2009. Dichas iniciativas fueron dialogadas con los Estados miembros y con los Agentes Sociales para definir las tres prioridades claves en que se tendría que centrar la política de empleo comunitaria:

- Mantenimiento y creación de empleos.
- Actualización de competencias y ajuste a las necesidades del mercado de trabajo.
- Incrementar el acceso al trabajo.

Todas las iniciativas han sido coherentes y consistentes con la estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea para el empleo. Utilizando esta última como marco adecuado para coordinar las acciones y promover el empleo en tiempo de crisis.

La coyuntura actual está haciendo que la Comisión establezca ciertas prioridades en las políticas de empleo de los Estados miembros por encima de las Directrices que marca el Modelo Social Europeo. Estas prioridades de actuación que requieren una acción inmediata está exigiendo la adaptación y adecuación de las medidas contenidas en la Estrategia de Lisboa a la crisis actual, en otras palabras reformar el Modelo Social Europeo.

La reforma del Modelo Social Europeo es uno de los debates más complejos sobre los que se enfrenta la UE. Este modelo es el resultado de un largo proceso histórico intentando combinar la justicia social con el desarrollo económico. La crisis actual está haciendo que la estrategia renovada de Lisboa (2008-2010) para la que se habían definido las nuevas directrices de Política Económica y Empleo a finales de 2007, se enfrente a unos avances muy limitados y que tenga que replantearse alcanzar los objetivos previstos para 2010. Aunque esto no debía significar renunciar a la Estrategia de Lisboa como referencia a medio plazo, sin embargo habrá que reconsiderar su reformulación una vez superada la crisis.

Hoy en día, está claro que el Modelo Social Europeo tiene que hacer frente a nuevos desafíos estratégicos (Rodrigues, 2006) como pueden ser:

- La globalización y las nuevas presiones competitivas.
- La transición hacia una economía intensiva del conocimiento.
- Las tendencias demográficas.
- Los nuevos modelos familiares.
- El nuevo proceso de integración Europea, en su nueva etapa, adoptando un marco común de nuevas competencias.

La sostenibilidad del Modelo Social Europeo depende de cómo se reformen sus componentes y se adapten a estos desafíos. La crisis es en sí misma un gran desafío sobre el potencial crecimiento de la Unión, la creación de empleos, y sobre el desarrollo sostenible de los standards de vida. El acceso a nuevas competencias será crucial para obtener nuevos y mejores trabajos. Así, la educación y la formación continua deberán ser reformadas para hacer frente a los desafíos de la globalización y la transición a la economía del conocimiento.

Las limitaciones del gasto público en los Estados miembros tendrán un gran impacto sobre las políticas de empleo de los próximos años; los sistemas de protección social necesitarán incrementar su eficiencia y adecuarse para mantener su sostenibilidad. De aquí la importancia de los procesos de evaluación externos, para conocer el impacto de las reformas y el funcionamiento del proceso de coordinación entre las políticas de los Estados miembros. Sintetizar y comparar los resultados de medidas

sobre políticas de empleo. Identificar los factores de eficiencia que han contribuido a esas políticas. Elaborar conclusiones y formular recomendaciones para cada medida dirigida al empleo, o a la formación continua, son tareas imprescindibles para poder satisfacer las necesidades del modelo de bienestar social que los Estados miembros quieren promover.

Si tenemos en cuenta la tipología de modelos de bienestar en Europa, mencionada anteriormente, las reformas tendrían que tener en cuenta las peculiaridades de cada uno:

- En el modelo continental las medidas estarían dirigidas a equilibrar los beneficios sociales entre los empleos temporales y permanentes o a promover un modelo sostenible de protección social.
- En el modelo anglosajón el énfasis se pondría en construir un modelo inclusivo de protección social y en desarrollar servicios de guardería.
- En el modelo de los países del sur se pondría el énfasis en hacer frente simultáneamente a los desafíos de baja seguridad en el empleo y baja flexibilidad.
- Mientras que en el modelo escandinavo se buscarían nuevas soluciones para la flexiseguridad.

La evaluación de estas medidas deberá ir dirigida a evitar una polarización de la expansión de empleo en los mercados de trabajo de los Estados miembros, con un aumento de desigualdades entre los mismos, incluso entre las ocupaciones con mayores y menores cualificaciones. El informe de la Fundación Europea sobre condiciones de vida y trabajo de febrero del 2008, señala que los nuevos trabajos creados entre 2000 y 2006, aunque han mejorado en calidad, sin embargo están creando distintos modelos de expansión de empleo, con una polarización perceptible entre las cualificaciones demandadas en algunos Estados miembros.

7. CONCLUSIONES

- **La necesidad de evaluación continua de la gobernanza europea en materia laboral**

Después del 2010, la principal responsabilidad para desarrollar los mercados de trabajo y las políticas sociales quedarán no sólo para los Estados miembros, sino también para las instituciones de la UE. La diversidad de situaciones entre y dentro de los Estados miembros requerirán diferentes enfoques, y aquí aparece la oportunidad para las Instituciones Europeas de demostrar cuál es su valor añadido. La credibilidad de Lisboa y de la Estrategia Europea para el empleo en estos tiempos de crisis, dependerá de las reformas, innovaciones y efectividad de las políticas de empleo. Las prio-

ridades políticas que hemos descrito en los anteriores apartados van a seguir siendo pertinentes en el futuro de la Estrategia Europea de Empleo.

La nueva gobernanza europea en materia laboral estará dirigida a mejorar la coordinación de políticas entrelazadas, centrarse en prioridades objetivo y simplificar los sistemas de gestión, mejorar la participación y la supervisión entre pares (*peer review*). En la iniciativa de la Comisión “Competencias nuevas para empleos nuevos” (Comunicación de la Comisión, 2009) se señala la necesidad de aumentar la eficacia de las políticas de educación y de formación y de modernizar los mercados de trabajo gracias a políticas de flexiseguridad. La Comisión en paternariado con los Estados miembros tendrá que evaluar la eficacia de medidas dirigidas hacia estos objetivos de manera continua en los próximos años. La elaboración de las políticas de mercado de trabajo y políticas sociales seguirá siendo competencia de los Estados miembros, pero la diversidad de las situaciones en cada Estado miembro obligará a un tratamiento por parte de la Comisión más diferenciado y participativo.

La importancia de la evaluación ante las nuevas iniciativas comunitarias aparece para examinar en qué contexto y con qué mecanismos deben ser aplicadas las políticas de empleo y cuáles son los factores de eficiencia que deben ser utilizados por los Estados miembros (tipos de estrategia, tipos de estructuras y sistemas en que se apoyan, tipos de beneficiarios de medidas, acuerdos de cofinanciación, redes y colaboraciones, concentración de las ayudas).

A través de la evaluación de estas políticas de empleo y de sus redes de actores podemos identificar cuales de ellas pueden ser desarrolladas a nivel europeo y a nivel nacional, para poder tener una visión general de las reformas de los mercados laborales e identificar los puntos críticos de estas reformas de acuerdo con los diferentes modelos de bienestar social existentes en la Europa Comunitaria.

- **El nuevo contexto de evaluación de la estrategia “Europa 2020”**

La estrategia “Europa 2020” y la revisión de la Estrategia Europea de Empleo forman parte del contexto de gobernanza europea futura, con unas nuevas perspectivas en materia de capacidades (Nuevas cualificaciones para nuevos empleos), identificación de políticas innovativas (Plan de innovación UE), nuevos vínculos de integración entre empleo (Nueva agenda de empleo) e inclusión y protección social (Acción europea contra la pobreza), y nuevos mecanismos de responsabilidad y vigilancia multilateral. *Todos estos proyectos que forman parte de la gobernanza europea, tienen que ser evaluados* dentro de un contexto que permita coordinar mejor las políticas sociales y de empleo en la UE. Las Directrices Europeas de empleo que surjan después del 2010, deberán ser simplificadas, con responsabilidades más claras entre el EM y la Comisión, más centradas en los resultados que en la gestión y articularse alrededor de objetivos más precisos con el fin de garantizar una mayor coherencia. Como ha señalado el presidente de la Comisión el pasado 11 de febrero del 2010, Eu-

ropa 2020 debe de estar dotada de una gobernanza fuerte que permita la puesta en práctica de las tres prioridades para un crecimiento y un empleo sostenible como son: Crecimiento basado en el conocimiento y la innovación. Una sociedad inclusiva con altos niveles de empleo. Crecimiento verde: una economía competitiva y sostenible. Europa 2020 debe ser el resultado de una evaluación seria sobre lo que pretende ser la política económica europea, si se quiere sentar las bases de una verdadera gobernanza económica para Europa.

Los Estados miembros deberán elaborar políticas dirigidas a estas prioridades que estimulen el crecimiento y el empleo, aumenten los niveles de competencia y sepan explotar el papel positivo de las políticas de inclusión en materia de empleo y viabilidad financiera. Para ello es muy importante que sea reforzado el diálogo social en la elaboración y reformas del mercado laboral y que se destaque el papel de coordinación de la Comisión y los Estados miembros con los agentes sociales para facilitar las comparaciones transnacionales y el aprendizaje mutuo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Informe independiente. Bruselas: Commissioner for Regional Policy.
- Borrás, S. y Jacobsson, K. (2004), "The Open Method of Coordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.
- Consejo Europeo (2008), *Conclusiones de la Presidencia 11 y 12 de diciembre de 2008 y Comisión Europea. Un Plan Europeo de Recuperación Económica. Comunicación de la Comisión* de 26 de noviembre. Bruselas: Consejo Europeo.
- European Foundation for Living and Working Conditions (2008), "More and better Jobs: Patterns of employment expansion in Europe". *Foundation Paper*, 1, febrero. Luxemburgo.
- Daly, M. (2006), "EU social policy after Lisbon", *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 461-481.
- Davoine L., Erhel C., Guergoat-Larivière M. (2008), "A taxonomy of European labour market using quality indicators". *Working Paper halshs-00317280_v1*, Université Paris 1. Pantheon-Sorborn.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds welfare capitalismo*. Cambridge: Policy Press.
- European Commission (2001), *Overview of the final evaluations of the ESF co-funded programmes* (Note on the evaluation of the contribution of the structural funds to the European Employment Strategy 2001). Bruselas: European Commission.
- European Commission (2005), *Evaluation on the ESF Contribution to Employment, Inclusion and Education & Training policies though. The support to Systems and Structures 2005*. Bruselas: European Commission.
- European Commission (2007), *Evaluation of the Integrated Guideline Package for Growth and Jobs and the Related Coordination*. Bruselas: Euréval y Ramboll Management.

- European Commission (2008), *Employment in Europe 2008*. Luxemburgo: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.
- European Commission (2008), *Comunicación sobre New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 868.
- European Commission (2008), *Evaluation of contribution of the ESF to the European Employment Strategy 2010*. Bruselas: Euréval y Ramboll Management.
- European Commission (2009), *Monthly monitor on the EU employment situation and social outlook*. European Commission Communication for the Spring European Council, Driving European Recovery. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 114.
- European Commission (2009), *Ex post Evaluation of the European Social Fund*. Informe elaborado por Consortium LSE Enterprise, Vision & Value, Red2Red, referencia del contrato: VC/2008/0693.
- European Commission Lisbon (2010), "Strategy evaluation", *Document SEC: 114-final*.
- Lonnroth, J. (2000), "The European Employment Strategy, a model of open coordination and the role of social Partners". *Conferencia presentada en SAL TSA/Swedish National Institute for Working Life*. Bruselas, 9-10 octubre.
- Parlamento Europeo (2009), *Resolución del Parlamento Europeo de 5 de marzo de 2009, sobre la contribución al Consejo Europeo de primavera de 2009 en relación con la Estrategia de Lisboa*, (11 de marzo de 2009) Estrasburgo. Procedimiento: 2008/2644(RSP).
- Président de la Commission Européenne (2010), *EUROPA 2020: Stratégie pour une croissance et des emplois durables*. Contribution du président de la Commission européenne en vue de la réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement du 11 février 2010. Bruselas: Commission of the European Communities, COM.
- Rodrigues, M.J. (2006), *The new knowledge Economy in Europe- a strategie for International competitiveness and social cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rodrigues, M. J. (2006), *Flexicurity References and tools for policy choices*, Bruselas. En línea: <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm.Juin2006> (Consulta: marzo 2010).

Recibido: 18 de febrero de 2010

Aceptado: 7 de abril de 2010

El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la Unión Europea

Eduardo Zapico-Goñi

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

Resumen

La utilidad potencial de la evaluación parece indiscutible, pero cabe la duda sobre el uso real de la información evaluativa. Su relevancia depende de la coherencia de la evaluación con el modelo de dirección y su contexto. En 1996, la evaluación europea se planteó en relación con los procesos de gestión presupuestaria por resultados. Años después, la iniciativa de Gobernanza Europea identificó la evaluación como un instrumento esencial de apertura, participación, coherencia, responsabilidad y eficacia de las políticas comunitaria. Esta iniciativa se justificó apelando no solo al déficit democrático sino además al déficit de capacidad de coordinación europea para dirigir. También existe un “déficit de evaluación” en la UE por el débil desarrollo de una aproximación a la evaluación que responda adecuadamente al contexto. La relevancia de la evaluación en la UE aumentaría significativamente si el esfuerzo de evaluación se reorientara hacia una mayor coherencia con el modelo de dirección y la complejidad del contexto.

Palabras clave

Evaluación en la UE, gestión por resultados, gobernanza, incertidumbre, uso de la evaluación.

Using Evaluation for European Management and Governance

Abstract

There is no doubt about the potential of evaluation for decision making. Yet, it is not clear what the real evaluation information use is. Its relevance depends on the relation of evaluation approach to the decision making model and their coherence with their context. In 1996, EU evaluation was first oriented towards efficient expenditure management. Years later, the European Governance acknowledged evaluation as a main instrument for transparency, participation, coherence, accountability and effectiveness of EU policy making. EG was justified not only to cover the democratic deficit but also a coordination deficit. Furthermore, an evaluation deficit has been identified due to the weak development of an evaluation approach able to tackle the complexity of the European context. The relevance of evaluation and its use in the EU would increase significantly if evaluation efforts were reallocated towards a decision model coherent with complexity.

Key words

EU evaluation, management by results, Governance, uncertainty, use of evaluation.

1. INTRODUCCIÓN

En estos momentos de crisis y grandes transformaciones socio-económicas son pocas las iniciativas comunitarias que se salvan de un cuestionamiento y debate sobre su oportunidad y el valor que aportan. En una reciente comunicación de la Comisión Europea, el presidente Barroso resalta la importante contribución que se espera de la evaluación para maximizar la calidad y la eficacia de las propuestas comunitarias y mostrar que la UE trabaja con responsabilidad y profesionalidad. Según esta comunicación todas las propuestas significativas de revisión de medidas existentes o de nuevas medidas deberán basarse en una evaluación del marco de la política pública correspondiente (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 práctica de la evaluación de programas públicos para el cambio en las políticas públicas y la reasignación de recursos (OCDE, 2007).

Después de unas 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. En referencia a experiencias de principios de esta década, algunos estudios comparados mostraban que la Comisión había conseguido establecer la evaluación y crear una cultura evaluativa muy influyente en el crecimiento de su práctica en la UE y en los Estados miembros (EEMM) (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. Desde el año 2007, la Comisión ha puesto en marcha varias iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la práctica evaluativa y potenciar un mayor uso de sus resultados en la elaboración de políticas europeas.

La utilidad de la evaluación en la UE se ha buscado principalmente en el marco de la gestión por resultados, inspirada en el NPM (*New Public Management*), con el fin de fomentar la competición y maximizar así la utilidad de cada organización o cada iniciativa. Sin embargo, 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 desestructurados y exigen una aproximación adaptativa y participativa (Berman, 1980). 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. En general, este está caracterizado por la pluralidad y diversidad de intereses; cambio sociopolítico y tecnológico; interdependencia entre sectores; incertidumbre sobre las relaciones causales de la intervención; etc. (ver introducción del presente número). Basándose en el modelo de gobernanza, la respuesta de la UE a la creciente complejidad del contexto ha sido iniciar un proceso de apertura, participación y colaboración en el ciclo de las políticas europeas orientado a maximizar la utilidad colectiva que exige una aproximación distinta a la evaluación.

Ambos modelos intentan responder a las demandas de la sociedad y para ello cuentan con la evaluación como un instrumento, entre otros, de decisión y dirección estratégica. Aunque hay una gran diferencia entre el modelo gerencial (gestión por resultados) y el de Gobernanza (“gestión” de redes), esto no significa que la evaluación no pueda ser compatible con ambos modelos. Existe un consenso generalizado sobre la utilidad potencial de la evaluación para dirigir Europa, pero cabe la duda sobre la utilidad y el tipo de uso dado en la práctica a la información evaluativa. Tanto la utilización de la información evaluativa como su relevancia dependen de la relación y adaptación de la evaluación a estos dos modelos de decisión y de su coherencia con el contexto de las políticas comunitarias.

En este artículo se analiza la situación en la que se encuentra hoy la evaluación en la UE y se presentan evidencias de que el sistema de evaluación funciona y produce información evaluativa que es utilizada en los procesos de toma de decisiones. El objetivo final es examinar el tipo de uso dado a la evaluación, ilustrándolo con experiencias de buenas prácticas, y analizar su coherencia con el contexto. Se pretende mostrar que el sistema de evaluación de la Unión Europea está bien arraigado y sus recomendaciones se utilizan, aunque de manera limitada, tanto bajo la perspectiva de la gestión por resultados como de la gobernanza. Así mismo, se propone la necesidad de una mayor coherencia de los modelos de dirección y evaluación con el contexto de las políticas europeas. La relevancia del beneficio aportado por la evaluación y su uso para la dirección de la UE aumentaría de manera significativa, si los recursos y esfuerzos de evaluación de la Comisión se reorientaran en busca de mejorar esta coherencia. El análisis se basa en la información recogida de publicaciones previas, documentos oficiales, evaluaciones y documentos de trabajo de la UE.

En las siguientes secciones, en primer lugar, se describe el origen y la evolución de la evaluación en la UE y el marco institucional del sistema de evaluación. Posteriormente se explora la política de evaluación y su enfoque. Finalmente, se analiza y valoran los avances conseguidos, los principales obstáculos encontrados y los tipos de uso de la evaluación.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN LA UE: NAVEGANDO ENTRE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LA GOBERNANZA

Dejando a un lado, por motivos de espacio, las experiencias sectoriales de algunas Direcciones Generales (DG) (por ejemplo: Ayuda Exterior, Política Regional e Investigación y Desarrollo), el origen y razón de un sistema global de evaluación en la UE están relacionados con dos reformas de amplio alcance basadas en los modelos de gestión y presupuestación por resultados y de “Gobernanza”, que respondían a los dos déficits que preocupan a la UE, el financiero y el democrático. En un principio, la evaluación en la UE se planteó con una clara función técnico-organiza-

tiva relacionada con los procesos de gestión y particularmente de gestión del gasto. La preocupación inicial fue valorar la eficacia y eficiencia de las iniciativas comunitarias con consecuencias significativas en el presupuesto de la UE. Casi en paralelo a esta aproximación se han realizado importantes esfuerzos de evaluación en el marco de la iniciativa de la Gobernanza Europea. La evolución de la evaluación ha ido prestando más atención a otro tipo de medidas, llamadas de no-gasto (por ejemplo: legislativas, informativas, de coordinación, etc.) e incluyendo otro tipo de criterios de valor como la relevancia, coherencia, sostenibilidad, transparencia, participación, etc. de las políticas comunitarias. Específicamente, la introducción y mejora del sistema de evaluación en la UE han ido estrechamente unidas a las siguientes reformas.

2.1. La reforma SEM (*Sound and Efficient Management*) 2000

Desde hace varias décadas los organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), vienen proponiendo e impulsado reformas en la gestión del gasto público orientadas a introducir el presupuesto por resultados y aplicar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en el marco de la Nueva Gestión Pública (OCDE 1996, 2002, 2007; IMF, 2005). El modelo racional de gestión y presupuesto por resultados es bien conocido. A través de la competición se incentiva un comportamiento de decisión que trata de maximizar beneficios a nivel departamental, sin prestar la suficiente atención a la utilidad colectiva y bajo supuestos de lógicas de intervención lineales (*input, action, output, outcome*). Se supone que los procesos de decisión se llevan a cabo en un entorno simple o estructurado (pocos participantes y con autonomía de acción, clara delimitación de responsabilidades, baja resistencia al cambio, ausencia de conflictos de valores o enfrentamiento de intereses, estabilidad y validez comprobada de las políticas). Son múltiples los estudios realizados sobre el potencial y las dificultades de la integración y uso de la información sobre resultados en el presupuesto (Shick, 2001; Pollitt y Bouckaert, 2000; Diamond, 2003; Mayne 2007). En múltiples estudios se proponen vías para mejorar la asignación de los recursos en función de la evaluación de programas dentro y más allá del paradigma de la *New Public Management* (NPM) (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993; Mayne y Zapico, 1995; Subirats, 2004; Robinson, 2007; Radej, Golobic y Cernic, 2010).

Con este modelo de gestión se corresponde la visión tradicional de la Comisión Europea como entidad responsable de la preparación de medidas legales y presupuestarias y de su gestión directa o del seguimiento y control de las actuaciones de las Agencias europeas y de los Estados miembros como ejecutores de las medidas europeas. Bajo esta perspectiva la evaluación de las políticas públicas se centra en el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos plasmados en las medidas europeas y en el estudio de las relaciones entre recursos, operaciones y resultados.

En línea con este modelo, la Comisión Europea inicia a finales del siglo pasado su reforma en la gestión presupuestaria como respuesta al grave problema del aumento del gasto en la Unión Europea causado en parte por el aumento de funciones y nuevas competencias como las políticas en investigación y desarrollo, educación, medio ambiente, sociedad de la información, etc., y la creciente presión por una mayor disciplina fiscal (condiciones o criterios de Maastricht) exigida a los Estados miembros y consecuentemente a la Comisión Europea.

La evaluación en la UE se origina por tanto como un instrumento de gestión por resultados de los programas presupuestarios y de reasignación de los recursos. El gasto se estructura en torno a grandes partidas llamadas “Actividades presupuestarias” que en muchos casos son políticas u organizaciones europeas (por ejemplo: Fondos Estructurales, programas marco de actuación en distintos sectores, agencias reguladoras y ejecutivas, etc.). El número, normalmente pequeño, de estas grandes políticas o líneas de trabajo, o agencias dependientes, de cada Dirección General se presenta de manera codificada en el documento presupuestario y debe ser objeto de seguimiento y evaluación (European Commission, 2000). También se presentan en el presupuesto “Actividades sin Línea Presupuestaria” (*Activity Without Budget Line*), sin consecuencias directas de gasto que pueden ser objeto de evaluación, pero no obligatoriamente. El Reglamento Financiero de la UE formalizó (2002) la obligación de evaluar y utilizar los resultados de la evaluación para justificar las variaciones de los créditos presupuestarios solicitados por las Direcciones Generales. Por lo tanto, legalmente, el objeto de la evaluación son grandes “Actividades” o políticas identificadas y codificadas en el presupuesto, sin embargo en la práctica el objeto de las evaluaciones suelen ser iniciativas o medidas de menor dimensión cuyos resultados a menudo son difíciles de relacionar con las grandes partidas o “Actividades” presupuestarias, por ley objeto obligado de evaluación.

Paralelamente la política de evaluación se ha ido ampliando y desarrollando en el marco de otras iniciativas de reforma en la UE.

2.2. Las Comunicaciones sobre Evaluación (1996, 2000, 2007a) y sobre funciones relacionadas con la Gestión por Resultados (2001, 2002)

Las tres Comunicaciones sobre evaluación marcan con claridad la evolución del sistema de evaluación en la Comisión Europea hasta finales del 2008. En el 2009 se inicia una transición del sistema de evaluación como veremos más adelante. La creación de un sistema global de evaluación para la UE en 1996 no partió de cero, dado que antes de esa fecha ya se disponía de experiencia y capacidad de evaluación en algunas Direcciones Generales (Agricultura, Ayuda y Cooperación Internacional, Política Regional y otras). En 1996, sin embargo, con la primera comunicación sobre evaluación, se crea una política global común para toda la Comisión Europea, que oriente la tarea de las Direcciones Generales sin experiencia en evaluación y que les facilite

aprender de los conocimientos de las Direcciones Generales que tenían ya una cierta trayectoria en evaluación.

Con el cambio de siglo se abre una nueva fase en el desarrollo de la evaluación en la UE en la que se asocia la evaluación al intento de que los resultados y las evidencias encontradas sean útiles para la toma de decisiones y la mejora de sus políticas. Se da otro impulso a la evaluación con una nueva Comunicación (2000) que anima a que los resultados de las evaluaciones se tengan en cuenta a lo largo del ciclo de políticas públicas. Simultáneamente, se realizan una serie de comunicaciones sobre gestión por resultados, *Activity Based Management* (ABM) (European Commission, 2001), y la evaluación de impacto, *Impact Assessment* (IA) (European Commission, 2002). Menos la comunicación del *Activity Based Budget* (ABB), liderada por la Dirección General de Presupuestos, el resto se han desarrollado desde la Secretaría General (SG) de la Comisión. En todas ellas hay claros y explícitos mensajes sobre el rol instrumental de la evaluación en sintonía con estas técnicas de gestión.

En el año 2007 se aprobó una nueva comunicación que pretende elevar la utilidad de la evaluación al máximo nivel estratégico de decisión. Se busca que la evaluación no se utilice sólo a nivel de medidas sectorial y de gestión operativa, sino que también se enlacen los resultados de la evaluación con las grandes políticas y prioridades de la Comisión. Se busca que de la evaluación de las medidas o programas de acción surja información útil para identificar en qué grado y cómo éstas contribuyen a impulsar o alcanzar los objetivos de cada una de las grandes políticas sectoriales y prioridades de la Comisión. La evaluación se entiende como una respuesta a las necesidades de información estratégica de la Comisión y supone un avance sobre las dos fases anteriores.

Finalmente, desde el 15 de enero de 2009 la unidad (coordinadora del sistema) de evaluación ha sido transferida de la Dirección General de Presupuesto a la Secretaría General (SG) de la Comisión Europea. Este cambio supone el inicio de una nueva etapa en la producción y uso de la información evaluativa que, sin dejar de prestar atención a la faceta presupuestaria, pone un mayor énfasis en el ciclo de gestión (ABM) y en complementar la evaluación *ex ante* o valoración de medidas legislativas (IA) con la evaluación (interina o *ex post*). No obstante, debido a que el 2009 ha sido un año transición en la UE, por el momento no ha habido cambios de relevancia en el de evaluación.

2.3. El Libro Blanco sobre la Gobernanza en la UE (LBG)

Desde hace dos décadas se viene desarrollando el estudio de los procesos de dirección de la UE en el marco de la gobernanza (Majone, 1991; Scharpf, 2002; Metcalfe, 1996, 2001, 2004; Borrás y Jacobsson, 2004; Stame, 2008; Jordana, Mota y Noferini, 2009). La visión de la Comisión europea como una organización en red cambia de una manera radical el modelo no solo de decisión sino también de evaluación (por ejemplo: del objeto

evaluado, de los criterios de valor) y del uso de sus resultados. El rol de la Comisión como un actor central que debería liderar la creación y funcionamiento de las redes y regímenes de políticas comunitarias (Metcalfe, 1996) es de gran relevancia. Se han identificado y analizado roles de la Comisión como coordinador e intermediario central de las redes comunitarias (Borrás, 2009) que van más allá de la preparación de medidas legales y del seguimiento de su implantación. Los resultados de las políticas de la UE se pueden y deben enjuiciar también en el marco del funcionamiento de estas redes.

En el primer artículo de este monográfico, L. Aguilar y M. Bustelo definen en general la gobernanza como la actividad de gobierno o dirección de la sociedad orientada a satisfacer unas preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad, y realizadas con unas acciones, recursos, instrumentos y formas de organización consensuadas. En este marco, el gobierno dirige a través de redes de colaboración con los actores económicos y sociales. El rol del gobierno no es tanto dirigir y ejecutar las políticas públicas, sino fomentar la creación y fortalecimiento de redes de trabajo e incentivar procesos de participación, asociación, coordinación y resolución de conflictos, en las que se comparte la responsabilidad por el buen funcionamiento y desarrollo de la gobernanza.

El Libro Blanco de Gobernanza de la UE (European Commission, 2001b) identifica la evaluación como uno de los instrumentos esenciales para la gobernanza europea. La iniciativa de gobernanza se ha orientado a simplificar y mejorar la regulación y la preparación de las políticas comunitarias basándose, entre otros instrumentos, en la evaluación *ex ante* (IA). Además se abre la posibilidad de utilizar instrumentos alternativos a los regulatorios (por ejemplo: *Open Method Coordination*). Con esta reforma, la UE se propuso que los procesos de decisión se realizaran bajo los principios de apertura, participación, coherencia, responsabilidad y eficacia. Esta iniciativa elevó cualitativamente el potencial de la evaluación como instrumento de decisión pero con una perspectiva muy distinta a la de sus orígenes.

La apertura y participación en la conformación de las políticas Europeas puede ser beneficiada por las posibilidades que ofrecen ciertos métodos y aproximaciones a la evaluación (por ejemplo: análisis de redes, evaluación participativa). El LBG propuso la apertura de las políticas públicas de la UE para asociar un mayor número de actores en su programación, ejecución y control, que se traduciría en una mayor transparencia, participación y responsabilización de todos los *stakeholders*. De esta manera, los ciudadanos podrían comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión Europea, son capaces de responder más eficazmente a sus necesidades y preocupaciones. Esto requiere un esfuerzo no solo de la Comisión Europea sino de las demás instituciones europeas (Consejo y Parlamento), de los Estados miembros y de otros niveles de gobierno, del mercado y de la sociedad civil.

Por lo tanto, la evaluación se considera un instrumento para diseñar y mejorar la legislación y las políticas europeas en base a criterios, conocimientos y esfuerzos compartidos. Con este fin se plantea mejorar la calidad de la evaluación con propuestas ta-

les como: a) reforzar la cooperación interinstitucional (Parlamento Europeo - Consejo de Ministros - Comisión Europea) para la evaluación y desarrollar una colaboración (*evaluation partnerships*) más estrecha con los Estados Miembros y la sociedad; b) aumentar la capacidad de evaluación de la Comisión y los Estados miembros; c) desarrollar instrumentos y procedimientos participativos para evaluar la acción legislativa y presupuestaria de la UE; e) mejorar sistemas de seguimiento y disponibilidad de datos empíricos en los Estados miembros; f) integrar la evaluación en las funciones de planificación y presupuesto; aumentar la transparencia y difusión proactiva de los resultados de la evaluación; g) construir una cultura de resultados que conlleve una toma de decisiones basada en el análisis más que en concesiones *ad hoc* (European Commission, 2001c).

3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN

En la UE hay una clara obligación legal de evaluar, reflejada explícitamente en su Reglamento Financiero (European Commission, 2002a) que exige la evaluación de toda intervención que ocasione un gasto significativo en el presupuesto de la UE. Particularmente y de manera muy ambiciosa, el artículo 33 señala que el resultado de la evaluación se debe utilizar para justificar las solicitudes y las variaciones de crédito que se presenten en el proceso presupuestario. También los reglamentos específicos de algunos sectores o Direcciones Generales incluyen la obligación y condiciones de evaluar no sólo a la Comisión sino también a los Estados miembros (por ejemplo: Fondos Estructurales). Otras normas secundarias, las Comunicaciones de Evaluación (1996, 2000, y 2007) y de *Impact Assessment* (European Commission, 2002b) y los Estándares de Evaluación y Buenas Prácticas (European Commission, 2007) completan el marco normativo de la evaluación en la UE. Este marco, en general, está bien diseñado, es comprensivo y se ha ido adaptando mutuamente con la evolución de la práctica evaluativa.

La configuración institucional de la evaluación es compleja pero, en general, permite un funcionamiento adecuado del sistema de evaluación, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta de evaluación. El sistema de evaluación se localiza en la Comisión Europea. Se trata de un sistema interno de evaluación que hasta el 2009 se ha coordinado desde la Dirección General de Presupuestos. Actualmente se coordina desde la Secretaría General. El Parlamento Europeo (PE) y el Consejo de Ministros (CM) no disponen de servicios de evaluación. En el Parlamento Europeo se viene reclamando el desarrollo de su capacidad de evaluación. De hecho tanto el PE como el Consejo de Ministros ejercen una presión continua para que mejore la calidad y aumente el uso de la evaluación. El Consejo de Ministros y el Parlamento requieren a la Comisión información específica sobre el estado o la calidad de la información evaluativa incorporada en los planes de actividades y la documentación presupuestaria. Las nuevas formas de colaboración y co-decisión entre las Instituciones europeas suponen una oportunidad para que estas dos instituciones aumenten su papel en la evaluación de las políticas europeas. Ambos tienen competencias para llevar a cabo evaluaciones, particularmente en los *Impact Assessment* (IA), aunque por el momento prácticamente no

se hayan ejercido. Recientemente se ha propuesto que el PE y el Consejo de Ministros realicen evaluaciones *ex ante* de sus propias enmiendas (Stern, 2009).

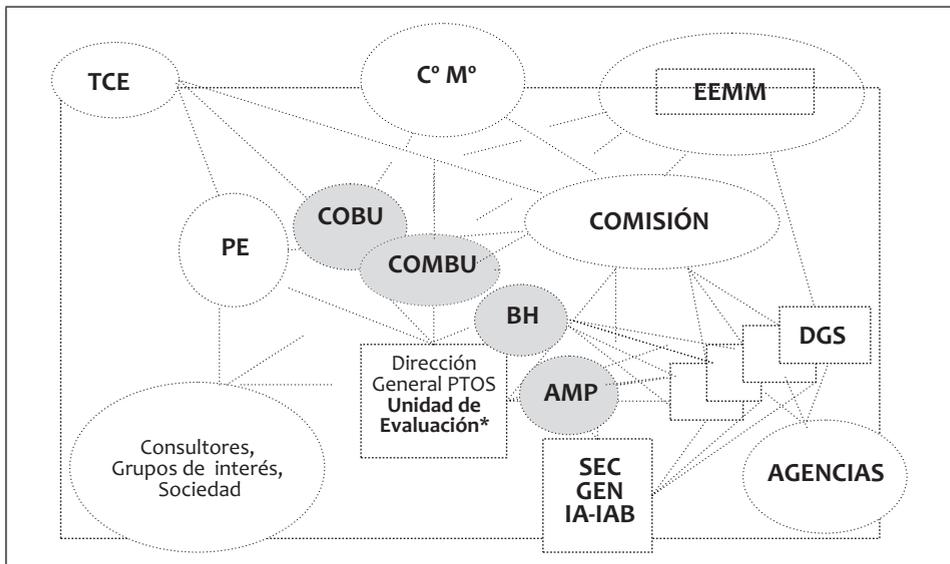
Además de su representación en el Consejo de Ministros, los Estados miembros son también importantes actores del sistema de evaluación Europea. En algunas políticas europeas (por ejemplo: Política Regional, Empleo, Ampliación) la responsabilidad de evaluar reside en gran medida en los gobiernos nacionales.

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) no sólo utiliza los informes de evaluación para la realización de sus trabajos de auditoría, sino que además sus auditorías van más allá de la mera revisión financiera y aplican métodos y criterios parecidos a los de la evaluación. El TCE ha auditado el propio sistema de evaluación de la Comisión Europea y ha proporcionado una información muy valiosa para mejorar su funcionamiento (ECA, 2006).

El cuadro siguiente recoge de manera informal una imagen global de las principales instituciones comunitarias y foros más activos o interesados en la evaluación: el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, los Estados miembros y la Comisión Europea con sus “Funciones de Evaluación” y la unidad central de coordinación. Todas estas instituciones se sitúan en torno a varios foros de audiencia y consulta donde se demanda conocimiento evaluativo para el debate y la toma de decisiones (ver Cuadro 1 y acrónimos).

CUADRO 1

*Red Institucional de Evaluación**



* A partir del 15/01/09 la Unidad de Evaluación (hasta esta fecha situada en la Dirección General de Presupuestos que pertenece a la Secretaría General).

Fuente: Elaboración Propia (ver significado de acrónimos que sigue a continuación).

Significado de los acrónimos presentados en el Cuadro 1

- SEC. GEN.: Secretaría General de la Comisión.
- BH: Audiencias Presupuestarias (*Budget Hearings*).
- EE MM: Estados miembros.
- DGS: Direcciones Generales.
- Dirección General Ptos: Dirección General de Presupuestos.
- C.º M.º: Consejo de Ministros.
- COMBU: Comité de Presupuestos del Consejo de Ministros.
- COBU: Comité de Presupuestos del Parlamento Europeo.
- PE: Parlamento Europeo.
- Dirección General: Direcciones Generales.
- EF: Unidades de evaluación (*Evaluation Functions*).
- FMU: Unidades de Gestión Financieras (*Financial Management Units*).
- AMP: Planes Anuales de Gestión (*Annual Management Plans*).
- TCE: Tribunal de Cuentas Europeo (*European Court of Auditors*).
- IA: Valoraciones de Impacto (*Impact Assessment*).

Los cuatro círculos pequeños ensombrecidos en la imagen representan sendos foros de debate en los que se demanda y se presenta información evaluativa: a) las reuniones de planificación-programación, donde se analizan los Planes Anuales de Gestión (AMP, por sus siglas en inglés) entre las Direcciones Generales y la Secretaría General de la Comisión; las Audiencias Presupuestarias o *Budget Hearings* (BH), donde tienen lugar las discusiones bilaterales entre las Direcciones Generales de la Comisión y la Dirección General de Presupuestos para asignar los recursos en cada ejercicio; y los Comités Presupuestarios del Consejo de Ministros (COMBU) y del Parlamento Europeo (COBU).

En estas reuniones y comités se demanda y se presenta información sobre los resultados de las evaluaciones, incluidos los IA, para justificar la programación de actividades y apoyar las demandas de recursos financieros y de personal. No obstante, en general, tanto las decisiones de programación como las de asignación de recursos se siguen basando en procesos de negociación en torno a intereses y conveniencias políticas, buscándose a menudo compromisos rápidos no necesariamente basados en los resultados de los estudios y análisis realizados por la Comisión. Durante la segunda mitad de esta década se han realizado, en el marco de las reuniones de los comités presupuestarios del Consejo de Ministros (COMBU) y del Parlamento Europeo (COBU), estudios anuales sobre la mejora de la información evaluativa, seguidos de los correspondientes requerimientos a la Comisión para avanzar de acuerdo a sus recomendaciones (Consejo de Ministros UE, 2008; European Parliament, 2008).

La red institucional de la evaluación en la UE está bien diseñada, las competencias están bien distribuidas, los roles de producción y uso de la evaluación están convenientemente definidos y las relaciones entre los actores están claramente definidas. Sin embargo, existen ciertas limitaciones y obstáculos a la hora de intentar utilizar los resultados de la evaluación para la toma de decisiones, como veremos en las siguientes secciones.

El sistema de evaluación tiene tres importantes características organizacionales: es descentralizado, tiene capacidad de aprendizaje y funciona de manera abierta y en red. En primer lugar, en relación a su naturaleza descentralizada, cada Dirección General realiza su actividad evaluadora de manera autónoma. Dentro de cada Dirección General existen unas unidades o departamentos denominados “Funciones de Evaluación” (FE) responsables de planificar, coordinar y controlar las evaluaciones que se desarrollen en su Dirección General. Las FE se coordinan desde la unidad central de evaluación de la Secretaría General mediante una Red de Evaluación. En colaboración con las “Funciones de evaluación”, la unidad central de evaluación es responsable de preparar normas y estándares de evaluación, promover buenas prácticas, apoyar subsidiariamente a las funciones de evaluación que lo necesiten, verificar la incorporación de información evaluativa en las fases de planificación y presupuestación, recopilar y sintetizar los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo en todas las Direcciones Generales.

La Secretaría General también coordina un sistema descentralizado de evaluación o valoraciones de impacto (*Impact Assessment*) de naturaleza prospectiva. El IA se introduce en la Comisión en el contexto de las Estrategias de Lisboa y de Desarrollo Sostenible y el debate sobre Gobernanza. Los IA están orientados a contribuir a la eficacia, transparencia, calidad y coherencia del desarrollo participativo de las políticas europeas. Para la Comisión los IA son evaluaciones *ex ante* de los efectos estimados, directos e inducidos, de las propuestas legislativas o medidas de actuación de la UE para identificar y analizar las posibles opciones o líneas de reforma. Los IA van más allá del examen de las consecuencias que la regulación pueda tener en los costes administrativos de las empresas. Se analizan de manera integrada las alternativas de decisión y los posibles “*trade-offs*” o contrapesos de sus efectos desde una triple perspectiva: económica, social y medioambiental (European Commission, 2002b).

Los IA utilizan una metodología análoga a los de la evaluación (retrospectiva). Ambas aproximaciones son complementarias. Los IA deben tener en cuenta los resultados de evaluaciones pasadas y presentar un marco (principales objetivos e indicadores de éxito, calendario y responsables) para la evaluación *in terim* y *ex post* de las medidas o iniciativas estudiadas. La evaluación se realiza en referencia al marco presentado en el IA. La gestión de los IA y el control de su calidad siguen procedimientos diferentes al de la evaluación. Por ejemplo, la calidad de los IA está sometida a la revisión del Consejo de Evaluación de impacto (*Impact Assessment Board*, IAB) que depende directamente del Presidente de la Comisión Europea, de manera independiente de las Direcciones Generales, mientras que la revisión de la calidad de las evaluaciones *ex post* sigue un proceso formalizado y estandarizado pero de autovaloración. El trabajo realizado por la IAB está suponiendo una mejora sustancial de los IA (Robertson, 2008) en relación a un decepcionante arranque con calidad decreciente entre el 2002 y 2005 (Renda, 2006).

En segundo lugar, el sistema de evaluación de la UE dispone de instrumentos eficaces para el aprendizaje. Se utilizan sistemas de seguimiento y control de las eva-

luaciones; por ejemplo los Grupos de Dirección y Seguimiento (*Steering Groups*) de cada evaluación realizan un trabajo de gran utilidad en este sentido. En estos grupos participan los departamentos involucrados o relacionados con la iniciativa evaluada, la Función de Evaluación, expertos independientes y grupos de interés afectados por la iniciativa. Su funcionamiento permite un intercambio de información y conocimiento esencial para la preparación y desarrollo de la evaluación en coherencia con los términos de referencia y la difusión y utilidad de sus resultados.

Los marcos de calidad de los informes de evaluación que no sólo califican ciertas características de los informes (por ejemplo: pertinencia del diseño, credibilidad de los datos, solidez del análisis, validez y coherencia de resultados y conclusiones, utilidad de las recomendaciones), sino que además permiten captar y acumular información y desarrollar conocimiento para mejorar la capacidad de evaluar (European Commission, 2008c; European Commission, 2009).

Además, las Direcciones Generales disponen de procedimientos de actuación específicos de *feedback* y seguimiento de la aplicación de los resultados de la evaluación. Estos procedimientos están pensados para facilitar y comprobar el uso de los resultados de la evaluación. Pero además permiten que, en su caso, los responsables de la implantación de las recomendaciones puedan presentar su opinión y proporcionar información sobre el proceso y los resultados de su implantación. Uno de los casos más notorios es el de la *Fiche Contradictoire* (FC) de la Dirección General de Ayuda Internacional. La FC es un mecanismo formalizado y estandarizado para el seguimiento del uso de la evaluación. Esta debe ser cumplimentada después de toda evaluación. La ficha tiene tres columnas: la primera para identificar la recomendación, la segunda para incorporar las respuestas de la unidad responsable y la tercera, a cumplimentar un año tras la finalización de la evaluación, para mostrar las acciones tomadas por los servicios responsables. A través de estas fichas la unidad de evaluación recibe información y *feedback* de las unidades responsables de aplicar las recomendaciones. Estas FC han proporcionado una información importante para la gestión de mejoras a nivel operativo o sectorial y han ejercido una cierta presión y motivación para las unidades responsables de implantar las recomendaciones. En la práctica han sido además un buen mecanismo de defensa de estas frente a las críticas externas a la Comisión por no llevar a cabo ciertas recomendaciones.

Por otro lado, el aprendizaje y desarrollo global del sistema de evaluación se ha llevado a cabo en base a estudios en profundidad y sistemáticos sobre el mismo, como por ejemplo, el realizado para la Dirección General de Presupuestos (EPEC, 2005) sobre el uso de los resultados de la evaluación en la Comisión y el realizado por el TCE sobre el funcionamiento del sistema de evaluación (ECA, 2006).

Por último, la organización y funcionamiento del sistema de evaluación de la UE es en red y abierto. Una de las principales características del sistema de producción de evaluación en la UE es su significativa dependencia de los recursos y capacidad de evaluación fuera de la Comisión tanto en el sector público (p.ej. las redes de evalua-

ción en los Estados Miembros en políticas tales como la Regional, Investigación, Empleo) como en el sector privado (por ejemplo, consorcios de evaluación, grupos de consultores, académicos). Hasta el 2009, aproximadamente un 70% del esfuerzo de evaluación se contrató con empresas de consultoría, organizaciones especializadas en cada sector, universidades, etc. Estos consultores externos llevan a cabo evaluaciones de gran dimensión y alcance que están fuera de la capacidad interna de la Comisión.

Los sistemas de evaluación de algunas Direcciones Generales cuya gestión es compartida o descentralizada dependen de la capacidad de evaluación en los Estados miembros. Como se ha demostrado hace tiempo los esfuerzos de evaluación de las iniciativas europeas, particularmente de la Política Regional y la de Empleo, se realizan dentro y fuera de la Comisión, a múltiples niveles de gobierno (Rieper, 1997). Estas Direcciones Generales disponen de redes de evaluación (externas) en las que participan los Estados miembros de la UE. Estas redes están bien diseñadas y funcionan con eficacia. Los departamentos o entes estatales que representan a cada país son distintos según la red o el país de que se trate. Se reúnen de manera periódica para debatir y desarrollar normativa, métodos y prácticas de evaluación. Su rol es esencial para la participación de los Estados miembros en la configuración del marco de evaluación, la transparencia sobre los resultados y el reparto de responsabilidades. La labor de estas redes es esencial para el desarrollo del sistema de evaluación de la UE.

La red interna de evaluación de la Comisión (*Commission Evaluation Network*) es una red administrativa. Está compuesta por los representantes de las funciones de evaluación de cada Dirección General. El pleno de sus miembros se reunía unas 5 ocasiones al año, hasta diciembre de 2008 bajo la coordinación de la unidad de evaluación de la Dirección General de Presupuestos, desde el 2009 esta red se coordina desde la Secretaría General. Las reuniones se orientan principalmente para intercambiar información, fomentar la coordinación y coherencia de los esfuerzos de evaluación y el aprendizaje mutuo. La red fomenta el desarrollo y conocimiento evaluativo colectivo de las funciones de Evaluación. Se organizan reuniones de grupos de trabajo para el desarrollo de metodologías de evaluación y la resolución de problemas de funcionamiento del sistema. Cada año se prepara un plan de actividades de grupos de trabajo, seminarios, cursos de formación, etc. En el 2009 se reunió en una sola ocasión para intercambiar opiniones sobre nuevas líneas a seguir en la práctica de la evaluación tras la transferencia de la unidad de evaluación desde la Dirección General de Presupuestos a la Secretaría General. Existe también una red diferenciada de IA (evaluación *ex ante*) también coordinada desde la Secretaría General, que se reúne con una regularidad y un funcionamiento similar a la red de evaluación. Estas dos redes son esenciales para que el sistema de evaluación funcione y se desarrolle de manera coordinada.

Dentro de las Direcciones Generales suele haber también redes de evaluación internas en las que participan diversas unidades de la propia Dirección General que

realizan actividades relacionadas con la evaluación. Estas suelen crearse en las Direcciones Generales con funciones de evaluación pequeñas que descentralizan el seguimiento de las evaluaciones entre los servicios de la Dirección General. Por ejemplo, en la Dirección General de Sanidad y Consumo, la función de evaluación trabaja de manera descentralizada. Cada servicio o subdirección (*directorate*) tiene un responsable de evaluación que participa en la red de evaluación. Además participan otros servicios de carácter horizontal como el de valoración de impacto o *Impact Assessment*. Otras Direcciones Generales funcionan internamente de manera centralizada (por ejemplo: Agricultura, Política Regional, Ayuda Exterior). Existen también redes de evaluación de carácter interno pero inter-sectoriales en las que participan servicios de varias Direcciones Generales. Por ejemplo, la función de evaluación de la Dirección General de Investigación y Desarrollo lidera y coordina una red de evaluación en la que participan múltiples Direcciones Generales (por ejemplo: Sociedad de la Información, Agricultura, Transportes, Medioambiente, Presupuestos).

3. LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN: EN BUSCA DE UN ENFOQUE Y ALCANCE ESTRATÉGICO DE LA EVALUACIÓN

La decisión sobre qué y cuándo evaluar es descentralizada y no impuesta desde los niveles superiores de la Comisión. El proceso de decisión es más bien de “abajo a arriba” (*bottom up*). Hasta el 2009, las Direcciones Generales podían decidir realizar una evaluación de manera prácticamente autónoma y por razones de oportunidad, por ejemplo: por necesidades de información, por respuesta a demandas específicas desde el sector privado, etc. La decisión de evaluar puede ser también consecuencia de una obligación legal o de la petición *ad hoc* de un comisario o de las instituciones de la Unión Europea. En la actualidad el proceso tiene algunas dosis de decisión de “arriba abajo” (*top down*). La Comisión, a través de la Secretaría General, tiene unas prioridades de temas o políticas a evaluar (género, empleo, competitividad) sobre las que exige un esfuerzo de evaluación específico si las Direcciones Generales no lo han realizado voluntariamente.

Según la vigente Comunicación sobre evaluación (2007), el objetivo general del sistema de evaluación es orientar su práctica de forma que sus resultados sean más útiles para la toma de decisiones y permitan el desarrollo tanto de las políticas sectoriales como de las prioridades estratégicas de la Comisión (ver Cuadro 2).

Más reciente es la declaración del presidente Barroso sobre la importante contribución que se espera de la evaluación para maximizar la calidad y la eficacia de las propuestas de la Comisión y mostrar que ésta trabaja con responsabilidad y profesionalidad y el diseño de que todas las propuestas significativas de revisión de medidas existentes o de nuevas medidas deberán basarse en una evaluación del marco de la política pública correspondiente (European Commission, 2010).

CUADRO 2

Intención de uso de la evaluación como instrumento para la gestión estratégica

Las políticas comunitarias comprenden una mezcla de iniciativas individuales e instrumentos (gasto, legislación, información, coordinación). El aspecto estratégico de la evaluación radica en la valoración de la relación o influencia de las intervenciones individuales con los objetivos globales de una política a nivel de *ABB* (Política o Actividad presupuestaria), con los objetivos horizontales (medio ambiente, género), o con los objetivos prioritarios de la Comisión (p.ej. la Estrategia de Lisboa).

Los informes de evaluación deberían incluir preguntas evaluativas, cuando se considere apropiado, que permitan relacionar la intervención evaluada con el marco de política pública en el que se desarrollan, de manera que se ofrezca información sobre: la contribución a los objetivos estratégicos; la coherencia y complementariedad de las intervenciones; el progreso de la Comisión hacia sus objetivos estratégicos... También se deberían incluir de manera creciente preguntas sobre el coste eficacia de y la adecuación de los recursos asignados a la intervención para que los resultados de la evaluación puedan utilizarse para justificar las modificaciones de créditos y el arbitraje entre iniciativas que compiten por recursos presupuestarios. Esta información debería ser útil para las Direcciones Generales implicadas y para los servicios centrales de la Comisión y deberían incorporarse a los procesos de decisión y de presentación de información anual.

La relevancia de ciertos objetivos (Estrategia de Lisboa) o temas horizontales (desarrollo sostenible, género, etc...) exige que se realicen esfuerzos de evaluaciones con un alcance intersectorial que permita mejorar la coherencia, complementariedad e impacto de las distintas intervenciones de la Comisión que persiguen un mismo fin.

Fuente: European Commission, 2007.

Para avanzar en la orientación estratégica de la evaluación, la Comisión Europea viene trabajando desde 2007 en una serie de medidas relacionadas con el diseño de las evaluaciones, la comunicación e incorporación de sus resultados en los foros y procesos de decisión. Por ejemplo:

- a) Asegurar que las evaluaciones se diseñan de manera que faciliten la producción de evidencias e información relevantes y apropiadas para satisfacer las necesidades estratégicas de información de la Comisión Europea. Algunas medidas concretas dentro de estas líneas de mejora son:
 - la ampliación del ámbito de aplicación a toda clase de iniciativas, ya sean con gasto o sin gasto (legislación, información, coordinación, etc.).
 - la mejora del enfoque de las evaluaciones con la introducción de criterios y cuestiones sobre el valor o la utilidad añadida por las iniciativas evaluadas a las políticas sectoriales y prioridades de la Comisión.
 - el ajuste y sincronización de los planes de evaluación a los tiempos de la preparación y aprobación de la legislación y la toma de decisiones en general.

- b) Asegurar que los resultados de la evaluación se comunican y difunden de manera adecuada: mejorando la adaptación y comunicación de los informes de evaluación a los órganos decisorios y a los grupos de interés; renovando los informes anuales y los sistemas de seguimiento de la evaluación (por ejemplo: *Evaluation Information Management System*; *European Innovation Monitoring System*); mejorando los documentos presupuestarios y de planificación; reforzando el seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones y los correspondientes planes de acción (por ejemplo: las *Fiches Contradictaires*).
- c) Conseguir una integración eficaz de la evaluación en la fase de la planificación y de elaboración del presupuesto. La evaluación está formalmente integrada en el ciclo de Planificación y Programación Estratégica (SPP) y de gestión de resultados (ABM). Ahora se trata de mejorar los procesos de coordinación y debate entre los servicios involucrados; rediseñar los sistemas y los documentos soporte de información de manera que los resultados de la evaluación se presenten clara y explícitamente y se utilicen eficazmente en los debates de planificación, consulta en procesos de decisión sobre los objetivos políticos y preparación del presupuesto.

Cada año se introducen mejoras en los documentos que incorporan la evaluación en el ciclo de planificación y gestión estratégica, por ejemplo en: los documentos de Política Estratégica Anual (*Annual Policy Strategy* - APS); las memorias presupuestarias o AS (*Activity Statements*); los Planes Anuales de Gestión (*Annual Management Plans* - APM); los Planes de Evaluación, etc., para conseguir que la información evaluativa se presente de manera más clara y convincente como evidencias o soportes de decisión.

Desde el 2009 se está reforzando la línea de evaluación de las medidas legislativas (regulaciones del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo). El esfuerzo de conexión entre la evaluación *ex ante* (*Impact Assessment*) y la evaluación (continua o *ex post*) es claro y expreso. Los informes de evaluación de los efectos reales de una medida legislativa tienen que hacer referencia a los efectos previstos en el IA de la misma medida. Y viceversa, la valoración de los impactos estimados de una medida legislativa deben de basarse en las evaluaciones *ex post* realizadas sobre el marco normativo en cuestión o en fase de modificación. Aunque es pronto para valorarlo, esta nueva línea de esfuerzo puede ir en detrimento del esfuerzo que la unidad de evaluación de la Dirección General de Presupuestos venía realizando con la evaluación de programas de gasto. El acercamiento de la evaluación y el IA, ambos ahora bajo la SG, podría significar un alejamiento de la evaluación del proceso presupuestario. Sin embargo, por el momento no ha sido así y en el 2010 la unidad de evaluación de la Secretaría General sigue participando en las audiencias presupuestarias (*Budget Hearings*) entre la Dirección General de Presupuestos y las demás Direcciones Generales.

Actualmente la SG tiene seleccionadas unas áreas prioritarias de evaluación con el fin de proporcionar una orientación y estilo de arriba a abajo (*top-down*) en la política de evaluación en la UE más acorde con los intereses globales comunitarios (por ejemplo: competitividad, medio ambiente, género, y algunos temas horizontales, como puede ser el Método de Abierto de Coordinación).

5. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA UE CON PARTICULAR REFERENCIA AL USO “PRÁCTICO” DE LA INFORMACIÓN EVALUATIVA

En base a la información presentada en las secciones anteriores y los datos que se presentan en ésta y en las siguientes secciones, se puede decir que hay argumentos y evidencias suficientes como para aceptar que, aunque con ciertas limitaciones, el sistema de evaluación de la Unión Europea está bien arraigado y se encuentra en una fase de desarrollo orientada a mejorar la calidad y uso de sus resultados, entendido este uso tanto en el marco de la gestión como en el de gobernanza. La validez de esta hipótesis se analiza siguiendo un marco analítico propuesto por Leeuw y Furubo (2008) sobre las condiciones que deben cumplirse para aceptar la existencia de un “sistema” de evaluación en una Administración. Se acepta que este está arraigado y en funcionamiento cuando la actividad evaluadora se realiza: con una perspectiva o identidad cultural y cognitiva comúnmente aceptada; bajo un marco institucional-organizativo coherente (y con capacidad de aprendizaje); de manera permanente y regular; y con intención de uso de los resultados de la evaluación.

En primer lugar, la perspectiva de evaluación es homogénea en toda la Comisión. Existen unas normas, estándares, guías y técnicas de evaluación, etc., comunes a todas las Direcciones Generales, en las que quedan reflejados el significado comúnmente aceptado de la evaluación, la identidad y valores de la actividad evaluadora y su fin último. Los marcos de evaluación sectoriales o especiales de algunas Direcciones Generales son coherentes con el marco común básico. La aproximación metodológica a la evaluación es ampliamente aceptada y se desarrolla de manera participativa y continua (adaptación de standards y guías, examen de calidad, etc.). Las valoraciones de impacto (IA) utilizan metodologías análogas a las de la evaluación. La evaluación está bien diferenciada de la auditoría y de otros sistemas de inspección y control existentes en la Comisión.

Segundo, como se vio en la sección 3, la evaluación descansa en una organización, consolidada con un marco legal y unos procedimientos claramente diseñados, y funciona de manera descentralizada bajo la coordinación y orientación de la Secretaría General a través de la red de “Funciones de Evaluación” y de unidades de IA de las Direcciones Generales. El sistema de evaluación dispone de mecanismos de aprendizaje organizacional y programático. La red de evaluación funciona como un foro de debate e intercambio de información y conocimiento para mejorar el sistema de evaluación. De sus reuniones surge la creación de grupos de trabajo y seminarios orien-

tados al desarrollo de procedimientos y técnicas de evaluación. Existen mecanismos regulares de valoración de la calidad de las evaluaciones, y estudios, internos y externos, orientados a introducir mejoras en el sistema de evaluación.

Tercero, el sistema de evaluación de la UE produce y solicita información evaluativa de manera permanente y regular. Las Direcciones Generales, por un lado, producen o subcontratan la realización de actividades de evaluación, y por otro lado, demandan información evaluativa. El colegio de Comisarios y las demás instituciones comunitarias también solicitan información evaluativa (ver Cuadro 1). La producción de evaluaciones es continua y creciente. Desde el 2002 hasta el 2008 se produjeron unas 1200 evaluaciones, unas doscientas al año por término medio (European Commission, 2008a). Todo ello sin contar las numerosas evaluaciones realizadas por los Estados miembros por ejemplo en el dominio de las políticas estructurales. Las evaluaciones tienen una duración media de unos 10 meses y un coste medio aproximado de unos 200.000 euros (European Commission, 2007b).

La última y quizás más importante característica de un sistema de evaluación es la intención de uso de sus resultados. En la UE es obligatorio por ley utilizar los resultados de la evaluación, de hecho aunque de manera limitada la información evaluativa se utiliza, y hay una explícita y renovada declaración de intenciones sobre la orientación práctica del esfuerzo de evaluación (European Commission, 2007a y 2010). Los resultados de la evaluación se utilizan como instrumentos de programación y gestión a nivel operativo de las políticas sectoriales. Hasta ahora, su utilidad no se ha considerado relevante para las decisiones estratégicas o presupuestarias (EPEC, 2005) (ver Cuadro 3).

CUADRO 3

Estudio sobre el uso de la evaluación

... El uso más visible y explícito es a nivel operativo, esto es, en y entre diferentes generaciones de programas de gasto. La mayor parte de las evidencias de uso están relacionadas con el reajuste de la implantación de programas o políticas que están en marcha y en la preparación de sus nuevas fases. El uso de la evaluación como *input* para el establecimiento de prioridades de políticas públicas es significativamente menor.

...

También se han identificado otros usos importantes de la evaluación tales como: la gestión y seguimiento de la Agencias; la formulación de directivas; las negociaciones y preparación de acuerdos con terceros países; etc.

... no existen evidencias de que la asignación de créditos presupuestarios se realice en función de los niveles de eficiencia. En este estudio se muestra que la asignación del presupuesto se realiza de acuerdo con criterios políticos y con relativamente poca información sobre la evaluación. No obstante hay indicios de *reasignaciones* internas y ganancias de eficiencia dentro de cada intervención gracias a las evaluaciones realizadas (cambios en los criterios de elegibilidad, identificación de ineficiencias operativas).

Fuente: EPEC, 2005.

Estos resultados coinciden con los de estudios posteriores en los que se estima que una gran mayoría de las evaluaciones *ex ante* (IA) no consiguen proporcionar información relevante para el desarrollo de las políticas comunitarias, a nivel estratégico o para temas multisectoriales (European Commission, 2008c).

No obstante, existen algunas excepciones que muestran un cierto uso de información evaluativa a nivel estratégico. Tal es el caso, por ejemplo, de un meta-estudio de las evaluaciones y revisiones de 17 políticas europeas que representaban un 94% del presupuesto Europeo (Eureval y Rambol, 2008). En este estudio se ofreció una información de síntesis sobre la relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las iniciativas europeas llevadas a cabo bajo las Perspectivas Financieras de 2000-2006 y las lecciones aprendidas para revisar el gasto de la UE. También se han identificado algunos de IA de utilidad estratégica, presentados acompañando propuestas de medidas de alto perfil político, como por ejemplo la Directiva Europea de “Aire Limpio” que han sido objeto de intensos debates a máximo nivel de la Comisión (Robertson, 2008).

Así mismo existen casos en los que la evaluación se ha utilizado como instrumento para la reasignación de recursos. A modo de ejemplo de buena práctica, en los dos cuadros siguientes se muestra una parte de la ficha presupuestaria del programa 17.04 (Seguridad Alimentaria y Salud Animal y Vegetal) que la Dirección General de Salud y Consumo presentó en el Proyecto de Borrador Presupuestario (PDB) del 2009, justificando una reasignación de recursos de acciones dirigidas a la erradicación de enfermedades y sus consecuencias (por ejemplo: costes por el sacrificio de ganado infectado) a otras dirigidas a la prevención (por ejemplo: vigilancia y vacunaciones), apoyándose en las conclusiones de una evaluación (ver Cuadros 4 y 5).

CUADRO 4

*Ficha Presupuestaria de la Actividad 17.04
Seguridad Alimentaria, Salud Animal y Vegetal
(Anteproyecto de presupuesto 2009)*

OBJETIVO ESPECÍFICO	Garantizar la seguridad y buen estado de los alimentos y mantener un alto nivel de salud animal	
Indicadores de resultados	Últimos resultados conocidos	Metas
<i>Reducción de casos de BSE</i>	2007/2008: -42%	2009/2010: - 20%
<i>N.º de casos de salmonela en humanos</i>	2007: 152.145	2009/2010: - 10%
<i>Casos de “Blue tongue ”</i>	2007: 50.000 2008: 25.000	2009-2010: menos de 10.000

Principales Resultados (enclave de outputs) de la política al 2010							
Desarrollo de la eco-etiqueta (foot-print), revisión de la legislación medico-alimentaria							
Principales resultados relacionados con el gasto	Línea Presupuestaria 2009	2008		2009		2010	
		Outputs (n.º)	Mill €	Outputs (n.º)	Mill €	Outputs (n.º)	Mill €
<i>Programas de Vigilancia y erradicación de TSE, BSE, y Blue Tongue</i>		40	76	51	140	52	170
<i>Programas de vigilancia de salmonela</i>	17 04 01 01	39	29	24	20	24	40
<i>Adquisición de vacunas de la enfermedad de "Foot y mouth" (n.º de dosis)</i>			0	30 Mill.	7	30 Mill.	7
Total		105		167		217	

Fuente: UE Preliminary Draft Budget 2009.

La primera parte de la ficha (Cuadro 4) ofrece información cuantificada sobre objetivos y resultados en términos principalmente de *outputs* (algunas en términos de recursos) propios de un sistema de seguimiento. La segunda (Cuadro 5) ofrece una justificación o explicación de la variación de resultados y metas utilizando la información obtenida con la evaluación de la Política Comunitaria de Salud Animal tenida en cuenta por la Comisión para poner un mayor énfasis en medidas preventivas, vigilancia, seguimiento e investigación.

CUADRO 5

Selección del texto explicativo de la Act. 17.04

<i>Justificación de la variación de los créditos presupuestarios</i>
<i>... se espera que la tendencia decreciente del número de casos de BSE (vacas locas) continúe y ocasione una reducción de los costes de erradicación y una menor necesidad de apoyo a los Estados Miembros para recoger el ganado infectado (en 2010). Esta reducciones serán más que compensadas por los aumentos en los casos de Bluetongue...</i>
Principales resultados de la evaluación
<i>...La evaluación CHP - Community Health Policy (1995-2004) apunta... que la CHP ha tenido un éxito creciente en relación con los objetivos que persigue - la reducción en el tiempo de la ocurrencia de un numero significativo de enfermedades animales... ..</i>
<i>Como resultado (de la evaluación), la Comisión.tiene como objetivo poner un mayor énfasis en medidas preventivas, vigilancia, seguimiento e investigación (como se explica con los aumentos de ciertos outputs)</i>
Principales logros
<i>Los problemas de salud animal y seguridad alimentaria se han resuelto con eficacia en 2008. No se dieron casos aparición de brotes significativos de enfermedades serias como la fiebre porcina o "foot and mouth"... Dos países (Alemania y Austria) anunciaron la desaparición de la rabia como resultado de programas de erradicación cofinanciados por la EU...</i>

Fuente: EU Preliminary Draft Budget 2009.

Este ejemplo o caso real muestra como la información evaluativa se ha llegado a utilizar de manera coherente y relevante en el proceso presupuestario. Sin embargo, según estudios internos de la Dirección General de Presupuestos sobre la presentación de información evaluativa en una muestra de unas 60 memorias o fichas presupuestarias (*Activity Statements*) que representaban el 90% del presupuesto, se necesita realizar importantes mejoras en estas memorias, particularmente en las secciones dedicadas a justificar los créditos solicitados con el uso de los resultados de la evaluación (European Commission, 2008d).

Los estudios mencionados y el caso presentado muestran la posibilidad de uso de la evaluación en gestión y presupuestación por resultados. Pero el avance en este sentido exige la superación de muchas limitaciones aún existentes. Según informes y estudios realizados recientemente en la UE (European Parliament, 2007; ECORYS, 2008) se ha corroborado la dificultad de avanzar con la práctica de la gestión por resultados y la evaluación en la línea de su uso directo e instrumental. A pesar de reconocerse avances significativos, todavía quedan problemas pendientes de resolver e importantes desafíos por confrontar. Por ejemplo:

- En cuanto a la calidad de la información sobre resultados: a) aunque esta va mejorando, en general no alcanzan el nivel de relevancia necesario para ser utilizada en la toma de decisiones; b) Se necesita definir objetivos y seleccionar indicadores de más calidad y relevancia para los decisores a nivel estratégico; c) la información proporcionada sobre la lógica de intervención de las iniciativas europeas es débil y escasa.
- En relación al uso de la información sobre resultados: a) en los últimos años la información evaluativa presentada en los documentos manejados en el proceso de toma de decisiones (APS, AMP, AS) ha mejorado, pero es aún insuficiente y su relación con asignación de recursos es muy débil; b) la información presentada en diversos planes estratégicos (los “Objetivos Estratégicos” de la Comisión; las Perspectivas Financieras; y los Programas Marco y Planes Estratégicos de cada Dirección General) no es todo lo coherente que fuera deseable; c) el nivel de agregación de la información presentada en los documentos de planificación, presupuesto y gestión y el de la información proporcionada por las evaluaciones son diferentes y no permiten un enlace e interpretación clara entre ellos de manera que se facilite su uso en los procesos de decisión; d) muchos programas de actuación son marcos plurianuales (2007-2013) con efectos a largo plazo y la asignación de recursos, anual y a medio y largo plazo, está consolidada por ley, por las perspectivas financieras o por los programas marco. La evaluación puede ser más relevante para las decisiones estratégicas, pero no tanto en los procesos de programación y presupuestación anual, sino al tomar decisiones a medio y largo plazo, por ejemplo en el momento de debatir los programas marco y las Perspectivas Financieras; e) la información evaluativa y lecciones aprendidas

didadas incorporadas en los informes anuales de actividades al final de año son débiles.

- En cuanto al aspecto cultural y estilos de decisión y trabajo: existe el riesgo de burocratización del ciclo de gestión y presupuestación por resultados. Aunque ya se dispone de un buen stock de objetivos, indicadores e informes de evaluación, aun se necesita una mayor aceptación de estilos de decisión y de cultura de gestión por resultados: a) la información por resultados no se usa de manera regular para la asignación de recursos; b) no hay motivación para identificar ahorros y acciones eficientes, ni para coordinarse de manera sistemática con departamentos con intereses relacionados; c) cada año se incorporan nuevas prioridades pero no se identifican iniciativas candidatas a reducir su dimensión.

Algunos de los obstáculos y desafíos mencionados podrían superarse con un mayor esfuerzo en la implantación del modelo de gestión por resultados. Pero el problema principal es la gran limitación del modelo de gestión por resultados y el correspondiente rol instrumental (dentro del aspecto técnico-organizacional) de la evaluación para responder a los retos propios de contextos de complejidad e incertidumbre como los que enmarcan las políticas europeas.

6. MÁS ALLÁ DEL USO TÉCNICO-ORGANIZACIONAL DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN

El uso limitado de la información evaluativa en la UE para apoyar las decisiones estratégicas (ver cuadro 3) puede explicarse en la insuficiencia de una evaluación enfocada a lo meramente técnico organizacional y puesta principalmente al servicio de un modelo clásico de gestión por resultados que no se corresponde con la realidad de los procesos de decisión europeos ni es coherente con el contexto. La evaluación y el seguimiento de los resultados de las iniciativas de la UE basados en criterios de valor (pertinencia, eficiencia, eficacia, etc.) y en lógicas de causalidad lineal (*input-output-outcome*) son insuficientes para captar, y de hecho normalmente no proporcionan, una información relevante para la identificación de prioridades y la asignación de recursos.

El contexto en el que se desarrollan las políticas comunitarias es de gran complejidad. El tipo de gestión que lleva a cabo la Comisión Europea es principalmente indirecta, con autoridad y responsabilidades descentralizadas o compartidas y no siempre bien definidas y distribuidas entre diversas instituciones y niveles de gobierno. Los procesos de decisión y ejecución de las políticas europeas se realizan bajo la influencia de no pocos actores con intereses y valores diversos. La dimensión y naturaleza de los problemas y las lógicas de intervención son confusas y cambiantes. A menudo los objetivos son genéricos o premeditadamente ambiguos y abiertos a la negociación. Lo más relevante (*outcomes*, impactos) suele ser de muy difícil medida

y atribución. Muchas políticas europeas son funcionalmente interdependientes (por ejemplo: medio ambiente y agricultura, sanidad y mercado único, empleo y desarrollo regional).

Desde hace unas cuatro décadas, diversas escuelas clásicas de evaluación se han centrado en el estudio de las dificultades contextuales que influyen en el uso de la información evaluativa, tratando de darles respuesta con distintos modelos o aproximaciones a la evaluación: “*enlightening model*” (Weiss, 1973, 1983); “*policy shaping*” (Cronbach, 1980); “*responsive-participatory evaluation*” (Stake, 1980; Guba y Lincoln, 1989); *Teory Based Evaluation* (Weiss, 1997) “*Utilization Focused evaluation*” (Patton, 1997). Sería interminable la lista de los estudios realizados sobre el uso de la evaluación en los últimos años (Feinstein y Puetz, 2000; Pawson, 2002; Stame, 2004; Rist y Stame 2006; Feinstein, 2007; Stame, 2008; Stern, 2009).

En la Comisión, el concepto de “utilidad” de la evaluación a menudo se plantea y debate en términos estrechos, entendida como la aplicación mecánica y directa de las recomendaciones propuestas por un informe de evaluación para realizar cambios inmediatos que resuelvan problemas concretos de gestión o programación. Esta percepción de la utilidad mecánica y automática está muy lejos de la realidad de los largos y complicados procesos de decisión y desarrollo de las políticas comunitarias. El abanico de posibilidades para reconocer y mostrar la utilidad de la evaluación es amplio, por ejemplo: concienciar a los actores de las políticas públicas, iniciar cambios en la percepción de los problemas, enriquecer el debate y reorientar la agenda política, reducir incertidumbre sobre la lógica de intervención, etc.

Por otro lado, son muchos los factores que influyen en el uso de la evaluación: la calidad de la evaluación, los métodos e instrumentos elegidos, la estrategia de comunicación de los resultados de la evaluación, o la consideración de la utilidad no ya de cada trabajo de evaluación sino por el valor añadido de una serie de evaluaciones o un flujo de información evaluativa de origen diverso (Vedung, 1993; Rist y Stame, 2006).

En este artículo se destaca la gran importancia que, para el uso de la evaluación, tiene la coherencia entre el modelo de dirección, la evaluación y el contexto en el que se quiere aplicar sus resultados. En esencia se trata de identificar qué modelo de decisión representa mejor la realidad de los procesos de preparación y desarrollo de las políticas comunitarias y qué aproximación a la evaluación sería más adecuado para añadir valor en este proceso. El contexto de complejidad e incertidumbre de las políticas (reformas) europeas exige un cambio (innovación) de tipo más adaptativo y que programado (Berman, 1980) que tenga en cuenta la conveniencia y capacidad de participación, consulta y coordinación, que acepte la necesidad de negociación abierta, la acción conjunta, etc. en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas.

La iniciativa de Gobernanza Europea con sus principios, presentados en la sección II, se justifica apelando no sólo al déficit democrático en la UE, sino además al déficit de capacidad de coordinación y coherencia (Metcalf, 2004) para llevar a cabo con eficacia la dirección europea. 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 la lógica de la intervención, más aún cuando ésta se basa en las interacciones entre niveles de gobierno y múltiples actores o grupos de interés (Stame, 2008).

La transparencia, la comunicación, la interacción, el trabajo en red, etc., son ampliamente reconocidas, tanto en el sector público como en el privado, como factores claves de la creatividad, innovación y flexibilidad necesaria para responder a la incertidumbre propia de los contextos de complejos o desestructurados (Berman, 1980; Metcalf, 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). Pawson and Tilley, citados por Stame (2004) proponen una “evaluación realista” basada en una “teoría generativa de la causalidad” o una lógica interactiva y abierta. La innovación o el cambio no lo produce el programa sino las reacciones de los actores y grupos interesados en su implantación. La evaluación en el marco de la gobernanza considera también la participación e influencia de los múltiples actores en la fase de diseño de la intervención pública. Por tanto, por coherencia con un contexto de incertidumbre, la utilidad y relevancia estratégica (innovadora) de la evaluación se ubica en el marco de la iniciativa de gobernanza.

Para poner en práctica la Gobernanza Europea y sus principios se han ido aplicando nuevos instrumentos de políticas, tales como los procesos de co-regulación, diferentes formas de partenariado, el funcionamiento en red, el Método Abierto de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés). Todo ello exige un tipo de aproximación especial a la evaluación: basada en un modelo (por ejemplo: el TBE) que permita captar las relaciones causales de la Gobernanza; con distintos objetos de evaluación (los nuevos instrumentos); enfoque (estratégico) y metodología (por ejemplo: evaluación participativa, análisis de redes) (Stame, 2008; Stern, 2009, Aguilar y Bustelo, en este número).

En los últimos años, la Comisión ha utilizado de manera creciente la evaluación como instrumento para la gobernanza de las políticas comunitarias. Son diversas las evaluaciones realizadas por la Comisión que se han centrado en el examen de la aplicación de los principios de gobernanza europea y al uso de sus instrumentos (por ejemplo: participación, coherencia, partenariados, *Open Method Coordination*,

network building, etc.). Son múltiples las evaluaciones realizadas por los Estados miembros sobre el funcionamiento del partenariado en el marco de los Fondos Estructurales. Además, en los informes de evaluación se dedican secciones o apartados al grado de participación en las intervenciones evaluadas y su coherencia con otras políticas. A continuación se ilustra la utilidad de la evaluación, valorada en referencia al cumplimiento de los principios de gobernanza y la eficacia de los instrumentos de gobernanza.

En los siguientes cuadros, 6 y 7, se presentan ejemplos y casos de buenas prácticas en los que la relación entre la evaluación y dos instrumentos de gobernanza es preeminente y en los que se muestra la relevancia de los resultados de la evaluación para mejorar los instrumentos y las iniciativas comunitarias correspondientes. En una evaluación realizada en 2005 por consultores externos para la Dirección General de Información y Sociedad de la Comisión Europea, se identificaron una serie de importantes dificultades para la aplicación del *Open Method Coordination* (OMC) en la estrategia de “e-Europe” orientada a mejorar la accesibilidad y conexión en línea entre individuos, hogares, escuelas, empresas y la Administración en distintos sectores (transporte educación, salud, etc.). La aplicación de este método de coordinación se encontró con retos de implantación tales como: la necesidad de ajustar y adaptar constantemente las metas y compromisos (*benchmarks*) dado los continuos cambios contextuales; la diversidad de marcos institucionales y características de los mercados en el terreno de la Sociedad de la Información en cada país; la falta de mecanismos eficaces para el intercambio y difusión de buenas prácticas; y particularmente la débil capacidad de coordinación interna dentro de los propios Estados miembros, con especial mención del caso español, donde “los fuertemente autónomos gobiernos regionales, liderados por distintos partidos políticos, tienen una amplia gama de iniciativas de Sociedad de la Información y no se dispone de suficiente capacidad de coordinación interregional o nacional-regional. Así mismo, en esta evaluación se analizó de manera comparada el alcance del uso del método OMC en otras políticas comunitarias identificando posibles líneas para mejorar este instrumento de gobernanza europea (ver Cuadro 6).

En otro caso, 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 realizando un claro esfuerzo de fomento de redes y actividades de colaboración principalmente entre centros de investigación y conocimiento tecnológico, entre proyectos de I+D, y entre científicos. 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.

CUADRO 6

*Evaluación del Método Abierto de Coordinación
(Open Method Coordination - OMC)*

Del análisis comparado sobre el funcionamiento del sistema de OMC en diversas políticas comunitarias los consultores sacaron las siguientes conclusiones generales:

- No se ha implantado todavía de manera plena en muchas políticas comunitarias. Se ha avanzado en la concienciación y sensibilidad de los Estados miembros, en clarificación de indicadores y *benchmarks* y en la promoción de las iniciativas nacionales que ya estaban en curso. Pero, con la excepción de la política de Empleo y Asuntos Sociales, el aprendizaje mutuo y los instrumentos de revisión por el grupo de pares (*peer review*) apenas han sido desarrollados.
- Parece haber favorecido el desarrollo de una cultura colegiada entre Estados miembros, la Comisión, y los entes regionales, locales y transnacionales, con el fortalecimiento de valores propicios al intercambio de información, solución conjunta de valores, identificación de objetivos comunes, responsabilidad recíproca.
- No ha funcionado en base a la identificación de fracasos y culpables o éxitos y fama (*"Name and Shaming or Faming"*), sino que más bien ha provocado prácticas de resistencias a proporcionar información o de deformación de información.

Así mismo, la evaluación identifica varias líneas de mejora del OMC:

- Mayor concentración y énfasis en el establecimiento de procesos prácticos y eficaces para la identificación, diseño y acuerdo sobre los objetivos y compromisos estratégicos y substantivos de manera específica para cada EM.
- Implantación de un verdadero proceso de revisión por pares más orientado al aprendizaje mutuo, basado en el apoyo, contextualización y desarrollo pero con cierto espacio para el debate, la lógica, la solución de problemas y las recomendaciones.
- Utilizar indicadores y *benchmarks* no tanto para identificar culpabilidades o éxitos, sino para facilitar la identificación de dificultades y la definición de tareas al establecer los objetivos, metas y compromisos.
- Involucrar y movilizar una amplia gama de actores entre los representantes sociales, grupos empresariales, sociedad civil, y los gobiernos regionales y locales en el proceso de OMC.

Fuente: Tavistock Institute, Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale, (2005).

A pesar de estas dos buenas prácticas, aún es posible aprovechar mejor el potencial de la evaluación para el desarrollo de la capacidad de gobernanza. No obstante, varias Direcciones Generales (Empleo, Sociedad de la Información, Investigación y Desarrollo) y la Secretaría General están particularmente interesadas en reforzar y favorecer el desarrollo de la evaluación en esta línea. Como se anticipó en apartados anteriores, una de las prioridades de evaluación de la SG para los próximos años es la valoración del OMC. Es de esperar que los recursos y esfuerzos de evaluación se orienten también en este sentido. Sin duda habrá que evaluarlo.

CUADRO 7

*El análisis de redes como instrumento de evaluación del
VI Programa Marco de Tecnología en la Sociedad de la Información
(FP6 IST)*

La evaluación de las redes de investigación en el FP6 IST ha proporcionado información sobre la dinámica de cambios en la colaboración que no se podrían haber identificado con otros métodos de evaluación. Por ejemplo:

- Los participantes de las redes del FP6 están más firmemente interconectados que en los anteriores FP. Hay más enlaces, en términos relativos al número de organizaciones participantes. Esta conectividad ofrece posibilidades de acceso a otros grupos que realizan investigaciones complementarias.
- Los proyectos están más estrechamente conectados que en el FP5. Es decir se facilita la cross-fertilización entre distintas actividades de investigación.
- El FP6 está mejor integrado que otros programas de europeos (EUREKA, COST).
- La conexión fluye a través de un mayor número de rutas lo que supone una mayor flexibilidad de la red.

Según el informe de evaluación, las redes del FP6 tienen más posibilidades de:

- Integrar las universidades y las industrias en proyectos de investigación conjunta, “característica que no se da en la mayoría de actividades no financiadas con fondos EU por ser colaboraciones solo inter universitarias o solo entre empresas”.
- Conectar científicos de distintas disciplinas.
- Incluir más de 3 EEMM de ERA (*European Research Area*) en el equipo de un proyecto.
- Incluir propietarios de patentes y organizaciones frecuentemente citadas.
- Incorporar pequeñas y medianas empresas en los equipos de investigación.

Además se identifica que la mayoría de los participantes centran su interés en innovaciones relacionadas con los métodos y formas de trabajo (con una perspectiva interna) más que en la generación (externa) de nuevos productos o servicios, lo que sugiere que una evaluación enfocada a la valoración de *outcomes* comerciales no hubiera captado el valor añadido intangible de este programa.

Fuente: RAND Europe, 2005.

7. CONCLUSIONES

En los últimos años la Comisión Europea ha hecho grandes esfuerzos y ha conseguido significativos avances en la institucionalización y funcionamiento de su sistema de evaluación. Se han mostrado claras evidencias de que hoy día el sistema de evaluación en la UE está bien arraigado (visión conceptual homogénea, normativa y organización consolidada, oferta y demanda continuada) y se encuentra en fase de desarro-

llo para mejorar su calidad y uso. Son diversos los factores mencionados en el texto que han podido influir en este avance, por ejemplo: la obligación legal clara y explícita de evaluar y utilizar sus resultados para asignar recursos; el interés por parte de las instituciones comunitarias y de la alta dirección de la Comisión; la revisión regular del funcionamiento del propio sistema de evaluación y la capacidad de aprendizaje y mejora del sistema.

En la práctica los resultados de la evaluación se utilizan de manera restringida, esencialmente para la toma de decisiones relacionadas con la implantación de programas y su reprogramación operativa, la gestión y seguimiento de las Agencias, y la preparación de acuerdos y negociaciones. Se han podido identificar casos de buenas prácticas de uso real de la evaluación y se ha mostrado la intención política y las líneas de actuación para conseguir una utilidad de mayor relevancia estratégica y más coherente con el contexto europeo. Sin embargo, siguen existiendo importantes limitaciones de evaluabilidad y es muy débil el uso de la información evaluativa a niveles estratégicos. Se ha argumentado que el gran obstáculo para aumentar la utilidad de la evaluación es la debilidad y poca relevancia del modelo de gestión por resultados en los entornos desestructurados.

En este trabajo se ha destacado la gran importancia que, para el uso de la evaluación, tiene la coherencia entre el modelo de evaluación, la naturaleza del proceso de decisión y el contexto en el que se quiere aplicar sus resultados. El contexto de las políticas europeas se caracteriza por la incertidumbre, el pluralismo y la diversidad, exigiendo una aproximación a la dirección Europea de tipo flexible y participativo, que tenga en cuenta la conveniencia y capacidad de coordinación y consulta, que acepte la necesidad de participación abierta, la negociación transparente, y la acción conjunta en todas las fases del ciclo de las políticas europeas. Este planteamiento es acorde a la iniciativa de gobernanza.

La iniciativa de Gobernanza Europea se justifica no sólo apelando al déficit democrático en la UE sino además como respuesta al déficit de capacidad de coordinación y coherencia para llevar a cabo con eficacia la dirección europea. Los principios de Gobernanza Europea se orientan a cubrir estos dos déficits teniendo en cuenta la realidad del contexto de las políticas comunitarias. La transparencia, la comunicación, la interacción, y el trabajo en red, son factores claves de la creatividad, innovación y adaptabilidad necesaria para responder a la incertidumbre.

Dada su coherencia con el contexto de las políticas comunitarias, la Gobernanza parece ser un modelo de dirección apropiado y con clara proyección de futuro (Stern, 2009). Por tanto, el valor estratégico de la evaluación en la UE exige una aproximación en el marco de la iniciativa de gobernanza, con distintos objetos, enfoque y métodos. Este modelo proporciona un gran potencial de desarrollo para la evaluación. Como hemos visto, la Gobernanza Europea se beneficia, en alguna medida, de las posibilidades que ofrece la evaluación y viceversa.

Todo apunta a que la relevancia del beneficio aportado por la evaluación a la dirección de la UE podría aumentar de manera significativa, especialmente a nivel estratégico, si los recursos y esfuerzos de evaluación de la Comisión se reorientaran a favor de la línea de gobernanza. La práctica de la evaluación bajo este modelo promete una información de gran utilidad potencial para las iniciativas europeas. Esta afirmación queda abierta al debate y la comprobación de su materialización y resultado futuro.

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
- Borrás, S. y Jacobsson, K. (2004), "The open method coordination and the new governance patterns in the EU", *Journal of the European Public Policy*, 11(2): 185-208.
- Consejo de Ministros de la UE (2008), *Results of the meeting of the Budget Committee of the Council of Ministries of the EU*, 3 de octubre (no publicado).
- Cronbach, J. L. et al. (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Diamond, J. (2003), "Performance Budgeting: Managing the Reform Process", *FMI Working Paper*, WP/03/33.
- ECA (2006), *Informe sobre la Evaluación en la Comisión Europea del año 2006*. Luxemburgo: European Court of Auditors.
- Eureval y Rambol (2008), *Meta study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending*. Bruselas: Evaluation for the European Commission.
- Ernst & Young (2008), *Result-Based management at the Heart of a new public management: An Overview of public policy evaluation in Europe*. París: Ernst & Young. En línea: <http://www2.eycom.ch/publications/items/public_services/2008_public_policy_evaluation/2008_EY_Overview_Public_Policy_Evaluation.pdf> (Consulta: abril 2010).
- ECORYS Nederland BV (COWI Consortium) (2008), *Study on the state of implementation of Activity Based Management in the European Commission*. Informe preparado para la Comisión Europea. Bruselas: Directorate-General for Budget.
- European Commission (1996), *Evaluation Communications*. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.html>> (consulta: 7 enero 2010).
- European Commission (1999), *Communication on Activity Based Budget – ABB. SEC 148/9*, Bruselas: European Commission.
- European Commission (2000), *Evaluation Communications*. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.html>> (consulta: 7 febrero 2010).

- European Commission (2001a), *Communication on Implementing Activity Based Management in the Commission. SEC 1197/687*. Bruselas: European Commission.
- European Commission (2001b), *European Governance: A White Paper*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 428. En línea: <http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf>.
- European Commission (2001c), “Report of the Working Group «Evaluation and transparency»”, en *European Governance: A White Paper*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 428.
- European Commission (2002a), *Reglamento Financiero de la UE, Regulación del Consejo 1605/2002*. Bruselas: European Commission.
- European Commission (2002b), *Communication from the Commission on Impact Assessment*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 276.
- European Commission (2004), *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.htm>> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2005a), *Better Regulations for Growth and Jobs in the European Union*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 97.
- European Commission (2005b), *How the e-Europe OMC worked: Implications for the Coordination of Policy under 2010*. Bruselas: European Commission. En línea: <http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/studies/2005_omc_Finalrep.pdf> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2007a), *Evaluation Communication*. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.htm>> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2007b), *Evaluation in the Commission: Reporting on Evaluation Capacity 2006*. Documento de trabajo interno. Bruselas: Directorate General Budget.
- European Commission (2007c), *Using evaluation results in the Activity Statements of the PDB*. Internal Study 2007. Bruselas: Directorate General Budget.
- European Commission (2008a), *Multiannual Evaluation Report*. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.htm>> (Consulta: 7 enero 2010).
- European Commission (2008b), *Reglamento Financiero 1605/2002 del Consejo de Ministros de la Unión Europea*. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocumentsfr.htm>> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2008c), *IAB Report for the year 2008, Commission Staff working document*, SEC 55. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009SC0055:EN:NOT>> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2008d), *Incorporating evaluation results in AMPs and Activity Statements..* Documento interno: A01(2008)D 51673. Bruselas: Secretariat General and General Directorate for Budget
- European Commission (2009), *Evaluation Quality Assessment Framework, Secretary General*. Bruselas: European Commission. En línea: <<http://ec.europa.eu/dgs/se>

- cretaría t_general/evaluation/docs/how_quality_asses_0206_en.pdf> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Commission (2010), *Working Methods of the Commission 2010-2014*. En línea: <http://myintracomm.ec.europa.eu/NewsPortal/Documents/workingmethods_en.pdf> (Consulta: 7 febrero 2010).
- European Parliament (2008), *Study on the Administrative reforms of the Commission in relation to ABB/ABM*. Committee on Budgets, Bruselas: European Parliament.
- EPEC (2005), *Study on the use of Evaluation results in the Commission*. Bruselas: European Policy Evaluation Consortium.
- Feinstein, O. y Puetz, D. (2000), “Synthesis and Overview”, en O. Feinstein y R. Picciotto, *Evaluation and Poverty Reduction*. Washington: The World Bank.
- Feinstein, O. (2007), “Evaluación pragmática de políticas públicas”, *Información Comercial Española*, 836: 19-31
- Guba, E. G. y Lincoln, Y.S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Londres: Sage.
- International Monetary Fund (IMF) (2005), *Performance Budgeting: linking results and Funding*. En línea: <http://www-int.imf.org/depós/fad/pdrp/conference/perf_budget/index.html> (Consulta: 7 febrero 2010).
- Jordana, J., Mota, F. y Noferini, A. (2009), “La política de Cohesión Europea en dos regiones españolas: Configurando las redes de políticas y el capital social”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 1: 87-122.
- Leeuw, F. y Furubo, J. (2008), “Evaluation Systems”, *Evaluation*, 14(2): 157-169.
- Lorenzo, O., Kawaleck, P. y Ramdani, B. (2009), “The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems”, *California Management Review*, 52(1).
- Majone, G. (1991), “Cross-National Sources of regulatory policy making in EU and US”, *Journal of Public Policy*, 11(1): 79-106
- Metcalfe, L. (1993), “Public Management: From Imitation to Innovation”, *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 174-189.
- Metcalfe, L. (1995), “La Comisión Europea como una organización-red”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4: 25 - 36.
- Metcalfe, L. (2001), “Reforming European Governance: Old Problems or New Principles?”, *International Review of Administrative Sciences*, 67: 415-443.
- Metcalfe, L. (2004), “European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission”, *Public Policy and Administration*, 19(3): 77-94.
- OECD (1996), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. París: OECD.
- OECD (2002), *Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Patton, M. Q. (1997), *Utilization Focused Evaluation*. Londres: Sage
- Pawson, R. (2002), “Evidence Based Policy: The Promise of ‘Realist Synthesis’”, *Evaluation*, 8(3): 340-358.
- Perrin, B. (2002), “How to –and How Not to– Evaluate Innovation”, *Evaluation*, 8(1): 13-28.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- RAND Europe (2005), “ERAnets Evaluation of Networks of collaboration among participants in the IST Research and their evolution to collaborations in the ERA”. Informe final. Bruselas: DG Information Society.
- Radej, B., Golobic, M. y Cernic, M. (2010), “Beyond New Public Management doctrine in policy impact evaluation”, Working paper 1/2010 Slovenian Evaluation Society: 1–25.
- Renda, A. (2006), *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- Rieper, O. (1997), “Intergovernmental Evaluation of an EU-Funded Regional Development Program in Denmark”, en O. Rieper y J. Toulemonde, eds., *Politics and Practices of Intergovernmental Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Robertson, C. (2008), “Impact assessment in the EU”, *EIPA Scope*: 17-20 En línea: <http://www.inmetro.gov.br/IVWAC/apresentacoes/avaliacao_de_impactos_regulatorios.ppt#326,1, Impact Assessment in the European Union> (Consulta: mayo 2010).
- Robinson, M. (2007), *Performance Budgeting - Linking Funding and Results*. Palgrave: McMillan.
- Rist, R. y Stame, N. (2006), *Evaluative Knowledge Management: from Studies to Streams*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Scharpf, F.W. (2002), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Stake, R. (1980), “Program evaluation, Particularly Responsive evaluation”, en W. B. Dockrell y D. Hamilton, eds., *Rethinking Educational Research*. Londres: Hodder and Stoughton.
- Schick, A. (2001), “Does Budgeting have a future?”, Ponencia presentada en el 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 21-22 de mayo.
- 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.
- Stern, E. (2009), “Evaluation policy in the European Union and its institutions”, *New Directions for Evaluation*, 123: 67-85.
- Subirats, J. (2004), “¿Podemos utilizar los instrumentos de la evaluación como palanca de gobierno del sector público?” Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, noviembre.
- 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.
- Tavistock Institute, Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale (2005), “The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination - How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under 2010”. Informe Final. Bruselas: DG Information Society of the European Commission.
- Vedung, E. (1993), “La Utilización de la Evaluación”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 30: 69-80.

- 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.

Recibido: 3 de marzo de 2010
Aceptado: 30 de marzo de 2010



EXPERIENCIAS Y CASOS

Uso de la evaluación en un contexto de múltiples agentes: el caso del plan de desarrollo rural del País Vasco en el marco de la Unión Europea

María Ángeles Díez
Universidad del País Vasco
mariaangeles.diez@ehu.es

Beatriz Izquierdo
Universidad de Burgos
bizquierdo@ubu.es

Eduardo Malagón
Universidad del País Vasco
eduardo.malagon@ehu.es

Resumen

Este artículo analiza la utilización de los resultados y del proceso seguido en la evaluación de un programa de desarrollo rural basada en un enfoque participativo. Para ello, se utiliza la experiencia de la Evaluación Intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible del País Vasco 2000-2006. La premisa fundamental del equipo evaluador es que la participación incrementa la utilización de la evaluación, favoreciendo su uso en el diseño y en la toma de decisiones. El artículo se estructura en dos partes fundamentales: la primera de ellas describe la adecuación del modelo de evaluación participativa a los intereses y propósitos de nuestra evaluación. La segunda parte examina el impacto que este modelo de evaluación tuvo sobre el uso de sus hallazgos y recomendaciones. Esta valoración permitió extraer lecciones que pueden ayudar a reforzar el uso de la evaluación en contextos donde participan múltiples agentes, favoreciendo así el desarrollo de la gobernanza.

Palabras clave

Uso de la evaluación, proceso de evaluación, cultura de evaluación, evaluación participativa, Política Europea de Desarrollo Rural, gobernanza.

The Use of Evaluation in a Multi-Actor Context: The Case of the Rural Development Plan in The Basque Country (Within the European Framework)

Abstract

This paper analyses the use of the evaluation results and the process carried out in the evaluation of a rural development evaluation programme focused in a participatory evaluation model. To do this, it is used the experience of the mid-term evaluation of the Sustainable Rural Development Plan 2000-2006 in the Basque Country. The core premise of the evaluation team was that stakeholder participation would enhance evaluation use, promoting its utilisation in the decision making process in future policies. The paper is structured into two main parts: The first one describes the adequacy of the participatory evaluation model to the interest and purposes of our evaluation. The second part examines the impact of this evaluation model on the evaluation utilisation. This assessment has given us the opportunity to draw lessons that can help to improve the utility of evaluation in multi - actor contexts, favouring thus the development of governance.

Key words

Use of evaluation, evaluation process, evaluation culture, participatory evaluation, European Rural Development Policy, Governance.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace casi tres décadas, la utilidad de la evaluación ha sido objeto de un intenso debate dentro de la comunidad evaluadora, apareciendo diferentes visiones acerca de sus usos potenciales y reales. Una de las primeras cuestiones que surgen dentro de este debate es la idea de que el uso de los resultados y del propio proceso de la evaluación está intrínsecamente unido a los propósitos que guían cada evaluación. En definitiva, cada propuesta evaluadora, cuando define las funciones de la evaluación, va a determinar el modo en el que sus resultados van a ser utilizados (Alkin *et al.*, 2006; Chelimsky, 1997; Chelimsky, 2006; Monnier, 1995; Patton, 2008; Weiss, 1998).

Además, en los últimos años, este creciente interés por la utilización de la evaluación ha puesto de relevancia la importancia que la tarea de difusión de las conclusiones y de los resultados, durante y después del proceso de evaluación, tiene a la hora de vincular evaluación y aprendizaje y contribuir así a que la evaluación genere el tipo de conocimiento usado por las personas que toman las decisiones políticas y/o son responsables del diseño y de la aplicación de las políticas (Torres *et al.*, 2005; Alkin *et al.*, 2006). En este contexto, una parte de la comunidad evaluadora ha ido progresivamente centrando su atención en la contribución de la evaluación al aprendizaje individual, interactivo y organizacional, promoviendo una perspectiva que provee de nuevos conceptos y ángulos de visión acerca del uso de la evaluación y enriquece el debate sobre la utilización (Cousins y Shulba, 2006; Torres *et al.*, 2005; Patton, 1998; Patton, 2008).

Por tanto, la preocupación por la utilidad de la evaluación se materializa en el análisis y en el estudio de cuestiones que tienen que ver con los propósitos que deben guiar una determinada evaluación o, dicho de otra manera, con la función o funciones que la evaluación puede y debe desempeñar. Como algunas autoras destacan, los propósitos de la evaluación no suelen ser rígidos o fijados y los equipos de evaluación de los programas disponen de opciones (Weiss, 1998; Chelimsky, 2006). Los equipos de evaluación pueden hacer sugerencias acerca de las preguntas centrales de la evaluación y sus posibles usos y pueden negociar estos elementos evaluadores con las audiencias de la evaluación (*stakeholders*): con las personas o grupos implicados y afectados por el proceso de evaluación de forma directa o indirecta.

En efecto, los *stakeholders* ocupan un lugar central en el debate sobre la utilización de la evaluación, lo que lleva al planteamiento de las siguientes cuestiones: ¿Para quién se hace la evaluación? ¿Cómo aprenden las diferentes audiencias de los resultados obtenidos y/o del proceso de evaluación? ¿Cómo afecta este aprendizaje a la esfera política? En relación a este último aspecto, Weiss (1998) destaca que las decisiones acerca de una política o programa en un contexto democrático no tienen lugar en un contexto autocrático, sino que la evaluación tiene que tener en cuenta a grupos diferentes, cada uno de los cuales tiene algo que decir acerca del futuro de la intervención pública evaluada.

Este fue nuestro punto de partida teórico a la hora de enfocar nuestro trabajo de evaluación intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006 del País Vasco. En consecuencia, desde el principio, nuestro principal objetivo fue incrementar la utilidad social de la evaluación en un contexto específico, el de la política de desarrollo rural en el País Vasco. Para lograr este objetivo, el equipo evaluador consideró que el mejor método de trabajo era introducir, desde el comienzo de la evaluación, un debate interno sobre dos cuestiones principales anteriormente ya mencionadas: los propósitos de la evaluación y sus actores protagonistas. En el primer caso, se negoció con los usuarios primarios de la evaluación y fue posible llegar a un consenso sobre los propósitos de la evaluación y sus usos: satisfacer y responder a las necesidades de información de las diferentes audiencias (decisores políticos, equipos de gestión y otros posibles usuarios de la evaluación). La evaluación debía estimular la formulación de sus propias preguntas de evaluación: aquellas que correspondieran a sus intereses, percepciones e interpretaciones acerca del PDRS, y sus dudas y preocupaciones acerca de las acciones evaluadas. Esta aproximación participativa debía constituir un modo de generar conocimiento y facilitar el aprendizaje.

En segundo lugar, se discutió sobre los potenciales destinatarios de la evaluación (“¿Para quién se hace la evaluación?”). En relación con esta cuestión, el equipo evaluador manifestó un interés especial en fomentar la participación activa de todos los potenciales usuarios. El objetivo era transformar la evaluación en “su” evaluación, donde fueran formuladas “sus” preguntas de evaluación y no únicamente aquellas elaboradas por la Comisión Europea. En este proceso, se decidió trabajar en estrecha colaboración con los usuarios primarios en un intercambio abierto de información, en el que cualquier *stakeholder* (o agente crítico) tenía la oportunidad de tomar parte en el debate. Esta colaboración debía ayudar a producir aprendizaje formal e informal, desmitificando el proceso de evaluación en sí mismo, clarificando su papel y mostrando las expectativas que podía ofrecer la evaluación. Un proceso que, en definitiva, debía generar confianza mutua.

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, el artículo presenta el modelo de evaluación utilizado y el impacto obtenido en relación con la utilización de los resultados y del propio proceso de la evaluación. Para ello, el artículo se compone de dos partes principales. En primer lugar, se analiza el contexto de referencia en el que se desarrolló la evaluación intermedia del PDRS (estructural, institucional y administrativo y, desde una perspectiva más amplia, el contexto sociopolítico de la evaluación). Además, esta primera parte describe la adecuación del modelo de evaluación participativa a los intereses y propósitos de la evaluación. En segundo lugar, se examina el alcance que la evaluación propuesta tuvo y el grado de utilización alcanzado desde la perspectiva de los diferentes *stakeholders* participantes. Esto es, las valoraciones obtenidas a partir de la realización de un cuestionario y de la información recopilada en las entrevistas en profundidad, los dos métodos utilizados para conocer el alcance de la evaluación y su uso. El uso de los resultados y procesos fue valorado en función de cuatro áreas principales de influencia: 1) la información suministrada, 2) la generación

de conocimiento, 3) la mejora de la aplicación (mejora de los programas) y 4) el impacto en la política (mejora de las políticas rurales en el País Vasco).

2. EL ENFOQUE PARTICIPATIVO EN EVALUACIÓN

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo rural, la evaluación debe estar guiada, como el resto de las fases de programación de políticas, por los criterios de gobernanza aplicables a los programas de desarrollo sostenible, criterios tales como la participación de los diferentes agentes implicados, la obtención de consensos, la transparencia, o el logro de la eficacia y la eficiencia de los programas¹.

En esta línea, y como ya se ha mencionado anteriormente, el objetivo de la evaluación intermedia del PDRS era doble: por un lado, generar información que facilitara y enriqueciera el proceso de discusión sobre los problemas, favoreciendo a la vez la capacidad para la acción y el aprendizaje colectivo (“empoderamiento”) a través de la participación y la transparencia; por otro lado, incrementar el uso de los resultados de la evaluación, ayudando a la Administración Vasca a tomar nuevas decisiones acerca de las políticas futuras de desarrollo rural sostenible y de sus programas (contribuyendo a políticas más eficientes y eficaces). En este contexto, hacer un buen uso de la evaluación, garantizando una amplia difusión de sus resultados, facilitaría la comprensión por parte de los agentes de las condiciones, procesos y restricciones a las que se hallan sometidas las actuaciones públicas, lo que estimularía la participación y la implicación en la ejecución y en la búsqueda de los objetivos del Programa. Siendo conscientes de la amplitud que presentaban ambos propósitos, la elección de un modelo de evaluación participativa resultó la propuesta más idónea para intentar alcanzar dichas metas.

Partiendo de la idea de que la evaluación se enmarca dentro de un proceso democrático (Murray, 2002; Green, 2006), como equipo evaluador, centramos nuestra atención en las relaciones entre el concepto de democracia y el modo en el que los diferentes actores participan en la evaluación. Desde diferentes disciplinas y tradiciones dentro del campo de la evaluación, existe un amplio abanico de aproximaciones relacionadas que han sido agrupadas bajo el paraguas de evaluación participativa. Si bien existen algunas diferencias entre estas aproximaciones, todas ellas comparten un compromiso con el desarrollo de un cambio o mejora que es interactivo, contextualizado y dirigido a la construcción de conocimiento. Esta aproximación ha dado lugar a la aparición de prácticas evaluadoras innovadoras, tanto desde un punto de

1 El Libro Blanco de la Gobernanza Europea (European Commission, 2001) establece cinco principios como base de la buena gobernanza: la apertura (en el sentido de mantener una comunicación más activa sobre las acciones y decisiones de la UE), la participación (de la ciudadanía en todas las fases del proceso), la responsabilidad (de las diferentes instituciones), la eficacia (producir los resultados buscados sobre objetivos claros) y la coherencia (de las medidas y actuaciones, que respondan a los problemas identificados).

vista teórico como práctico (Connell *et al.*, 1995; Fetterman, 2001; Green, 1998; Patton, 2008; Plottu y Plottu, 2009; Whitmore, 1998).

Esencialmente, la evaluación participativa parte del reconocimiento de que la evaluación se desarrolla dentro de una sociedad pluralista, lo que permite que la evaluación se edifique sobre las ideas, valores, percepciones y aspiraciones de los participantes a todos los niveles y a través de todo el proceso. En este sentido, Gregory (2000) destaca cómo la participación en la evaluación asegura que las personas estén al tanto de la racionalidad que deriva de la toma de decisiones, y que su implicación sea mayor a la hora de ponerla en marcha de forma eficaz y eficiente.

Por tanto, se trata de un modelo que no es impuesto desde fuera, sino que se forma gradualmente a través de la colaboración de todos los actores implicados y su participación activa en el proceso de evaluación. Este enfoque, en consecuencia, incrementa considerablemente las probabilidades de que los resultados alcanzados por la evaluación sean efectivamente utilizados para mejorar la actuación pública, ya que permite que los participantes en el programa se apropien del proceso de evaluación y de sus resultados, convirtiendo la actividad evaluadora en un aprendizaje que, en mayor o menor medida, les pertenece.

CUADRO 1

Evaluación convencional versus evaluación participativa

	Convencional	Participativa
¿Quién?	Expertos externos.	Implicados en el proyecto en sentido amplio: decisores políticos, financiadores, personal del proyecto, destinatarios directos e indirectos y el equipo de evaluación como facilitador.
¿Qué?	Las necesidades informativas y los criterios de la evaluación están pre-determinados. Evaluación por objetivos.	Los agentes participantes identifican sus necesidades informativas y determinan sus propios criterios de evaluación.
¿Cómo?	Centrada en la objetividad científica, distancia del equipo evaluador del resto de participantes.	Los métodos de evaluación y sus resultados son compartidos entre todos los agentes participantes. Transparencia y entendimiento común.
¿Cuándo?	En general, una vez finalizado el proyecto, a veces en el intermedio.	Más frecuente a lo largo de la aplicación del programa: una forma de evaluación continua.
¿Por qué?	Rendición de cuentas. Evaluación sumativa ¿debe continuar el proyecto?	Evaluación formativa para generar acciones de mejora. Aprendizaje continuo.

Fuente: Adaptación propia en base a Narayan-Parker 1993: 12.

En este contexto, el objetivo de transformar la evaluación en un proceso participativo de aprendizaje colectivo y de empoderamiento para la acción, implica que la evaluación:

- Produce información, promueve y enriquece el proceso de discusión sobre las necesidades y los problemas.
- Genera conocimiento, transforma las ideas y alcanza un mejor entendimiento del proceso real de cambio.
- Tiene capacidad para modificar las políticas y formular nuevas acciones públicas que contengan una mejor adaptación a la realidad social circundante.

A pesar de sus ventajas potenciales, la evaluación participativa era (y es) un enfoque escasamente utilizado en el País Vasco en la evaluación de las políticas de desarrollo rural y regional de la Unión Europea. Una realidad evaluadora que entra en contradicción con la defensa que, desde la propia Comisión Europea, se hace a favor de procesos de planificación y diseño de políticas, donde la participación de los actores regionales se convierte en un elemento esencial de los nuevos enfoques de la política regional y rural, tal como luego se explicará (ver apartado 3).

En nuestra opinión, las ventajas que introduce este modelo de evaluación cuando se utiliza en las políticas de desarrollo rural son claras:

- La evaluación es entendida como un proceso de aprendizaje alrededor de la política evaluada desde la perspectiva de todos los *stakeholders*. Son precisamente los participantes reales de las políticas los que contribuyen a entender y aprender acerca de los procesos de cambio subyacentes al programa y al desarrollo de una nueva visión relacionada con la política evaluada. Por lo tanto, la evaluación se convierte en un ejercicio que favorece la aparición de un proceso de aprendizaje.
- Este proceso común de aprendizaje colectivo permite la creación de un marco de trabajo en el que la evaluación es utilizada para construir entendimiento y confianza mutua (*trust*) entre los *stakeholders*, directores, instituciones y evaluadores (Kuhlmann, 1998: 138). La evaluación participativa hace posible democratizar el proceso de construcción del conocimiento.
- La evaluación es utilizada para generar un conocimiento útil para los implicados en el proceso de cara a alcanzar sus objetivos a corto y largo plazo. En una sociedad pluralista, donde existen multiplicidad de puntos de vista y perspectivas, no es posible ni deseable esperar obtener una medida objetiva exacta del impacto de la política, como verdad incuestionable (Díez, 2002; Guba y Lincoln, 1989; Patton, 2008; Suárez Herrera *et al.*, 2009). Además, cuando el objeto es evaluar políticas complejas, con un amplio número de metas, el ob-

jetivo de la evaluación debe ser crear conocimiento práctico, en vez de juicios mecánicos relativos a los resultados, y la atención debe centrarse continuamente en los procesos de aprendizaje.

- Esta creación de conocimiento es, al mismo tiempo, un facilitador para la acción y movilización rural, que estimula la capacidad de los gobiernos regionales, instituciones comunitarias y organizaciones en general, para resolver los problemas pertinentes (Finne *et al.*, 1995: 12), lo que contribuye a una mejora de la gobernanza, fundamental para el éxito de los programas. En este contexto, la evaluación participativa favorece el aprendizaje para la acción, dado que el proceso de evaluación es utilizado para impulsar la acción dirigida a la mejora de la política.
- La evaluación participativa, por lo tanto, hace posible reforzar e incrementar el poder de los participantes para resolver sus problemas económicos y sociales. La evaluación se entiende como un proceso catalizador del cambio que combina la creación de conocimiento y, a través del aprendizaje, facilita la movilización para la acción. En definitiva, la evaluación participativa debe ser conceptualizada como un modo de desarrollar conocimiento, facilitar el aprendizaje y capacitar a los diferentes *stakeholders* a resolver los posibles desafíos de la región.

La aplicación de un modelo de evaluación participativa a la evaluación intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006 supuso una ruptura importante con la cultura evaluadora previa. En efecto, el enfoque participativo abrió un nuevo escenario en la práctica de la evaluación en el País Vasco, ya que, hasta ese momento, las evaluaciones de desarrollo rural se habían realizado casi exclusivamente con el objetivo de cumplir con los compromisos formales adquiridos con la Comisión Europea.

Pero además, y lo que es más importante, este modelo de evaluación significó un paso adelante en el objetivo de diseñar una evaluación que fuera socialmente útil, para las instituciones implicadas en el diseño de la política de desarrollo rural. Desde esta perspectiva, la evaluación se convirtió en un ejercicio dirigido a satisfacer las necesidades de información de los participantes en el programa, así como destinado a promover su participación activa en el proceso de evaluación (Stame, 1999; Díez, 2002; Suárez Herrera *et al.*, 2009).

Aquí, sin embargo, es preciso hacer algunas referencias explícitas, a quiénes fueron los principales agentes que participaron en la evaluación intermedia del PDRS. La novedad del enfoque evaluador requería actuar con prudencia a la hora de proceder a la apertura del proceso de evaluación. Por esta razón, se decidió que los participantes debían ser aquellos grupos que se encontraban más cercanos al ámbito político y técnico del programa evaluado, es decir, los usuarios primarios de la

evaluación. Este colectivo abarcaba a los decisores políticos, los equipos de gestión y/o operativos y otros agentes críticos tales como expertos en medio rural, asociaciones sectoriales, etcétera².

Durante todo el proceso de la evaluación, asegurar la participación activa de estos *stakeholders* se convirtió en uno de los principales desafíos de la evaluación intermedia del PDRS 2000-2006 del País Vasco, siendo considerado un elemento necesario e imprescindible a la hora de fortalecer la utilidad de los resultados³. Al igual que otros autores (Patton, 2008; Cousins y Whitmore, 1998; Burke, 1998; Forss *et al.*, 2002; Díez, 2001; Suárez Herrera *et al.*, 2009; Subirats, 2006), estimamos que la implicación de los *stakeholders* en el proceso de evaluación comporta un incremento en la utilización de sus resultados, de modo que cuanto mayor sea ésta, se incrementara igualmente la posibilidad de poner en práctica los resultados y las recomendaciones de la evaluación.

3. EVALUACIÓN Y DESARROLLO RURAL: DEL CONTEXTO EUROPEO AL ÁMBITO REGIONAL

3.1. El contexto evaluador en Europa: breves apuntes

La creciente relevancia de la política de cohesión social y económica dentro de las prioridades estratégicas de la Unión Europea ha servido para fortalecer la necesidad de obtener mayor transparencia en el uso de los fondos públicos comunitarios y garantizar la eficacia y eficiencia de los recursos de los Fondos Estructurales. La forma más adecuada para conseguir estos objetivos ha sido la incorporación de la evaluación como requisito a la hora de acceder y gestionar estos Fondos. En el caso de España, su ingreso en la Unión Europea supuso la introducción de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas, lo que ha dado lugar a cambios significativos en el campo de la evaluación (Viñas, 2009).

En efecto, el aumento significativo de la actividad evaluadora y su desarrollo en Europa en los últimos años se deriva del progresivo interés mostrado por la Comisión Europea por esta actividad y la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir la evaluación de sus políticas financiadas por los Fondos Estructurales.

Esta preocupación de la Comisión por institucionalizar la evaluación se ha canalizado a partir de dos direcciones complementarias: a través de la creciente presencia de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales hasta conseguir in-

² En definitiva, el criterio para la selección de participantes fue un criterio operativo, lo que sitúa al enfoque evaluador aplicado dentro de la corriente de evaluaciones participativas denominadas "*Practical Participatory Evaluation*" (P-PE) (Cousins y Withmore, 1998).

³ Al igual que Weiss, destacamos la relevancia de la participación en evaluación. Tal y como la autora apunta: "El mejor modo que conocemos hasta el momento para estimular el uso de la evaluación es a través de la implicación de los usuarios potenciales a la hora de definir el estudio e interpretar los resultados, y a través de la diseminación continuada de éstos mientras dura el estudio" (1998: 30).

corporar la evaluación dentro de sus mecanismos reguladores y, por otro lado, a partir de los progresos realizados en el ámbito metodológico.

Con el objetivo de armonizar conceptos y extender las herramientas y técnicas de evaluación, la Comisión puso en marcha, en el año 1994, el Programa MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural). La finalidad de este programa era mejorar las metodologías utilizadas en la evaluación de los Fondos Estructurales y desarrollar una cultura de evaluación en Europa⁴. Entre sus cometidos, se encontraba mejorar la calidad de las evaluaciones, reforzar la credibilidad de los estudios de evaluación frente a las diferentes instancias europeas, y aumentar la utilidad de estas evaluaciones (Bachtler y Michie, 1995: 747).

Para lograr este objetivo, el programa MEANS publicó una serie de Cuadernos Metodológicos ("*MEANS Handbooks*"), a los que seguiría en 1999 una Guía de evaluación (Centre for European Evaluation Expertise, 1996). La relevancia alcanzada por la colección MEANS impulsó a la Comisión a actualizar y revisar su contenido, lo que tuvo como resultado la publicación de una nueva guía (*The Guide*) a finales de 2003, una publicación que, desde ese año, está disponible en formato electrónico, lo que permite su revisión y actualización continua⁵. A través de esta nueva guía, la Comisión, consciente de los avances surgidos en la práctica evaluadora de los Fondos Estructurales a lo largo de los últimos años, promueve la utilización de nuevas herramientas de evaluación, dotando de especial interés a las aproximaciones participativas.

Sin duda, todas estas actividades y esfuerzos han contribuido a una creciente calidad de las evaluaciones. Se ha producido una mejora de las metodologías utilizadas y de la armonización de conceptos, así como se ha contribuido al desarrollo de un marco global y coherente y a la elaboración de un discurso común (Díez *et al.*, 2006: 203). En este sentido, la guía se ha convertido en un manual de referencia de gran valor por su capacidad para integrar y presentar diferentes perspectivas y enfoques de evaluación, mostrando alternativas y dejando libertad para adoptar elecciones metodológicas adecuadas a cada situación evaluativa.

Sin embargo, y a pesar de los avances logrados, un estudio realizado por la Comisión en año 2004 (European Policy Evaluation Consortium, 2005) evidenciaba las carencias de la práctica evaluadora de los Fondos Estructurales. Entre estas limitaciones se destacaba el limitado trabajo de campo que presentaban la mayoría de las

4 La práctica evaluadora de los Fondos Estructurales durante los primeros años, puso en evidencia la existencia de deficiencias muy importantes relativas a los modelos y métodos adoptados en la actividad evaluadora, existiendo un gran vacío en relación a las orientaciones metodológicas dirigidas al diseño y realización de las evaluaciones. Derivado de esta práctica, las evaluaciones en estos años se van a caracterizar por su baja calidad, una utilidad muy reducida y un nivel técnico que estaba en estrecha relación con la experiencia nacional y la propia cultura de evaluación de cada país miembro (Díez *et al.*, 2006: 188).

5 En línea: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm>.

evaluaciones, con escasas referencias a la percepción de los gestores y beneficiarios de los programas. Además, el informe hacía referencia explícita al limitado uso de la evaluación, reflejando cómo los resultados de las evaluaciones no eran utilizados para mejorar y reformular los programas. Dentro de este ámbito, la Comisión incidía así mismo en el escaso uso de la evaluación a nivel político, siendo su aportación a los debates democráticos locales y nacionales muy baja.

Por otro lado, atendiendo a la política de desarrollo rural, se observa cómo la situación anteriormente descrita refleja igualmente el escenario en el que se ha desenvuelto su evaluación, siendo las evaluaciones diseñadas y dirigidas desde Europa casi la única práctica de evaluación a la que ha estado sometida la política de desarrollo rural. Además, el limitado interés por la evaluación de este tipo de políticas entre la comunidad evaluadora ha favorecido una situación en la que prácticamente la única información de que se dispone procede de las evaluaciones oficiales. Una información útil y muy valiosa acerca de las actuaciones realizadas y los resultados alcanzados, pero en la que apenas existe información de lo que ocurre en el terreno, siendo las aproximaciones participativas muy limitadas.

Esta última cuestión resulta clave en el debate acerca de la evaluación de las políticas de desarrollo rural, ya que, desde nuestra perspectiva, la evaluación de este tipo de políticas debe de ser entendida desde una perspectiva participativa. La propia naturaleza de estas políticas, diseñadas a través de modelos de participación de abajo hacia arriba (o “*bottom-up*”), conduce a un cuestionamiento lógico del modelo de evaluación utilizado hasta ahora, e “invita a buscar modos alternativos de entender el rol y la naturaleza de las evaluaciones” (Ray, 2000: 2) y de su aplicación (Rist y Stame, 2006).

Del mismo modo, y como se verá a continuación, la descentralización institucional en la que se desenvuelven las políticas de desarrollo rural favorece la utilización de este modelo evaluador, siendo a nivel regional y local donde la evaluación participativa puede ser puesta en práctica más fácilmente. Evaluadoras como Stame han apoyado esta aproximación. Esta autora sostiene que la evaluación de las políticas de desarrollo regional debería hacer un mayor uso de los enfoques participativos (1999: 105) y tomar en consideración los puntos de vista de los diferentes actores implicados a la hora de diseñar las evaluaciones, seleccionar su metodología y el contenido propio de la evaluación (Stame, 2006a).

3.2. La política de desarrollo rural europea y su aplicación en el País Vasco

La política de desarrollo rural europea, denominada “segundo pilar” de la Política Agraria Comunitaria (PAC), es una de las principales herramientas financieras de las que dispone la Comisión Europea para el desarrollo y sostenimiento socioeconómico de las zonas rurales más desfavorecidas. En su evolución en los últimos años, la política de desarrollo rural en Europa ha ido evolucionando desde una visión estrictamente agraria hacia una idea de desarrollo mucho más amplia.

Tras años de discurso agrario, el desarrollo de las zonas rurales ha ido ampliando su ámbito de actuación, y la noción de desarrollo rural ha ido evolucionando hacia una visión integral del desarrollo, marcada por la diversificación de actividades productivas más allá del sector primario (“desarrollo multisectorial”). Esta multiplicidad de actividades se hace extensible al propio sector agrario, en una apuesta por diversificar sus actividades y, por ende, sus funciones. Se trata de fomentar un tipo de agricultura que produzca alimentos, pero que además cumpla otras funciones (“multifuncionalidad de la agricultura”). Una agricultura, en definitiva, que supere el aspecto puramente productivo y contribuya a conservar un espacio socioeconómico viable, protegiendo el entorno paisajístico y el medio ambiente.

Esta evolución en el concepto del desarrollo rural se puede observar también cuando se examinan los planes de desarrollo aprobados en las diferentes zonas rurales europeas. Este es el caso, por ejemplo, del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 del País Vasco, pieza fundamental del desarrollo rural en esta Comunidad durante estos años y primer ejemplo de una programación basada en una concepción de desarrollo rural integral.

CUADRO 2

El PDRS del País Vasco 2000-2006: un breve resumen

Los objetivos principales del PDRS 2000-2006 eran: 1) consolidar la actividad agraria como integrante significativo del tejido socioeconómico rural, 2) apoyar la viabilidad de las explotaciones agrarias, impulsando una mayor implicación de los activos agrarios en la cadena de valor, con el fin de lograr una mayor generación de valor añadido y 3) aumentar la competitividad de las zonas rurales, mediante la contribución a la generación de empleo.

El ámbito territorial del Plan se extendía a un total de 113 municipios rurales que suponían más de la mitad de la superficie de la CAPV (52%), pero que apenas representaban el 3,7% de la población vasca (76.869 habitantes) en 2001.

Este Plan estaba cofinanciado por las Administraciones vascas (Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales) y el FEOGA-Garantía. El plan financiero preveía un gasto público para el periodo de 235,8 millones de euros, de los cuales el FEOGA aportaba 121,2 millones (51,4%). Las actuaciones se articulaban en torno a nueve medidas: inversiones en explotaciones agrarias (13,4% del gasto público), instalación de jóvenes agricultores (0,8%), formación (1%), cese anticipado (2,2%), indemnizaciones para explotaciones en zonas desfavorecidas (8%), medidas agroambientales (13%), transformación y comercialización de productos agrarios (23,9%), selvicultura (16,4%) y adaptación y desarrollo de las zonas rurales (21,3%).

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, derivado de esta visión renovada del desarrollo rural, el PDRS se convirtió en un claro exponente de un programa integrado y, además, muy complejo: constaba de 9 medidas, más de 35 líneas de actuación y una media de 7.000 be-

beneficiarios potenciales anuales⁶. Además, se trataba de un Plan en el que interveían un amplio abanico de instituciones a distinto nivel: desde el ámbito europeo al local (Fondos Estructurales-Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, municipios, sindicatos, representantes de las comunidades locales como ayuntamientos, asociaciones etc.). También participaban otras agencias públicas, como las Oficinas Comarcales Agrarias y las Asociaciones de Desarrollo Rural⁷, que eran las encargadas de la difusión de las medidas y mantenían un contacto más directo con los potenciales colectivos de beneficiarios/as.

En consecuencia, el modelo de evaluación participativa propuesto para su evaluación debía desarrollarse dentro de un escenario complejo y multinivel, donde las necesidades de coordinación entre las diferentes administraciones implicadas adquirirían una relevancia crucial. En este sentido, la evaluación debía tener en cuenta este contexto institucional de múltiples agentes a la hora de definir la potencial contribución de la evaluación a generar, y difundir conocimiento sobre las actuaciones públicas y asegurar su difusión y circulación entre los distintos niveles administrativos (incluida la Comisión Europea), de forma que mejorara la gobernanza de las políticas de desarrollo rural.

3.3. La evaluación intermedia del PDRS del País Vasco 2000-2006

En este contexto, a finales del año 2001, el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco como organismo responsable de la elaboración y ejecución del PDRS 2000-2006, decidió contactar con un equipo multidisciplinar de la Universidad del País Vasco con el objetivo de iniciar los trabajos relativos al establecimiento y organización de un sistema de evaluación que le permitiera conducir las evaluaciones intermedia (2003) y *ex post* (2008) de acuerdo a las directrices requeridas por la Comisión Europea.

A partir de este momento, se inició un proceso de trabajo marcado por la necesidad de mejorar la calidad y utilidad social de las evaluaciones de las políticas de desarrollo rural. Con este doble reto en mente, el equipo evaluador decidió proponer el uso de un modelo de evaluación participativa, con el objetivo final de incrementar la utilización pública de los resultados y del proceso de evaluación. La elección de esta aproximación evaluadora, en un intento por diseñar una evaluación que fuera socialmente útil, suponía romper con la cultura de evaluación precedente⁸, tanto para las

6 La amplitud de aspectos que recogía el Plan quedaba también reflejada en la variedad de sus beneficiarios potenciales. Desde personas físicas, jurídicas y/o asociaciones (de desarrollo rural, cultural o sectorial), hasta entidades públicas como Ayuntamientos, Mancomunidades y hasta las propias Diputaciones Forales, eran, todos ellos, posibles beneficiarios directos del mismo Plan.

7 En la CAPV existen un total de 21 Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS) y alrededor de 16 Asociaciones de Desarrollo Rural.

8 El enfoque participativo en evaluación abre un nuevo escenario en la práctica de la evaluación en nuestro contexto, dado que salvo determinadas excepciones, las evaluaciones de desarrollo rural reali-

instituciones regionales implicadas en la gestión del desarrollo rural, como para la propia comunidad rural.

Como ya se indicaba en el apartado 2, el diseño de una evaluación participativa respondía a la necesidad de incrementar la utilización de los resultados de la evaluación y, para ello, la participación de los *stakeholders* en el proceso de evaluación fue el enfoque metodológico adoptado. Al mismo tiempo, se intentó familiarizar a los *stakeholders* con el proceso y los resultados de la evaluación, como forma de contribuir a generar una mayor cultura evaluadora, considerando que “un mejor entendimiento de los beneficios de estar implicado en un proceso de evaluación supone claramente un progreso en el pensamiento evaluativo” (Valovirta, 2002: 64).

Desde este nuevo enfoque, el equipo de evaluación buscaba realizar un ejercicio evaluador capaz de cumplir las siguientes funciones:

1. Generar unos resultados útiles a la hora de orientar a la administración vasca en la toma de decisiones en materia de política de desarrollo rural, mejorando así la gobernanza de los procesos de desarrollo rural.
2. Satisfacer las necesidades de información de la Comisión Europea, realizando una valoración global de los resultados obtenidos en los planes cofinanciados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.
3. Democratizar la evaluación y hacerla así transparente.
4. Contribuir a generar cultura evaluadora en nuestro entorno.

El primer encargo para el equipo evaluador (en el año 2001) consistió en diseñar una Guía metodológica para la elaboración de la evaluación intermedia y *ex post* del PDRS 2000-2006. El diseño de esta Guía se extendió hasta finales del año 2002 y, junto a otras tareas, supuso también abordar una revisión completa de los sistemas de indicadores de seguimiento. El segundo encargo fue la elaboración de la evaluación intermedia 2000-2002, un trabajo que se llevó a cabo durante todo el año 2003. Finalmente, en el mes de mayo del 2004 se realizaron una serie de presentaciones de los resultados obtenidos en la evaluación con objeto de difundir el informe de evaluación a una audiencia más amplia. Al final de dichas sesiones, a todas aquellas personas que habían tomado parte en el proceso de la evaluación intermedia, se les entregó un cuestionario semi-abierto elaborado por el equipo evaluador con la finalidad de conocer los resultados, el alcance y los efectos del modelo de evaluación utilizado.

zadas hasta ese momento en el País Vasco habían tenido como único objetivo cumplir los requisitos exigidos por Bruselas. A lo largo de nuestro trabajo hemos podido comprobar cómo los resultados de evaluaciones anteriores no habían sido difundidos, por lo que apenas tenían repercusiones sobre los gestores de las ayudas, que desconocían los informes de las evaluaciones previas, aunque recordaban que alguien les había entrevistado con este objetivo.

Por tanto, fue un proceso de trabajo que se extendió a lo largo de casi dos años y medio (evidentemente, con diferencias de intensidad en relación al esfuerzo y a las tareas realizadas) y en el que, además de los componentes del equipo de evaluación, participaron alrededor de 60 personas. La larga duración de la evaluación estuvo directamente relacionada con la complejidad del Plan evaluado, su naturaleza interinstitucional y su elevado grado de descentralización, tres elementos que condicionaron y marcaron la intensidad de los ritmos de trabajo.

Durante toda la evaluación, se intentó conseguir una participación activa de los diferentes implicados. Así, los usuarios potenciales de la evaluación participaron, junto con el equipo evaluador, en el desarrollo de numerosas tareas evaluadoras: desde la delimitación de criterios y preguntas de evaluación y la selección de los indicadores y la búsqueda de fuentes de información, hasta la revisión e interpretación de resultados y la discusión de las conclusiones y de las recomendaciones.

4. ANALIZANDO LA UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL PDRS

4.1. Posibles usos de los resultados y el proceso de evaluación

Existe una amplia literatura de evaluación donde se reflexiona y se analiza en torno a la utilidad de la evaluación. Los diferentes usos de la evaluación y su papel en la toma de decisiones se describen en trabajos y artículos de numerosos autores (Chelimsky, 2006; Feinstein, 2002; Patton, 2001; Patton, 2008; Stame, 2006b), entre los que destacan en particular las aportaciones realizadas por Carol Weiss (1987; 1998; Weiss y Bucuvalas, 1980).

Es precisamente un artículo de Weiss y Bucuvalas escrito en 1980 el que nos sirvió para estructurar nuestro análisis de la utilidad de los resultados y el proceso de la evaluación. De acuerdo con estas autoras, los participantes juzgan la investigación social de acuerdo a dos marcos de referencia. En primer lugar, aplican un “test de la verdad” (“*truth test*”), a través del cual se valora la calidad de la investigación y su conformidad con las expectativas y conocimiento previo. En un segundo momento, se consideran las implicaciones que la información facilitada tiene para el desarrollo de posibles acciones políticas futuras, aplicando un “test de utilidad” (“*utility test*”) (Weiss y Bucuvalas, 1980).

Teniendo como marco de referencia estas dos pruebas, el equipo de evaluación diseñó un cuestionario semi-estructurado con el propósito de recoger información que sirviera para analizar la relevancia, la calidad y la utilidad de la evaluación. En total, se cumplimentaron 48 cuestionarios que fueron respondidos por los distintos *stakeholders* en las sesiones de difusión final del informe de evaluación. Además, tal y como se apuntaba al inicio, los resultados arrojados por los cuestionarios fueron completados con información cualitativa a partir de la realización de una serie de entrevistas en profundidad dirigidas a un número reducido de los participantes en el proceso de eva-

luación. Para su análisis y sistematización, los efectos identificados se agruparon en dos áreas de influencia o impacto de los resultados y el proceso de la evaluación:

- Un uso de naturaleza conceptual (educativo o de aprendizaje). Para ello, se utilizaron tres criterios de valoración: la información suministrada, la generación de conocimiento y el acuerdo con la metodología aplicada como forma de estimar la relevancia y rigurosidad de la evaluación. Estos tres indicadores permitían desarrollar el “*truth test*”.
- Un uso de naturaleza instrumental relacionado, por lo tanto, con la propia mejora del programa evaluado. Aquí, se utilizaron dos criterios de valoración: la mejora de la aplicación y el impacto potencial sobre la política. De esta forma, se establecía nuestro “*utility test*”.

A continuación, el apartado siguiente resume brevemente los resultados arrojados por los cuestionarios⁹.

4.2. Sinopsis de las valoraciones obtenidas en los cuestionarios

En la mayoría de las preguntas incluidas en el cuestionario, se requería a los actores participantes que otorgasen una puntuación en una escala del 1 al 4 (de menor a mayor) a las cuestiones en las que se desarrollaban los diferentes criterios de valoración.

El primer criterio era su valoración acerca de la información suministrada, un criterio donde se les pedía valorar la capacidad de la evaluación a la hora de recoger y presentar información completa y actualizada, comparar sus resultados con los de otros ámbitos, diagnosticar problemas, identificar áreas de mejora y ofrecer una síntesis ajustada de la situación, así como para dar una visión global de la política de desarrollo rural. La valoración media alcanzada acerca de todas estas cuestiones era de 2,8.

El segundo criterio era la generación de conocimiento. Se trataba de comprobar si la evaluación había ayudado a la aparición de nuevas ideas, o más bien, les había permitido confirmar ideas ya pre-existentes o, incluso, corregir apreciaciones previas que la evaluación no refutaba. Aquí, la evaluación sobre todo servía para confirmar hechos (3,0) y, en menor medida, para generar nuevos conocimientos (2,1).

El tercer criterio trataba de apreciar su acuerdo con la metodología. La puntuación obtenida fue en general alta, alcanzando una media de 3,0 puntos en todas las cuestiones relacionadas con los métodos utilizados, los indicadores, la cobertura de

⁹ El Anexo ofrece información detallada de las puntuaciones obtenidas en cada pregunta incluida bajo cada criterio de evaluación.

temas y la dinámica de trabajo. Fue en este último aspecto, sin embargo, donde se obtuvo la puntuación más baja de este grupo (2,7).

El cuarto criterio intentaba averiguar cuál era la utilidad de la evaluación en cuanto a su capacidad para mejorar la aplicación y el funcionamiento de las medidas. En esta área, las puntuaciones obtenidas fueron sensiblemente inferiores a las de los criterios anteriores. Con 2,5 puntos de valoración aparecían las respuestas relativas a comunicar y compartir información y experiencias, reflexionar sobre el trabajo diario, así como cuestiones relacionadas con la mejora de los flujos de información interna y el seguimiento. La puntuación descendía hasta 1,9 puntos en cuestiones relativas a la contribución de la evaluación a mejorar la gestión.

Finalmente, el quinto criterio valoraba el impacto potencial de la evaluación sobre la política de desarrollo rural, es decir, si ésta había ayudado a reflexionar sobre el futuro de la política, a diseñar nuevas medidas y a introducir cambios en las medidas. En estas tres cuestiones, de nuevo la puntuación obtenida fue alta, oscilando alrededor de los 3 puntos. De nuevo, sin embargo, la valoración bajaba ante cuestiones relativas a cambios de funcionamiento y cambios de gestión. Por último, se incluía una valoración global sobre el nivel de relevancia, donde se alcanzaba un puntuación de 3,1 y del nivel de satisfacción global, que era de 3 puntos.

4.3. Resultados sobre el uso de la evaluación en el marco de la gobernanza

En primer lugar, el análisis realizado demostró que la evaluación había contribuido a incrementar la relevancia y significación de los resultados obtenidos. En este sentido, se puede afirmar que la información suministrada era muy apreciada. Tal y como se pudo contrastar en las entrevistas en profundidad, el informe de evaluación se había convertido en un documento de referencia para los agentes, llegando a audiencias cada vez más amplias. Era un documento que ayudaba al debate y favorecía la discusión basada en evidencias contrastadas y conclusiones bien argumentadas. Por lo tanto, se valoraba positivamente la transparencia sobre los resultados obtenidos en la evaluación.

En segundo lugar, también se había facilitado una mayor apropiación por los propios usuarios de los resultados de la evaluación. Las conclusiones y las recomendaciones eran transparentes, conocidas por todos los actores del proceso, derivadas del proceso lógico de razonamiento de la evaluación, y difundidas con posterioridad a audiencias más amplias. De esta manera, el modelo de evaluación adoptado había contribuido a visualizar la política de desarrollo rural y la red de agentes, y su papel económico y social en la realidad de la economía vasca, una realidad marcada siempre por la preponderancia de la vida industrial. Así lo percibían por lo menos los actores de la evaluación, que pensaban que la evaluación había ayudado a que su trabajo y su labor a favor de la región fueran más conocidos.

En tercer lugar, la evaluación había contribuido a promover e impulsar una mayor cultura de evaluación. En particular, la metodología utilizada había ayudado a introducir nuevas prácticas y a comenzar a desarrollar una cierta cultura evaluadora: “las evaluaciones no se habían hecho así antes. Hemos tenido que aprender” decía uno de los actores en el cuestionario. Incluso el mero hecho de leer el informe de evaluación o escuchar las presentaciones familiarizaba a los oyentes con el lenguaje y los métodos de la evaluación. La evaluación en sí misma comenzaba a ser valorada como forma de aprendizaje y desarrollo de nuevas capacidades.

En cuarto lugar, se pudieron detectar fallos y carencias del propio proceso de participación, que afectaban tanto a sus métodos como a la selección de los participantes. Así, por ejemplo, los actores, una vez finalizado el proceso de la evaluación, demandaban una dinámica de trabajo más grupal: más grupos de discusión y más reuniones sectoriales. El proceso de la evaluación había sido en gran parte un proceso muy individualizado, basado en entrevistas en profundidad y en el trabajo con los actores uno a uno. Sin embargo, los participantes demandaban más trabajo en grupo, con una dinámica dirigida a incrementar el flujo de información entre los diferentes participantes, tanto de diferentes áreas de trabajo (agraria-forestal, por ejemplo) como de diferentes territorios. También, se reclamaba una mayor apertura del proceso de la evaluación, una apertura dirigida hacia la inclusión de los colectivos de beneficiarios como agentes activos de la evaluación. Esta demanda se expresaba en términos como “deseamos conocer la opinión de los administrados”. Una idea que aparecía entre los comentarios de un buen número de cuestionarios y en las entrevistas con los usuarios participantes.

En quinto lugar, y en relación con la aplicación directa de los resultados, el grado de satisfacción de los participantes era más bien bajo. Los actores reclamaban incluir aspectos más operativos y de gestión interna de las medidas. Esto es, “*dirigir la evaluación hacia aspectos más prácticos*”. Es así como expresaban esta insatisfacción que igualmente se puso de manifiesto en las reuniones de difusión final. Esta insatisfacción provenía, fundamentalmente, de los técnicos y, en particular, de los equipos comarcales, muy preocupados por la necesidad de flexibilizar mecanismos y de reducir la parte más burocratizada de su trabajo para agilizar el desarrollo de sus tareas diarias de gestión y facilitar su atención a los colectivos beneficiarios, al tiempo que demandaban una simplificación de los procedimientos.

En último lugar, quizás una de las cuestiones más interesantes de las conclusiones obtenidas en este análisis sea el elevado impacto potencial que los actores otorgaban a la evaluación, es decir, su capacidad para modificar el diseño de la política de desarrollo rural y el propio programa y sus medidas de actuación de cara al futuro. Sin embargo, este resultado positivo puso también en evidencia otra de las debilidades que se habían ido produciendo a lo largo del proceso de participación, y que era así expresada por uno de los participantes: “A ver si influye en nuestros políticos. Nosotros somos simples gestores que no tenemos poder de decisión, aún cuando sí de sugerencia”.

Y es que, en efecto, a pesar de que, durante todo el proceso de evaluación, el equipo evaluador realizó numerosos esfuerzos por involucrar de forma activa a todos los usuarios potenciales de la evaluación, es decir, decisores políticos, equipos de gestión, técnicos comarcales, expertos y/o otros agentes sociales, el éxito real alcanzado no fue el mismo en todos los niveles. Concretamente, el nivel de participación de los decisores políticos (Directores, Diputados de Agricultura, Viceconsejeros, etc.) fue escaso. Esto no quiere decir que los decisores políticos no estuvieran informados en todo momento de los avances de la evaluación, o no tuvieran acceso a todos los documentos sobre los progresos que se iban produciendo (prueba de ello fueron los comentarios enviados al equipo evaluador). Pero, en la práctica, su participación en las dinámicas de trabajo desarrolladas a lo largo de la evaluación fue más bien escasa, constituyendo más una excepción que la norma y el nivel de permeabilidad “de abajo hacia arriba” de los flujos de información conseguido no fue muy elevado. Ésta fue, sin duda, una importante limitación del proceso en términos de gobernanza.

Además, la participación de los decisores políticos también se vio afectada por otros problemas importantes de señalar como, por ejemplo, la pluralidad de instituciones implicadas, lo que multiplicaba por cuatro el nivel de interlocución necesario para implicar activamente a los decisores políticos. Esta desmembrada unidad central estuvo sometida, además, a los ciclos políticos propios de cada nivel administrativo, de manera que el proceso de la evaluación coincidió con elecciones locales que tuvieron como resultado un cambio de Diputados provinciales y, por consiguiente de directores, cambio que se produjo a mediados del año 2004 en todas las Diputaciones Forales.

5. REFLEXIONES FINALES

El objetivo de este artículo ha sido analizar y valorar el modelo de evaluación participativa puesto en práctica en la evaluación intermedia del PDRS vasco y, de manera específica, comprobar si la evaluación había contribuido a incrementar el uso de los resultados, así como llegar a hacer útil el propio proceso, ambos en el marco de la gobernanza de la política regional europea en el País Vasco. Un segundo propósito subyacente al diseño de esta evaluación era incrementar la cultura evaluadora de nuestro entorno.

A lo largo de estas páginas, hemos querido destacar las luces y las sombras de nuestro trabajo con el objeto de poder mejorar nuestra práctica como evaluadores y extraer lecciones de la experiencia adquirida a lo largo de este trabajo. La puesta en práctica de la participación en evaluación no es una tarea fácil. Existen obstáculos al proceso de participación que lo convierten en un trabajo exigente y complejo. En este sentido, ya hemos descrito cómo el proceso de la evaluación fue largo en el tiempo (dilatándose durante algo más de tres años), y costoso, en cuanto a la dedicación exigida al equipo de evaluación y también, en menor medida, a los *stakeholders*, con altibajos a lo largo de su dinámica de trabajo, y en relación a su capacidad para generar

conocimiento, pero creemos que el proceso fue a todas luces satisfactorio en cuanto a los resultados obtenidos y a su utilidad.

Además, las actitudes de los participantes hacia el proceso de evaluación puesto en marcha y su voluntad de trabajar en colaboración con el equipo evaluador, estuvo fuertemente afectada y condicionada por un número amplio de factores externos. Entre los obstáculos de tipo social y cultural, tenemos que destacar la poca habitual cultura de planificación en las administraciones vasca y española, lo que se traduce en un entramado institucional marcado por una planificación intervencionista y una escasa, si no existente, cultura de evaluación y de participación.

El análisis mostró asimismo el contexto atomizado en el que se ha desenvuelto la evaluación, en el que están implicadas numerosas instituciones y actores, lo que determina e influye en el proceso de evaluación y puede causar dificultades cuando ponemos en marcha una evaluación participativa. Esta diversidad queda claramente reflejada en el modo en el que se comportan los diferentes actores, y la manera en la que reaccionan cuando se enfrentan a un proceso participativo. Autores como Patton (1997) lo han definido como el *factor personal*, siendo determinante no sólo para alcanzar un alto grado de participación, sino también para comprobar si la evaluación tiene la capacidad de convertirse también en un proceso de aprendizaje colectivo (Patton, 2001 y 2008; Fetterman, 2001; Green 1998; Torres *et al.*, 2005).

Sin embargo, a pesar de las dificultades de partida descritas, la evaluación consiguió alcanzar un nivel de participación elevado, especialmente entre los equipos de gestión, expertos y agentes sociales. Frente al uso retórico del que en ocasiones es objeto la participación en la planificación y en la evaluación, consideramos esta alternativa como una de las más válidas en la evaluación de la política de desarrollo rural. En nuestro caso, se consiguió una activa participación de los actores en el proceso de evaluación, siendo muy interesante la manera en que el control de la evaluación se ha ido desplazando de manera que los participantes se hacen con el control junto al equipo de evaluación de muchas de las tareas realizadas. Esta cuestión de quién toma las decisiones está estrechamente relacionada con el aprendizaje individual ya que “el aprendizaje y acumulación de experiencia tiene un impacto en el empoderamiento” (Themessl-Hubber y Grustch, 2003: 109). Por consiguiente, la evaluación ha demostrado ser una herramienta potente para fomentar el aprendizaje participativo y desarrollar cultura evaluadora. Así, la transparencia sobre los contenidos y conclusiones de la evaluación se convierte en un instrumento muy útil para la mejora de la gobernanza, lo que al final puede redundar en un aumento de la eficacia de los programas, al estimular la participación y la motivación de los diferentes grupos de *stakeholders*, facilitando el aprendizaje y la capacidad de comprensión de las relaciones causa-efecto subyacentes sobre los diferentes procesos.

En relación a la influencia del contexto aplicado a nuestro estudio de caso, si bien somos conscientes de la existencia de escenarios más favorables que otros a la hora de poner en práctica experiencias participativas, se pudo constatar cómo la adopción de

estos modelos es eficaz incluso cuando la estructura organizacional en la que se enmarca el trabajo no resulta a priori la más adecuada. En este estudio de caso, y a lo largo de todo el proceso, nos fuimos encontrando con personas que, aunque en un principio eran reacias a invertir tiempo y esfuerzo en la evaluación, fueron modificando posteriormente su actitud una vez que tomaban conciencia sobre utilidad del proceso en el que estaban tomando parte. Este aspecto subraya la habilidad de la evaluación participativa para convertirse en una herramienta que pueda ayudar a flexibilizar y disminuir la organización jerárquica de las instituciones, haciéndolas más democráticas y comunicativas.

Por otro lado, en un escenario como el descrito, la existencia de un elevado número de clientes y usuarios potenciales a los que la evaluación debía satisfacer, podía crear tensiones que afectarían, de manera directa, al uso de la evaluación. En este sentido, el análisis realizado sobre el uso de los resultados y el proceso de la evaluación puso de manifiesto la importancia que la evaluación participativa alcanzó tanto para los participantes en el proceso como para audiencias más amplias. El hecho de que el informe se convirtiera en un documento de referencia para desarrollar un debate mucho más amplio sobre el futuro de la política de desarrollo rural en la región y su gobernanza fue, sin duda, un logro del modelo de evaluación utilizado.

Relativo a este último aspecto, creemos que, como equipo de evaluación, deberíamos haber abordado desde el inicio del proceso un análisis más fino y preciso de la estructura organizativa en la que nuestro trabajo se desenvolvía y haber llegado a ser capaces de buscar medios y/o vínculos para reforzar las relaciones entre la evaluación y su proceso participación con el nivel donde se toman las decisiones políticas, de forma que la gobernanza se convirtiera en el motor transformador de la intervención pública. Éste será, sin duda, un reto clave para el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

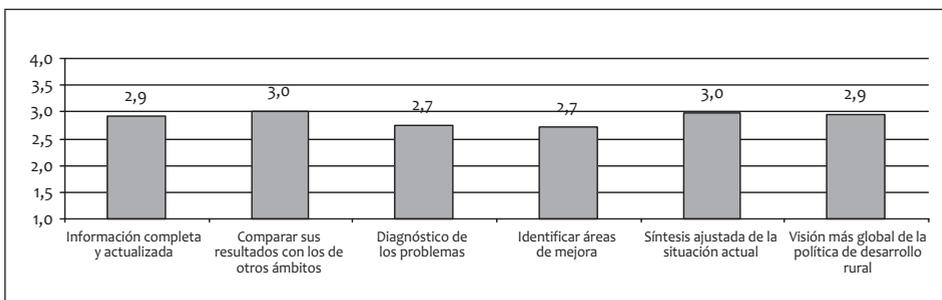
- Alkin, M. C., Christie, C. A. y Rose, M. (2006), "Communicating evaluation", en I.F. Shaw, J.C. Green y M.M. Melvin, eds., *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices*. Londres: SAGE.
- Bachler, J. y Michie, R. (1995), "A new era in EU Regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds", *Regional Studies*, 29: 745-751.
- Burke, B. (1998), "Evaluating for a change: reflections on participatory methodology", en E. Whitmore, ed., *Understanding and Practicing Participatory Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Centre for European Evaluation Expertise (1996), *MEANS Handbook Collection (Methods for Evaluating Structural Policies)*. Luxemburgo: European Commission.
- Chelimsky, E. (1997), "The coming transformation in Evaluation", en E. Chelimsky y W. R. Shadish, eds., *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Londres: SAGE.
- Chelimsky, E. (2006), "The purposes of evaluation in a democratic society", en I.F. Shaw, J.C. Green, y M.M. Melvin, eds., *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices*. Londres: SAGE.

- Connell, J.P, Kubisch, A. C., Schorr, L. B. y Weiss, C. H. (1995), *New Approaches to Evaluation Community Initiatives: Concepts, Methods and Context*. Washington: Aspen Institute.
- Cousins, J. B. y Whitmore, E. (1998), "Framing participatory evaluation", en E. Whitmore, ed., *Understanding and Practicing Participatory Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cousins, J. B. y Shulba, L. M. (2006), "A comparative analysis of evaluation utilization and its cognate fields of inquiry: current issues and trends", en I.F. Shaw, J.C. Green, y M.M. Melvin, eds., *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices*. Londres: SAGE.
- Díez, M. A. e Izquierdo, B. (2006), "La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea", *Ekonomiaz*, 60: 178-209.
- Díez, M. A. (2001), "The evaluation of regional innovation and cluster policies: towards a participatory approach", *European Planning Studies*, 9(7): 907-923.
- Díez, M. A. (2002), "Evaluating new regional policies: reviewing the theory and practice", *Evaluation*, 8: 285-305.
- European Commission (2001), *European Governance. A White Paper*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 428-463.
- European Policy Evaluation Consortium (2005), *Study on the use of evaluation results in the Commission*. Bruselas: European Commission. En línea: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_results_comm_2005_en.pdf> (Consulta: 5 mayo 2008).
- Feinstein, O. N. (2002), "Use of evaluations and the evaluation of their use", *Evaluation*, 8: 433-439.
- Fetterman, D. M. (2001), *Foundations of empowerment evaluation*. Londres: SAGE.
- Finne, H., Levin, M. y Nilssen, T. (1995), "Trailing research. A model for useful program evaluation", *Evaluation* 1: 11-31.
- Forss, K., Rebien, C. y Carlsson, J. (2002), "Process use of evaluation. Types of use that precede lessons learned and feedback", *Evaluation*, 8: 29-45.
- Green, J. (2006), "Evaluation, democracy and social change", en I.F. Shaw, J.C. Green, y M.M. Melvin, eds., *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices*. Londres: SAGE.
- Green, J. (1998), "Stakeholder participation and utilization in program evaluation", *Evaluation*, 12: 25-35.
- Gregory, A. (2000), "Problematizing participation. A critical review of approaches to participation in evaluation theory", *Evaluation*, 6: 179-199.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Kuhlmann, S. (1998), "Moderation of policy making? Science and Technology Policy evaluation beyond impact measurement-The case of Germany", *Evaluation*, 4: 130-148.
- Monnier, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Murray, R. (2002), "Citizen's control of evaluations. Formulating and assessing alternatives", *Evaluation*, 8: 81-100.
- Narayan-Parker, D. (1993), "Participatory evaluation tools for managing change in water and sanitation", *World Bank Technical Paper 207*. Washington DC.

- Patton, M. Q. (1998), "Discovering process use", *Evaluation*, 4: 225-233.
- Patton, M. Q. (2001), "Evaluation, knowledge management, best practices and high quality lessons learned", *American Journal of Evaluation*, 22: 329-336.
- Patton, M. Q. (2008), *Utilization-Focused Evaluation: The new century text*. Londres: SAGE.
- Plottu, B. y Plottu, E. (2009), "Approaches to participation in evaluation. Some conditions for implementation", *Evaluation*, 15: 345-359.
- Ray, C. (2000), "Endogenous socio- economic development in the European Union- issues of evaluation", *Journal of Rural Studies*, 16: 2-14.
- Rist, R. y Stame, N., eds., (2006), *From studies to streams: managing evaluation systems*. New Brunswick: Transactions Publishers.
- Stame, N. (1999), "Small and Medium Enterprise Aid Programs: intangible effects and evaluation practice", *Evaluation and Program Planning*, 22: 105-111.
- Stame, N. (2006a), "Governance, democracy and evaluation", *Evaluation*, 12: 7-16.
- Stame, N. (2006b), "Complex policies and evaluative streams of knowledge", en R. Rist y N. Stame, eds., *From studies to streams: managing evaluation systems*. New Brunswick: Transactions Publishers.
- Suarez-Herrera, J. C., Springett, J. y Kagan, C. (2009), "Critical conections between participatory evaluation, organizational learning and intentional change in pluralistic organizations", *Evaluation*, 15: 321-342.
- Subirats, J. (2006), "Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de políticas sociales", *Ekonomiaz*, 60: 18-37.
- Themessl-Hubber, M. T. y Grutsch, M. A. (2003), "The shifting locus of control in participatory evaluations", *Evaluation*, 9: 92-111.
- Torres, R., Preskill, H. y Piontek, M. (2005), *Evaluation strategies for communicating and reporting*. Londres: SAGE.
- Valovirta, V. (2002), "Evaluation utilization as argumentation", *Evaluation*, 8: 60-80.
- Viñas, V. (2009), "The European Union's drive towards Public Policy Evaluation: the case of Spain", *Evaluation*, 15: 459- 472.
- Weiss, C. H. (1987), "Evaluating social programs: what have we learned?", *Society*, 25 (1): 40-45.
- Weiss, C. H. (1998), "Have we learned anything new about the use of evaluation?", *American Journal of Evaluation*, 19(1): 21-33.
- Weiss, C. H. y Bucuvalas, M. J. (1980), "Truth tests and utility tests: decision makers' frames of reference for social science research", *American Sociological Review*, 45: 302-313.
- Whitmore, E., ed., (1998), "Understanding and Practicing Participatory Evaluation", *New Directions for Evaluation*, 80.

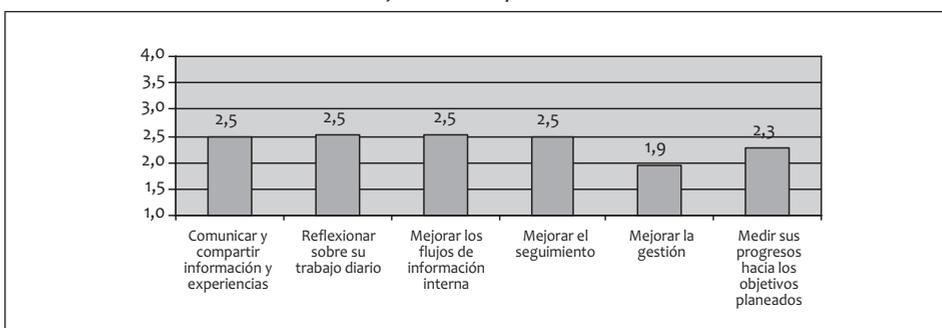
ANEXO

Información suministrada



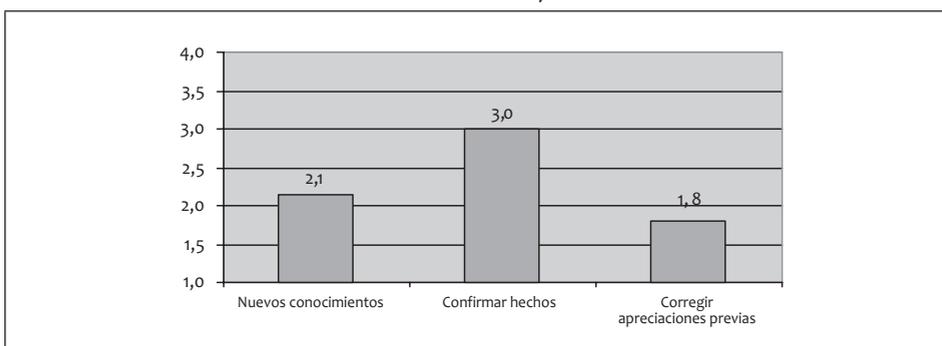
Fuente: elaboración propia.

Mejora de la aplicación



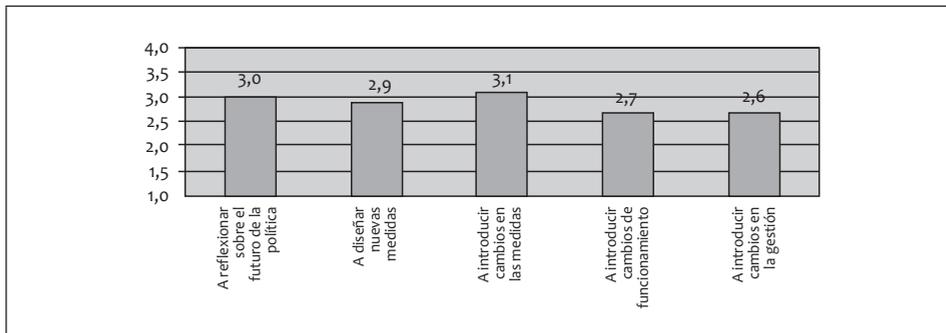
Fuente: elaboración propia.

Conocimientos adquiridos



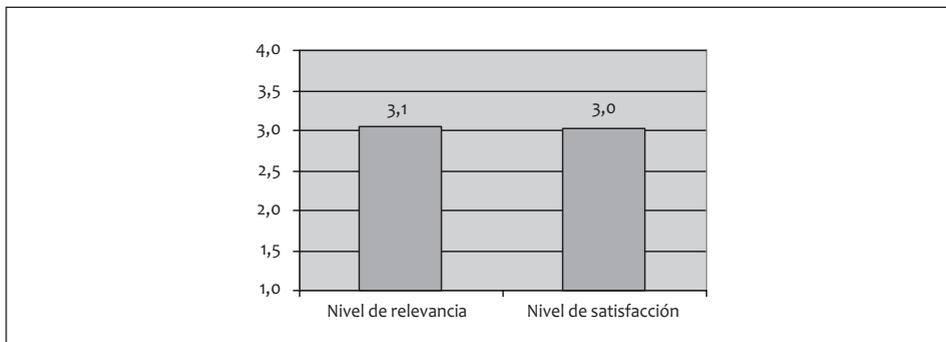
Fuente: elaboración propia.

Impacto potencial sobre la política



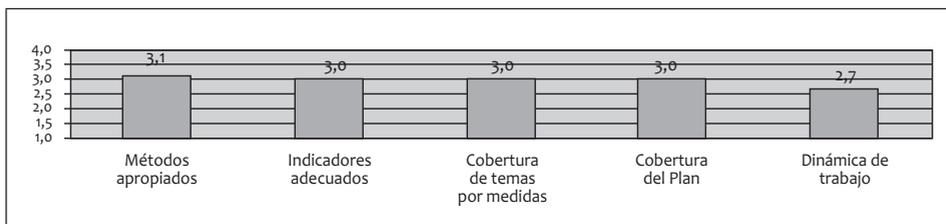
Fuente: elaboración propia.

Utilidad global



Fuente: elaboración propia.

Metodología



Fuente: elaboración propia.

EXPERIENCIAS Y CASOS

Recibido: 26 de febrero de 2010

Aceptado: 25 de mayo de 2010

Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía

Juan Murciano Rosado

Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, S.L.
juanmorciano@ie3e.es

Laura Porrini

Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, S.L.
lauraporrini@ie3e.es

Carlos Bueno Suárez

Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, S.L.
carlosbueno@ie3e.es

Carmen Vélez Méndez

Universidad de Sevilla
carmenvelez@us.es

Resumen

En las sociedades actuales conviven realidades diversas, con problemas, expectativas y necesidades diferenciadas, cuyo tratamiento escapa a las políticas públicas tradicionales, verticalistas y generalistas. Esto impone la necesidad de pensar nuevos modelos de gestión que permitan optimizar la coordinación de políticas y recursos a escala de los territorios. Así, ha tomado fuerza un modelo de gestión de políticas sustentado en la colaboración institucional, erigiéndose como un nuevo modelo de gobernanza a escala territorial. En este artículo se sintetizan algunos retos y pistas para evaluar partenariados a la luz de las aportaciones teóricas existentes y de nuestra praxis profesional en evaluación, entre las que destaca la evaluación de la experiencia de Equal en Andalucía en materia de redes de cooperación. El análisis se centra en tres elementos: los criterios que deben guiar las evaluaciones, los ámbitos en los que debe centrarse la evaluación y las metodologías de análisis que las sustentan.

Palabras clave

Cooperación Institucional; partenariados; evaluación de políticas públicas; gobernabilidad; redes de actores.

Public-private Cooperation Networks and partnerships: Challenges and clues for their evaluation. The case of EQUAL Community Initiative in Andalusia

Abstract

In nowadays societies many realities interact, supposing the coexistence of different problems and needs; which treatment goes further the traditional public policies. This emphasizes the need to think about new management models which could improve the coordination of policies and resources. A management model based on institutional cooperation among key actors is earning its place among public administrators; becoming a new governance model at a local scale. In this article are summarized some challenges and clues to evaluate initiatives based on institutional cooperation; considering the theory available and the professional experience of the authors; like the evaluation of institutional nets created in the framework of the Equal Initiative in Andalucía. Three elements are emphasized: the criteria that traditionally orientate the evaluation processes, the new aspects in which the evaluation has to focus on in order to analyze institutional networks and the methodologies that support this kind of evaluations.

Key words

Institutional Cooperation, Public Policies evaluation, Governance, Nets of Key Actors.

1. OBJETIVOS Y PREMISAS SOBRE LA EVALUACIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN

En este artículo se analizan las redes de cooperación público-privadas bajo la fórmula de partenariados como objeto de evaluación. Para ello, se hace uso de nuestra experiencia en evaluación, aludiendo especialmente a diversos trabajos de seguimiento y evaluación de proyectos en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía 2001-2007 y, destacando entre ellos, la Evaluación de Equal en Andalucía en materia de redes de cooperación institucional (SAE, 2009a).

Se parte de la premisa de que la eficacia e impactos de una intervención articulada bajo la fórmula del partenariado está condicionada, entre otros factores, por la pertinencia de dicho partenariado y la calidad de la participación de cada entidad a lo largo del proceso. En este sentido, se entiende que no es mejor cualquier partenariado que una acción aislada de una entidad y que, por tanto, la evaluación deberá pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad del partenariado y sobre su contribución a los logros alcanzados.

Este planteamiento nos ha llevado a construir una propuesta metodológica de evaluación específica y orientada a dar respuesta a las cuestiones relacionadas con el partenariado, realizando una revisión sobre los enfoques, métodos y técnicas que mejor se adaptan a dichos requerimientos.

El enfoque de evaluación que aquí presentamos ha sido aplicado en la citada Evaluación de redes de cooperación en el marco de Equal en Andalucía, una evaluación *ex post* de impactos. Por ello, los factores clave que se identifican y las propuestas que se realizan se apoyan fundamentalmente en dicha evaluación, que puede considerarse de amplio alcance tanto por el volumen de experiencias de partenariados que aglutina como, sobre todo, porque la Iniciativa Comunitaria Equal constituyó un laboratorio a escala europea para el desarrollo de proyectos experimentales de empleo bajo la fórmula de partenariados y, por tanto, constituye un caldo de cultivo sin parangón para compartir aprendizajes derivados de las evaluaciones que obligatoriamente se realizaron en cada proyecto o aquellas que voluntariamente se impulsaron –como es el caso que aquí se presenta–.

Debe entenderse, pues, como un trabajo que se sitúa en el ámbito de la sistematización de la experiencia evaluativa desarrollada y que se mueve en el terreno de la generación de hipótesis, que debieran ser contrastadas con posteriores evaluaciones de partenariados y comparadas con otras experiencias similares. Así, con este artículo nuestro objetivo es compartir los fundamentos metodológicos del proceso evaluativo desarrollado y sus resultados para, con los primeros, facilitar la contrastación y comparación con evaluaciones de otros casos de partenariados y, con los segundos, difundir los aprendizajes entre responsables públicos y profesionales que desempeñan su labor en el ámbito de las políticas públicas.

El artículo se ha estructurado en tres partes fundamentales. En la primera de ellas se presentan los elementos que justifican el surgimiento de modelos de gestión de las políticas públicas que se apoyan en la cooperación institucional bajo la fórmula de partenariados, especialmente los impulsados desde la Comisión Europea, y que determinan su importancia actual.

En la segunda parte se presentan los requerimientos que se derivan de dichos partenariados en tanto que objeto de evaluación. En este sentido, se realiza un recorrido por el itinerario de la evaluación, destacando en cada fase y etapa las implicaciones concretas que se derivan. Este recorrido se apoya en referencias bibliográficas y en nuestra experiencia en la evaluación de Equal en Andalucía.

En la tercera parte, se presentan recomendaciones de la evaluación objeto de estudio y algunas de las lecciones de la experiencia, orientadas a la detección de los factores clave para la construcción de partenariados eficaces junto a unas consideraciones finales sobre la experiencia.

2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA ACTUAL DE LAS REDES DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS BAJO LA FÓRMULA DE PARTENARIADOS COMO NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En las últimas décadas, gran parte de las Administraciones Públicas de países desarrollados o en vías de desarrollo han estado sometidas a importantes procesos de cambio y modernización. En la mayoría de los casos, estos procesos se han visto acelerados, como apunta Osuna, a partir de la coexistencia de dos fuerzas que, desplegadas de manera simultánea, han potenciado el protagonismo de lo local (Osuna, 2006).

Por un lado, se hace referencia a los procesos de integración que en los últimos años han tenido lugar a nivel mundial; lo cual –en mayor o menor medida– ha reducido las cuotas de poder que hasta entonces ostentaba el Estado Nacional, redistribuyendo ciertas prerrogativas en nuevos circuitos administrativos.

Por otro lado, se alude a los procesos de descentralización político-administrativa que han tenido lugar recientemente, que han dado como resultado una multiplicación de entes, organismos y dispositivos territoriales con crecientes competencias, lo que al tiempo que ha supuesto importantes avances en materia de acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía, ha conllevado, en algunos casos, una duplicación de servicios y un solapamiento de recursos (Osuna, 2006).

Asimismo, se observa en este panorama una atomización de la sociedad, en donde conviven realidades diversas, con problemas, expectativas y necesidades diferenciadas, cuyo tratamiento escapa a las políticas públicas tradicionales, verticalistas y generalistas.

CUADRO 1

Cambio y modernización en las Administraciones Públicas



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la reproducción de modelos de intervención articulados únicamente desde la esfera de la Administración Pública, termina atentando contra la integración misma de la sociedad; agudizando las diferencias entre *los que están dentro* y *los que quedan fuera*.

Esta compleja realidad ha impuesto la necesidad de pensar nuevos modelos de gestión que permitan optimizar la coordinación de políticas y recursos a escala de los territorios, colectivos y sectores; generando sinergias que redunden en una potenciación de los procesos de desarrollo a escala local/territorial y en una mayor integración de la sociedad civil. Como afirma Albuquerque: “Esto supone introducir, al nivel más general, una lógica de funcionamiento que desplace enfoques centralistas por un diseño descentralizado de las políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales” (Albuquerque, 2008: 12 – módulo 3–).

Lógicamente, la puesta en marcha de nuevos modelos de gestión requiere de una justificación y de una oportunidad que sólo se da en la presencia de factores endógenos y exógenos específicos. Tal como indica Chaqués Bonafont, “*el legado histórico y la estructura institucional son una fuente de estabilidad, que limitan las posibilidades de llevar a cabo un cambio radical en la política*”. Según esta autora, estos periodos de estabilidad son alterados, en ocasiones, por cambios drásticos, que pueden deberse a factores tales como el cambio tecnológico, el envejecimiento de la población, o la universalización del sistema sanitario, entre otros (Chaques, 2009: 72). En este contexto, el modelo de las ventanas de oportunidad política puede explicar los cambios en la política y en los sistemas (Kingdon, 1995). Según este modelo, y sobre la base de la interpretación de Chaqués Bonafont, “el

cambio en una política pública es el resultado de una compleja interacción entre tres procesos distintos que en principio siguen cursos diferentes y no están relacionados entre sí –el proceso relativo a los problemas, el proceso relativo a cambios en el sistema político, y el proceso relativo a las ideas disponibles–” (Chagues, 2009: 73). Los cambios en estos tres procesos y su interacción crean, en algunas circunstancias, la ventana de oportunidad necesaria para que el cambio en la política pública ocurra.

Este modelo explica, en parte, el paso de los modelos de gestión individual de las políticas públicas a los sustentados en la gestión asociada. En este caso, la ventana de oportunidad se abre a partir de la coexistencia de diversos factores –como la convivencia de una pluralidad de grupos étnicos en un mismo territorio o las nuevas dinámicas de inclusión/exclusión que impone la globalización– que producen un cambio radical en los problemas que afectan a las comunidades, que exigen soluciones gestadas desde la multidimensionalidad, a lo que se suma –entre otras cuestiones– los cambios en el sistema político-administrativo, producto de los procesos de integración que tienen lugar a nivel mundial y de la descentralización acaecida en el interior de las fronteras nacionales.

Así, como una respuesta natural a estos procesos, emerge el modelo de gestión de las políticas locales sustentado en la colaboración institucional entre los actores clave de cada territorio; erigiéndose como un *nuevo modelo de gobernanza a escala territorial*.

En este sentido, tal como se expresa en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, “la reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo... (la administración)... utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir una conexión más directa con los ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas... Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 8-12) –pasando por su evaluación compartida–.

Esta nueva gobernanza basada en la colaboración institucional supone, entre otras cosas, horizontalizar la gestión de las políticas a escala local, implicando y corresponsabilizando a nuevos actores en su diseño, ejecución y evaluación, lo que a su vez impactaría en una mayor complementariedad de recursos y en una maximización de las oportunidades de desarrollo del territorio, colectivo o sector. Asimismo, la inclusión de instituciones de diversa procedencia y objetivos en el ciclo de vida de las políticas públicas permitiría ampliar las bases de la democracia representativa; posibilitando el diseño e implementación de políticas mucho más adaptadas a las necesida-

des de los distintos grupos de ciudadanos y ciudadanas y que atiende, a su vez, a la diversidad dentro de cada grupo.

La colaboración institucional en la gestión de las políticas implica un modelo de trabajo basado en la cooperación entre instituciones de distinta naturaleza que, en la medida de sus posibilidades, capacidades e intereses, acuerdan colaborar en el desarrollo de un proyecto conjunto; movilizandolos recursos disponibles al servicio de la búsqueda de nuevas soluciones a las problemáticas de las comunidades actuales (SAE, 2007: 6).

La puesta en marcha de un modelo de gestión basado en la colaboración institucional requiere, por tanto, la cooperación de entidades en el ámbito de un partenariado con el fin de dar un tratamiento integrado a las distintas problemáticas que motivan la cooperación. Así, en los últimos años, desde ámbitos diferenciados –muy directamente desde la Comisión Europea– se ha promovido la constitución de estos partenariados, integrados por agentes público-privados, como pilar a partir del cual gestionar políticas públicas en diversas materias (políticas de empleo, desarrollo rural y regional, o cooperación internacional, entre otras).

Esta apuesta de la Comisión Europea por el partenariado como eje vertebrador y vía de apropiación de políticas de desarrollo territorial y local encuentra su germen en el programa experimental de Pactos Territoriales por el Empleo impulsado a finales de la década de los noventa y, posteriormente, se erigen como corolarios y ejemplos paradigmáticos las Iniciativas Comunitarias desarrolladas en el periodo de programación 2001-2007, entre ellas Leader + y Equal, en las que la construcción de dicho partenariado constituye una prerrogativa.

Este nuevo modelo de gestión de las políticas públicas nos sitúa ante una concepción del desarrollo socioeconómico entendido como un proceso integral y participativo de un territorio con identidad propia, en el que las condiciones de vida de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo económico, social, cultural, institucional y político de manera que se logre el bienestar generalizado de la población (OIT, 2008).

A pesar de las ventajas que conlleva, la puesta en marcha de un modelo de gestión de estas características no constituye una tarea fácil; no sólo desde un punto de vista práctico –en tanto está condicionado por la voluntariedad de la participación de los actores locales–, sino también desde un punto de vista teórico-axiológico, pues supone que cada uno de estos actores esté dispuesto a ceder protagonismo a favor del todo, aminorando las asimetrías de poder y favoreciendo la construcción y el desarrollo de capacidades.

Estas dificultades, junto a las visibles ventajas que acarrea la aplicación de estos modelos de gestión en partenariados requieren el desarrollo de metodologías de evaluación que posibiliten maximizar su potencial, contribuyendo de esta forma a la

generación de políticas públicas adaptadas a las necesidades actuales de cada contexto de intervención.

3. LA EVALUACIÓN DE LOS PARTENARIADOS: APROXIMACIONES Y PROPUESTAS

Justificada la importancia actual de los partenariados, su consideración como objeto de evaluación es la que resulta especialmente relevante a los efectos de este artículo. La coparticipación de entidades en un partenariado genera un contexto en el que la propia participación y gestión emergen como factores clave del éxito y, en consecuencia, en determinantes del mérito o valor de las intervenciones sobre las que la evaluación debe emitir un juicio crítico y sistemático (Murciano, 2006).

Por tanto, la evaluación de las intervenciones que se desarrollan bajo la fórmula de partenariado debe orientarse no sólo al enjuiciamiento de su eficacia, sino también al examen del propio partenariado como estrategia de desarrollo, en tanto que puede actuar como catalizador de dicho proceso en la medida que lo facilita o inhibe.

En esta misma línea de pensamiento, y siguiendo al profesor Joan Subirats, “si aceptamos que el trabajo compartido, el trabajo en red, es hoy determinante en las políticas de inclusión, debemos reconocer que la búsqueda de estrategias para tener en cuenta el valor generado por la construcción de esa red, y la evaluación de su eficacia, su capacidad de aprendizaje conjunto y su fuerza para el futuro, son elementos cada vez más significativos en toda dinámica de evaluación de las políticas sociales actuales” (Subirats, 2005: 35-36).

Y en esta búsqueda de estrategias de evaluación que permitan enjuiciar estas redes de gestión, hay que tener en cuenta el carácter netamente *empírico* del concepto de partenariado, que evoluciona progresivamente con los actores que lo constroen y perciben, y la necesidad de examinar su idoneidad según cada contexto (Handicap Internacional, 2002).

Este carácter empírico y contextual del partenariado es el que configura a su evaluación como una oportunidad para “avanzar en la discusión de hipótesis más concretas relativas al papel de los contextos estructurales sobre los procesos de decisión, tanto los que se refieren a las percepciones y las reglas informales sobre el poder, como los que identifican los canales y formas de relación entre actores y su articulación dentro de las redes que forman” (Jordana, 2009: 11).

Ahora bien, a pesar de la relevancia que posee hoy día la evaluación de los partenariados, no existe una propuesta evaluativa unánime, ni siquiera existen muchas referencias en la literatura especializada; por lo que se erige como uno de los retos actuales de la evaluación de políticas públicas (Osuna *et al.*, 2006).

Entre las referencias que pueden guiar este análisis encontramos desde la psicología, el estudio de las coaliciones comunitarias (Martínez y Martínez, 2003), y desde otras disciplinas, los estudios y aproximaciones a la medición del capital social (Román, 2001; Román y Rodríguez, 2006), o el análisis de redes (Garrido, 2003) –objeto de un reciente monográfico de la Revista GAPP–.

3.1. Pistas para evaluar partenariados a partir del caso de Equal en Andalucía

En los siguientes apartados se sintetizan retos y pistas para evaluar partenariados a la luz de las aportaciones teóricas existentes y de nuestra praxis profesional en evaluación. Tras presentar unos datos básicos sobre el modelo de gestión aplicado con Equal en Andalucía se toma como base la Evaluación de la experiencia Equal en Andalucía en materia de Redes de cooperación institucional (SAE, 2009a) para, a partir de ella, sistematizar las implicaciones que tiene que evaluar un partenariado y sus principales ámbitos de incidencia a lo largo de las principales etapas que se recorren en el itinerario de cualquier evaluación. En cada una de estas etapas, presentadas en los cuatro apartados siguientes, se muestran las opciones de método y técnicas seleccionados en dicha evaluación, justificándolos tanto en el propio contexto evaluativo como en la literatura existente en materia de evaluación de políticas públicas y, en la medida de lo posible, añadiendo extractos ejemplificadores de los hallazgos del proceso evaluativo.

CUADRO 2

El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal: la acción del partenariado como mecanismo de gestión

La Iniciativa Comunitaria Equal, diseñada con el fin de promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo, propuso el partenariado como plataforma desde donde gestar y gestionar soluciones innovadoras en materia de empleo e inclusión. El modelo de gestión de las políticas de empleo sustentado en la colaboración institucional entre actores clave emergió como una respuesta a las necesidades de coordinación y complementariedad que demandaba la realidad local ante la multiplicidad de instituciones, entidades y dispositivos que ha ido generando el proceso descentralización y la configuración de una administración multinivel.

Concretamente, Equal proponía la conformación de partenariados –denominados en el marco de Equal agrupaciones de desarrollo (AD)– como pilar sobre el que construir proyectos experimentales de empleo en 6 áreas temáticas diferenciadas; otorgándoles a dichas AD la gestión del ciclo de vida de cada proyecto, desde su conceptualización y diseño hasta su evaluación. La agrupación de desarrollo consistía en un acuerdo establecido por los agentes clave de un territorio o sector con voluntad de cooperar en el desarrollo (o la búsqueda) de soluciones a los problemas de desigualdad en el mercado laboral.

CUADRO 2 (cont.)

*El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal:
la acción del partenariado como mecanismo de gestión*

En el marco de Equal en Andalucía se ejecutaron, en el periodo 2001-2007, 70 proyectos cuya gestión estuvo a cargo de 47 agrupaciones de desarrollo que contaron con la participación de 394 entidades, gran parte de ellas representadas por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Si se excluyen aquellas que participaron en más de una AD, esta cifra se reduce a 286 entidades participantes; con una media de 9 entidades por partenariado. El 30% de entidades participantes fue representativa de algún colectivo o sector prioritario; y de ellas, el 40% fueron entidades de mujeres, el 21% asociaciones de desarrollo local, el 15% de personas con discapacidad y el resto representaron a personas inmigrantes, minorías étnicas y jóvenes, entre otros.

Fuente: Extracto del resumen ejecutivo de la evaluación de la cooperación institucional experimentada con Equal en Andalucía (SAE, 2009a: 5).

Sobre la base de la experiencia adquirida en el marco de la evaluación de la experiencia de Equal en Andalucía en materia de redes de cooperación¹, entre los desafíos que impone la valoración de la red y la evaluación de su eficacia, al menos cuatro elementos deben ser considerados:

1. La oportunidad del propio partenariado como estrategia de desarrollo *ad hoc*;
2. La necesidad de redefinir el concepto y el alcance de los criterios que tradicionalmente han guiado a los procesos evaluadores;
3. La conveniencia de repensar los ámbitos en los que debe centrarse la evaluación, y
4. La importancia de identificar metodologías de análisis adecuadas, capaces de responder a los requerimientos de información implícitos en evaluaciones de estas características.

En la siguiente tabla se presentan estos elementos que deben tenerse en cuenta en una evaluación de procesos de gestión basados en la colaboración institucional, considerados como parte de las etapas que, en mayor o menor medida, marcan el itinerario de toda evaluación; y que serán abordados en profundidad en los epígrafes siguientes:

¹ Para más información sobre la Iniciativa comunitaria Equal en Andalucía puede consultarse www.juntadeandalucia.es/empleo/equal

CUADRO 3

Cuatro etapas en la evaluación de los partenariados

Etapa	Ámbitos de análisis
1. Valoración de la necesidad/oportunidad de la puesta en marcha de procesos de gestión basados en la colaboración institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter de las problemáticas • Complejidad de las soluciones • Disponibilidad de recursos • Importancia de la financiación • Diversidad de destinatarios/as • Tipología de entidades
2. Particularización de cuestiones de evaluación y criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia • Eficacia • Eficiencia • Impacto • Viabilidad
3. Identificación de nuevos ámbitos de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • La estructura organizativa de la red y las modalidades de coordinación articuladas
4. Identificación de metodologías de análisis adecuadas	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría del programa • Análisis de redes sociales • Análisis y medición del capital social

Fuente: Elaboración propia.

En todos los casos, la evaluación de modelos de gestión basados en la colaboración institucional impone la necesidad de ampliar el objeto de evaluación, complementando la evaluación centrada en resultados con una valoración de los mecanismos de gestión implementados; aspecto que deberá considerarse de manera transversal y a lo largo de todo el proceso evaluador.

Esta doble consideración de los resultados alcanzados por la intervención (y las relaciones causa-efecto que tienen lugar en el proceso) y de los mecanismos puestos en marcha en su implementación es lo que Huey-Tysh Chen llama “evaluación iluminadora”; en tanto que arroja luz a los socios del partenariado sobre los supuestos clave sobre los que se supone que el partenariado opera y sobre los distintos componentes del programa que contribuyen a su éxito o fracaso (Chen, 2005).

Así, no se trata de reemplazar las metodologías de evaluación tradicionales, sino más bien de ampliar su foco de análisis y desarrollar la necesaria contextualización y particularización de las cuestiones a resolver y de las opciones que ofrece la evaluación de políticas públicas para el caso de los partenariados.

3.2. Evaluación de la oportunidad del partenariado

Los partenariados público-privados se sustentan en acuerdos establecidos por los agentes clave de un territorio o sector con voluntad de cooperar en el desarrollo (o la búsqueda) de soluciones a los problemas que afectan a las comunidades, incluyendo en la gestión de las políticas públicas a un vasto espectro de actores representativos de las distintas realidades que conviven en las sociedades actuales.

La oportunidad de un partenariado de esta naturaleza hace referencia a la idoneidad de su composición en relación con las necesidades que lo motivan. Hay que tener en cuenta que las experiencias de gestión basadas en la cooperación no tienen por qué suponer beneficios en todos los casos; requiriéndose, como *primera etapa en el proceso evaluador*, la valoración de la necesidad y viabilidad de la puesta en marcha de modelos de gestión de estas características.

Y en esta valoración será preciso considerar algunos aspectos clave, recogidos en el cuadro siguiente, como el *carácter de las necesidades y problemas* que justifican la constitución del partenariado; la *complejidad de las soluciones* que exige la realidad; la *disponibilidad de recursos* necesarios para hacer frente a la intervención –técnicos, humanos y, especialmente, financieros–, y la *homogeneidad/heterogeneidad que caracteriza a los colectivos destinatarios de las intervenciones*, en tanto que una mayor diversidad conlleva la necesidad de articular mecanismos de trabajo basados en la interdisciplinariedad. En relación con la disponibilidad de recursos financieros, Savas expresa que los partenariados son aconsejables cuando existe una clara necesidad de desarrollar un proyecto concreto, no existe suficiente presupuesto público para desarrollarlo, y existen beneficios potenciales derivados de la obtención de nuevas fuentes de financiación, de una implementación más ágil, de un diseño innovador y de una operativa eficiente (Savas, 2000).

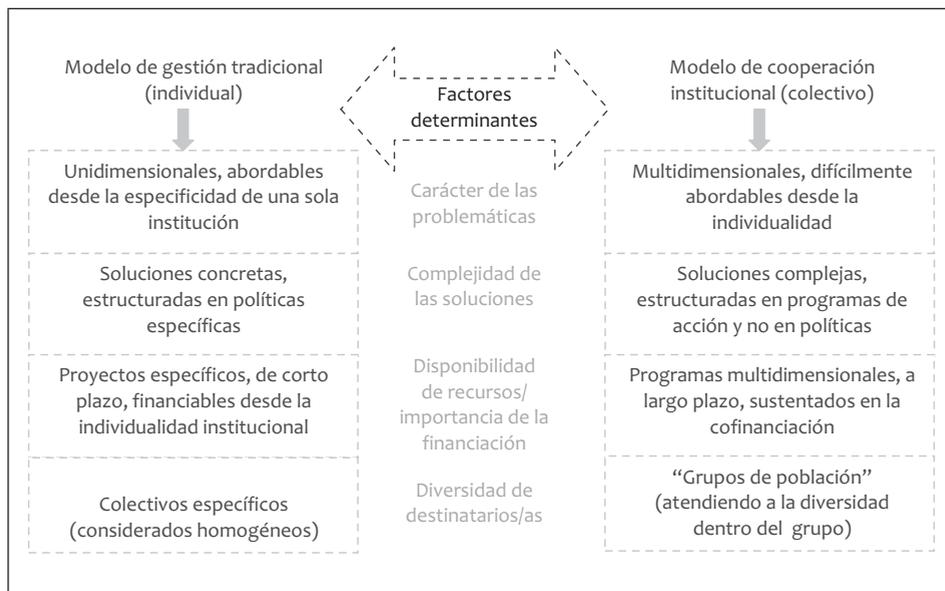
Concretamente, la multidimensionalidad que en la actualidad caracteriza a las problemáticas y a las políticas es el factor que marca el paso de un modelo de gestión individual o con una participación restringida, en donde la dinámica es vertical y los problemas y soluciones se conciben de una manera generalista y con cierto grado de homogeneidad; a otro modelo de gestión colectiva (multiplicidad de agentes), sustentado en una dinámica horizontal o reticular a través de la cual se pretenden ofrecer respuestas selectivas y adaptadas a problemáticas particulares (SAE, 2009b).

Una vez determinada la necesidad del partenariado, su oportunidad viene condicionada por la idoneidad de las instituciones que lo conforman en relación con las necesidades específicas de los colectivos, territorios y sectores objeto de la intervención. Es por ello que la representatividad y el grado de participación de entidades especializadas en la intervención en dichos territorios, sectores y colec-

tivos se configuran como indicadores clave para enjuiciar la conveniencia de la acción del partenariado como estrategia de gestión, si bien estas cuestiones podrían englobarse en el marco del criterio de pertinencia al que se hace referencia más adelante.

CUADRO 4

La necesidad del partenariado: factores que determinan su constitución



Fuente: Elaboración propia.

Así, considerando a la tipología de entidades socias de manera aislada, aparecen como ámbitos de análisis relevantes los siguientes:

- Los roles asumidos por cada entidad socia, siendo importante estudiar el grado de aprovechamiento de las “ventajas competitivas” de cada una, lo cual puede impactar en la eficacia y en la eficiencia del proyecto implementado.
- La aparición de agentes “no tradicionales” en la gestión de las políticas públicas, destacando la necesidad de centrar el análisis en la representatividad de estos actores y en la posibilidad que su participación significa en cuanto a la inclusión –en la gestión de las políticas públicas– de subgrupos específicos de la sociedad.
- El grado de participación de los distintos sectores representativos de la sociedad. Esta línea de análisis, directamente relacionada con el punto ante-

rior, se refiere también a la necesidad de evaluar el grado de participación de los agentes locales en el partenariado en función de los requerimientos de cada situación específica. Es decir, se trata de definir, en el marco del proyecto concreto que gestiona el partenariado, qué agentes *deberían* estar presentes si lo que se pretende es garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados.

CUADRO 5

Ámbitos de evaluación relacionados con la tipología de entidades

Rol asumido desde cada entidad	{ Aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada socio
Inclusión de actores no tradicionales en la gestión de las políticas públicas	
Representatividad de los actores que conforman el partenariado	{ Responsabilidades compartidas (horizontales)
Inclusión de subgrupos específicos.	{ Acercamiento (nexo directo) entre los objetivos de los proyectos y sus destinatarios/as
Grado de participación de los distintos actores locales	
Implicación/liderazgo de las Administraciones públicas	{ Incentivo a la participación de actores clave Legitimación/validación de la acción del partenariado
Relación entre las entidades socias, los objetivos del proyecto y los colectivos beneficiarios de las actuaciones	{ Adecuación de las políticas a sus verdaderos destinatarios/as Focalización de recursos en demandas/necesidades concretas Mayor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio

Fuente: Elaboración propia.

Estas cuestiones, además de constituir referentes para la evaluación de la red, contribuyen a generar responsabilidades de forma horizontal y pueden presentar un alto grado de incidencia en la capacidad de impacto, viabilidad, pertinencia, eficiencia y eficacia de las políticas y proyectos articulados; en tanto que suponen un nexo directo entre los objetivos y las personas destinatarias, posibilitando el diseño de actuaciones más concretas y selectivas, centradas en necesidades específicas y gestionadas por agentes plenamente involucrados en las problemáticas de los subgrupos que representan. Si bien, el análisis de algunas iniciativas gestionadas

desde la acción del partenariado² ha puesto de manifiesto que para que esto suceda se requiere:

- La implicación activa –y en muchos casos el liderazgo– de las diversas instituciones representativas de la Administración Pública con poder de decisión y manejo de recursos, en tanto que su presencia puede incentivar la participación de otros actores clave, legitimando y validando la acción del partenariado. Asimismo, es preciso tener en cuenta dos cuestiones complementarias: por un lado, que el desarrollo de proyectos paralelos a aquellos liderados desde la Administración Pública puede contribuir a la reproducción de prácticas simultáneas más que a la potenciación de recursos escasos; y, por otro, que las posibilidades de sostenibilidad de las iniciativas de cooperación se reducen considerablemente si no se cuenta con el apoyo y liderazgo del actor protagonista y competente en materia de políticas públicas.
- La relación, dentro del partenariado, entre las entidades socias, los objetivos del proyecto y los colectivos beneficiarios de las actuaciones; lo cual puede incidir en una mayor adecuación de las políticas a sus verdaderos destinatarios/as, en una focalización de los recursos en demandas/necesidades concretas y en un mayor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio.

Y en este aspecto es interesante prestar atención a lo que Calame denomina una *condición previa a la instauración de verdaderas relaciones de partenariado*, haciendo referencia a las posibilidades reales de participación de cada actor, que deben ser evaluados antes de la conformación de la red. En este sentido, puntualiza que no todos los actores tienen la misma posibilidad concreta de instituirse y de construir un discurso legítimo, ni la capacidad de influencia en la toma de decisiones, ni los recursos financieros que, en ocasiones, la participación requiere (Calame, 2006).

Finalmente, resulta importante resaltar que la participación no debe confundirse con la cantidad, pues las experiencias analizadas demuestran que un número elevado de entidades socias puede incidir, en ocasiones, de forma negativa sobre la operatividad del modelo de gestión por el incremento en los costes de transacción que los procesos de negociación conllevan.

Tomando como referencia las conclusiones de la evaluación del modelo de cooperación institucional articulado en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal

² Cuando se menciona el análisis de algunas iniciativas gestionadas desde la acción del partenariado hacemos referencia a diversos trabajos de evaluación de los autores, sobre todo un conjunto de proyectos realizados en relación con el seguimiento y la evaluación de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía, citados en la bibliografía.

en Andalucía “la composición amplia y heterogénea de los partenariados, incorporando y corresponsabilizando a nuevos actores en torno a un objetivo común y sobre la base de su representatividad, capacidad y experiencia, ha dotado a las intervenciones de mayores dosis de pertinencia y coherencia” (SAE, 2009b: 6). De esta manera, el análisis de la composición de los partenariados ha permitido observar algunos aspectos singulares de las agrupaciones de desarrollo (AD), ante los cuales cada una de ellas ha registrado un posicionamiento particular entre un amplio abanico de alternativas, cuyos extremos se muestran en la siguiente tabla.

CUADRO 6

*Análisis de la composición de los partenariados Equal en Andalucía:
resumen de los principales hallazgos*

Extremo 1 ←	Aspecto	→ Extremo 2
Mínimo (3)	Número de socios	Máximo (19)
Escasa relación entre entidades y colectivos destinatarios	Representatividad de los colectivos diana	Representatividad a nivel de subgrupos específicos
Baja presencia de entidades del territorio	Conocimiento del ámbito de intervención	Fuerte participación del tejido institucional local
Escasa relación entre las entidades y las problemáticas a solucionar por el proyecto	Experiencia en las problemáticas que sustentan las acciones del proyecto	Presencia de entidades especializadas en las problemáticas que dan forma al proyecto
Participación de algunos actores locales de referencia en materia de empleo	Presencia de actores locales clave en materia de empleo	Convocatoria a todos los actores locales clave en materia de empleo
Compromiso de los equipos técnicos	Generación de compromisos en la AD y en las propias entidades con el modelo de cooperación	Compromisos de cooperación de las entidades a todos los niveles, tanto técnico como político

Fuente: Elaboración propia a partir de SAE (2009b: 149).

3.3. Particularización de cuestiones de evaluación y criterios

Si la evaluación tiene como cometido ofrecer respuestas a cuestiones de interés sobre las políticas públicas, que presentan un alto grado de incertidumbre y relevancia para los actores implicados en ellas, es la explicitación de dichas cues-

tiones la que marca el inicio del diseño de toda evaluación. Estas cuestiones suelen estar asociadas a los criterios de valor que facilitan la labor de enjuiciamiento evaluativo. Independientemente de la existencia y utilidad de criterios complementarios según cada contexto, y prescindiendo en un primer momento de su dialéctica con evaluaciones más comprensivas, un recorrido por la literatura actual en materia de evaluación permite observar un consenso sobre la existencia de cinco criterios básicos³: pertinencia, eficiencia, eficacia, impactos y viabilidad (MAEC, 2007).

Son estos criterios principales los que, a continuación se analizan para el caso de los partenariados.

- En el marco de un modelo de gestión basado en la colaboración institucional, la evaluación de la *pertinencia* deberá atender, también, a la adecuación de las entidades socias que conforman el partenariado a las especificidades de la población beneficiaria y al contexto de intervención; suponiendo la consideración de aspectos tales como el grado de participación del tejido institucional local o el nivel de representatividad de los socios del partenariado respecto a la población destinataria, entre otras cuestiones de importancia.
- Si lo que se evalúan son proyectos y acciones gestionados desde la cooperación institucional, para la evaluación de la *eficiencia* será preciso considerar aspectos tales como la puesta en marcha de mecanismos destinados a promover la coordinación de los recursos de los socios del partenariado, en tanto que una superposición de recursos a nivel de partenariado restaría eficiencia a las acciones emprendidas.
- Para la evaluación de la *eficacia* se torna clave definir *en función de qué parámetros se considera que un modelo de cooperación ha sido eficaz*; siendo necesario considerar aspectos tales como: la operatividad del modelo de gestión implementado; la sostenibilidad de la acción del partenariado y la propia capacidad del modelo para alcanzar los objetivos planteados.
- Tomando como referencia el *Manual sobre partenariados*, es posible afirmar que la cooperación institucional marca el paso de una lógica de proyectos a una lógica de estructuras, en donde no sólo es importante la eficacia del pro-

3 Las definiciones utilizadas han sido extraídas –y en su caso adaptadas– del “Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española” (MAEC, 2007: 56-57). Es en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo donde con mayor arraigo se percibe el modelo de evaluación basado en estos cinco criterios. Con algunos matices (coherencia, relevancia y sostenibilidad), también se corresponde con los promulgados por la Comisión Europea para la evaluación de las políticas de desarrollo regional y de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

yecto, sino también la sostenibilidad de la estructura en el largo plazo (Handicap Internacional, 2002).

- En el caso de políticas y/o programas gestionados desde la cooperación entre actores, la identificación de los *impactos* de las intervenciones deberá focalizar, además de las personas beneficiarias, en las instituciones socias del partenariado gestor; atendiendo a aspectos tales como la modificación de las modalidades de trabajo de cada socio, la articulación de nuevas metodologías de intervención pública, o la generación de procesos de aprendizaje interinstitucionales, entre otros aspectos.
- A modo de ejemplo, destaca que en el marco de la evaluación de final de impactos de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía (SAE, 2009b) se identificaron 10 impactos principales de IC Equal en las instituciones participantes de los partenariados, entre los que destacan la creación de redes de trabajo interinstitucionales; la generación de experiencias, conocimientos y metodologías de trabajo; la formación de equipos técnicos especializados; y la generación de sinergias y puesta en común de recursos para el fomento del empleo a escala local.
- En el ámbito de la cooperación institucional, el criterio de *viabilidad* se relaciona con la valoración de la continuidad en el tiempo de las plataformas de gestión creadas; haciendo referencia a la sostenibilidad misma del partenariado gestor, existiendo a este respecto discrepancias entre las percepciones recabadas entre los gestores y gestoras de proyectos Equal y otras experiencias (Kjaer, 2003) sobre la necesidad de dicha viabilidad⁴.

A partir de esta particularización de los criterios de evaluación, se modifican, consecuentemente, las preguntas que informan cada criterio; siendo necesario complementar las cuestiones tradicionales con nuevos interrogantes con capacidad de arrojar luz sobre las especificidades del modelo de gestión y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos planteados.

A continuación se presenta una relación de preguntas “tradicionales” y “complementarias” para cada criterio de evaluación antes mencionado.

4 En relación a la viabilidad/sostenibilidad de las plataformas de gestión en partenariados creadas, Kjaer (2003) expresa que a pesar de que los *outcomes* sostenibles del partenariado son esenciales, la necesidad de la existencia del partenariado en perpetuidad no es necesariamente cierta. En lugar de esperar que las estructuras de los partenariados existentes sean fijas y sostenibles, puede ser más apropiado verlos como una oportunidad de cambio, caracterizados por su temporalidad y su naturaleza transitoria. Las actividades de los partenariados han de dirigirse a lograr un impacto sostenible, pero el partenariado en sí mismo puede disolverse, después de haber servido a su propósito, o de manera alternativa, transformarse en nuevas formas de operación con un cambio radical de objetivos, propósitos, o incluso socios.

CUADRO 7

Segunda etapa del proceso evaluador: redefinición de criterios

CRITERIO	
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN TRADICIONALES	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN COMPLEMENTARIAS (COOPERACIÓN INSTITUCIONAL)
PERTINENCIA	
¿Se corresponde la intervención con las prioridades y necesidades de la población beneficiaria? ¿Han cambiado las prioridades de los/as beneficiarios/as o sectores desde la definición de la intervención? En caso afirmativo ¿se ha adaptado la intervención a dichos cambios?	¿Se corresponde la tipología de entidades que conforman el partenariado con las prioridades y necesidades de la población beneficiaria? ¿Representan las entidades que conforman el partenariado a cada subgrupo específico de beneficiarios/as?
EFICIENCIA	
¿Se han respetado los presupuestos establecidos inicialmente? ¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos? ¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados?	¿Se han previsto mecanismos para coordinar los recursos (humanos, técnicos, financieros) de los que disponen los socios? ¿Se ha convocado a todos los actores clave del territorio a los fines de generar sinérgias y evitar duplicidades ? ¿Se han previsto mecanismos para flexibilizar las asignaciones presupuestarias , adaptándolas a las cambiantes problemáticas/necesidades de los/as beneficiarios/as?
EFICACIA	
¿Se han alcanzado todos los resultados previstos de la intervención? ¿Se ha alcanzado el objetivo específico de la intervención? ¿Se han logrado otros efectos no previstos? ¿Han encontrado dificultades los destinatarios para acceder a las actividades de la intervención?	¿Hubiera sido posible alcanzar los resultados de la intervención de no haber mediado la colaboración institucional ? ¿Ha sido el proceso de gestión lo suficientemente operativo como para alcanzar los resultados de la manera más rápida y eficiente posible? ¿Se trata de un modelo de gestión sostenible en el tiempo?
IMPACTO	
¿Ha contribuido la intervención a alcanzar el objetivo global propuesto? ¿Se ha logrado un impacto positivo sobre los/as beneficiarios/as directos considerados? ¿Se han producido impactos positivos no previstos sobre los/as beneficiarios/as? ¿Se han producido impactos negativos no previstos sobre los beneficiarios?	¿Se han producido impactos negativos/positivos sobre las instituciones participantes del partenariado gestor (generación de procesos de aprendizaje, intercambio de experiencias, formación de equipos técnicos especializados, etc.)? ¿Se han modificado las modalidades de intervención pública ?
VIABILIDAD	
¿Se mantienen los beneficios de la intervención una vez retirado el financiamiento? ¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de las actividades? ¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional? ¿Se ha actuado sobre la desigualdad de género? ¿Se ha promovido un progreso tecnológicamente apropiado? ¿Se ha velado por la protección de medio ambiente?	¿Se han previsto mecanismos para mantener la acción del partenariado en el tiempo? ¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de la acción del partenariado ?

EXPERIENCIAS Y CASOS

3.4. Nuevos ámbitos de evaluación

La valoración de políticas o programas gestionados desde la acción de un partenariado impone centrar la atención en nuevos ámbitos de análisis puesto que aparecen nuevos aspectos con significativo potencial para condicionar el logro de los objetivos planteados. Dicho de otro modo, en el marco de las evaluaciones de modelos de gestión basados en la colaboración institucional entran en escena factores no tradicionales que inciden directamente en las cuestiones de evaluación y en los criterios antes mencionados. Entre ellos, cobran especial relevancia la estructura organizativa y de coordinación, lo que conlleva la valoración de aspectos tales como:

- Los mecanismos de comunicación articulados.
- Las modalidades de asignación de tareas y responsabilidades implementadas.
- Los sistemas de toma de decisiones adoptados.
- La puesta en marcha de una instancia transversal de coordinación.

Estos cuatro sub-ámbitos de análisis pueden determinar, en gran parte, el correcto funcionamiento del modelo de gestión en partenariados; condicionando, consecuentemente, la sostenibilidad de la plataforma de gestión creada y la capacidad del partenariado para alcanzar los objetivos planteados.

Así, si se consideran los mecanismos de comunicación de manera individual, se observa la posible coexistencia de tres tipologías de flujos de información:

1. Partenariados en los que las entidades socias reciben las comunicaciones remitidas desde un nodo (entidad) que asume las funciones de coordinación.
2. Partenariados en los que las entidades socias mantienen una actitud proactiva en materia de comunicación.
3. Partenariados en los que algunas entidades lideran la comunicación en algunas parcelas.

En este sentido, tal como expresa Mataix, las redes se caracterizan por poseer un conjunto de nodos y conexiones entre ellos, más fuertes o más débiles, y aunque no necesitan un nodo central, suelen poseerlo, variando su vinculación con el resto de nodos. A diferencia de las redes sociales (entre individuos), las redes organizativas (entre entidades) se caracterizan, por su carácter productivo, generando productos y resultados o prestando servicios. Su eficacia respecto a modelos de gestión tradicionales jerárquicos radica en que son más flexibles, modulares y ágiles (Mataix, 2007).

En cuanto a las modalidades de asignación de tareas y responsabilidades, resulta importante centrar el análisis en dos cuestiones clave: por un lado, en los *criterios* que guían la asignación de funciones y, por otro, en las *modalidades* mediante las cuales

se asignan las tareas y responsabilidades, pues ambas cuestiones pueden presentar una significativa incidencia en la eficacia de los partenariados, condicionando su capacidad para alcanzar los objetivos planteados.

A priori, es posible diferenciar cinco “criterios-guía” en la asignación de tareas y responsabilidades en el marco de instancias de gestión asociada, criterios que no son excluyentes:

- Asignación de tareas en función del grado de implicación de cada entidad desde el inicio del proyecto.
- Asignación de tareas en función de las capacidades y especialidad de cada entidad.
- Asignación de tareas en función del colectivo o sector que cada entidad representa.
- Asignación de tareas en función de la experiencia de la entidad en ese ámbito o en el desarrollo de ese tipo de tareas.
- Asignación de tareas en función de la capacidad de contacto e interacción de cada entidad con los/las beneficiarios/as, así como según su estructura, recursos y experiencia.

Independientemente de estos criterios, también es importante analizar las modalidades de asignación de tareas y responsabilidades entre las entidades que conforman el partenariado, especialmente por su incidencia diferenciada en la *generación de compromisos* dentro del partenariado y, consecuentemente, en la continuidad/viabilidad de los modelos de gestión basados en la colaboración institucional.

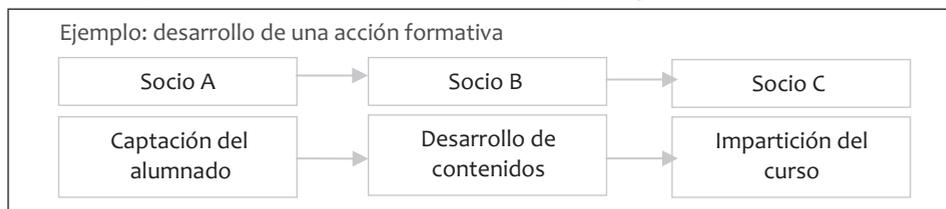
Para ilustrar estas modalidades, y su diferenciado nivel de incidencia, se recurrirá a un ejemplo que se muestra en el siguiente recuadro.

CUADRO 8

Modalidades de gestión compartida de actuaciones

Modalidad 1: Acciones encadenadas.

Las tareas se asignan sobre la base de una misma actividad, promoviendo el desarrollo conjunto de cada acción prevista en el proyecto (gestión compartida)

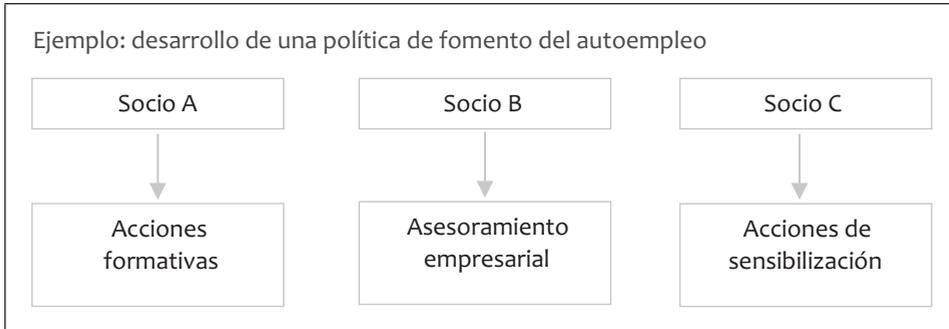


Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9

Modalidad 2: Acciones globales.

Las tareas se dividen sobre la base de diversas “acciones tipo”, en donde cada entidad asume el desarrollo de todas las tareas que dan forma a una actividad concreta, en la que no participa el resto de entidades (gestión repartida)



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de Equal, la primera de estas dos modalidades –basada en la asignación de acciones encadenadas– ha resultado ser más eficaz en lo que respecta a la operatividad del partenariado. Ello se debe principalmente a su capacidad para generar compromisos horizontales entre las entidades, ya que el desarrollo de una actividad estaba supeditado al trabajo conjunto de los socios.

Por el contrario, el sistema de asignación de tareas basado en el reparto de acciones globales ha desincentivado, en cierta medida, la interacción entre las entidades, pues el desarrollo de cada acción no guardaba relación con el resto de actividades planificadas (SAE, 2009b). En estos casos, la intensidad de los lazos de colaboración puede no ser significativa; comprometiendo, en cierto modo, la continuidad de la plataforma de cooperación creada.

A su vez, en numerosas ocasiones, estas entidades pueden terminar actuando en compartimentos estancos; traduciéndose en una parcelación de la realidad de cada persona beneficiaria de las actuaciones y en una merma del tratamiento integral de las problemáticas y de sus soluciones.

De esto se desprende una de las principales limitaciones de la gestión en partenariados, centrada en las dificultades para generar compromisos duraderos entre los miembros de la red; lo cual, por un lado, afecta la viabilidad/sostenibilidad del modelo de gestión en el tiempo; y, por otro, condiciona el logro de los objetivos planteados, limitando la eficacia de las actuaciones⁵.

⁵ La pregunta en este caso es si realmente es importante y necesaria la sostenibilidad del modelo de gestión. Algunos autores afirman que la sostenibilidad del partenariado constituye un requisito hasta

Esta dificultad para generar compromisos se relaciona de manera directa con la diferenciación, proveniente del campo de las relaciones internacionales, entre los conceptos *intergubernamental* y *supranacional*, que en línea con las cuestiones hasta ahora abordadas podrían expresarse como *cooperación interinstitucional* y *cooperación supra-institucional*. Así, mientras el primer concepto hace referencia a un proceso que afecta a varias instituciones que voluntariamente deciden emprender un proyecto juntas; el segundo implicaría la existencia de una institución que estaría por encima de las otras, cuyas decisiones deberían ser acatadas por el resto de instituciones.

Evidentemente, el sistema de gestión en partenariatado al que se viene haciendo referencia es de base interinstitucional, sustentándose exclusivamente en la voluntad de las entidades que conforman cada partenariatado; lo que al tiempo que supone importantes ventajas en cuanto al carácter democrático del modelo de gestión, plantea ciertos interrogantes respecto de la fortaleza del modelo como generador de compromisos duraderos.

En cuanto a los sistemas de toma de decisiones adoptados, el estudio de diversas experiencias de cooperación pone en evidencia que resulta fundamental la articulación consensuada de un sistema de carácter horizontal; en tanto que se ha demostrado que la reproducción de prácticas verticales en este sentido atenta contra los principios mismos de la colaboración institucional, desincentivando la continuidad de las estructuras de cooperación creadas, y afectando de manera directa la viabilidad de este modelo de gestión.

Asimismo, resulta importante considerar, en el marco de las modalidades de coordinación articuladas, un último sub-ámbito de análisis: la existencia de una instancia de coordinación. Y la importancia de focalizar el análisis en este aspecto radica en que un rol de coordinación fuerte supone un factor facilitador del trabajo en red, incidiendo de manera directa en la generación y el mantenimiento de los lazos de cooperación. En el caso de Equal existía un rol de representación (normalmente ostentado por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía) y un rol de coordinación asumido por la entidad que lideraba el proyecto. A este respecto, los representantes de las instituciones participantes relacionaron, de manera directa, la mayor/menor presencia de la Consejería de Empleo con la intensidad del trabajo en red; evidenciándose lazos más intensos en aquellos casos en los que el rol de la Consejería de Empleo (a través de sus distintas delegaciones) se percibía como “más activo”.

tanto dure la intervención o política; careciendo de importancia la continuidad del modelo de gestión una vez finalizada la intervención. No obstante, los participantes en partenariatados de la Iniciativa Equal en Andalucía que fueron entrevistados muestran que una dimensión de la eficacia de dichos partenariatados es su capacidad para mantenerse en el tiempo, justificado por las sinergias que se hubiesen generado o por la mejora del servicio prestado y al margen de los incentivos económicos que pudiesen haber constituido el estímulo inicial de la cooperación.

CUADRO 10

Tercera etapa del proceso evaluador. Nuevos ámbitos de evaluación: estructuras organizativas y modalidades de coordinación

Sub-ámbitos de análisis	Factores de incidencia	Criterios afectados
Mecanismos de comunicación	Tipología de flujos de información <i>ad-intra</i> partenariado	Eficacia
Modalidades de asignación de tareas y responsabilidades		
Criterios de asignación	En función de grado de implicación desde el inicio Según capacidades Según colectivo o sector que representa Según experiencia Según capacidad de contacto e interacción	
Modalidades de asignación	Acciones encadenadas Acciones globales	Eficacia Eficiencia Viabilidad Impacto
Sistemas de toma de decisiones	Carácter horizontal del sistema Carácter vertical del sistema	Eficacia Viabilidad
Instancia de coordinación	Facilita/ralentiza el proceso	Eficacia Viabilidad Impacto

Fuente: Elaboración propia.

Por último, no hay que olvidar que la cooperación institucional además de un modelo de gestión que debe ser enjuiciado en función de su contribución al logro de los objetivos generales de la intervención, puede constituir en sí mismo un objetivo instrumental de las políticas públicas para promover mayores cotas de desarrollo y bienestar. En este caso, la promoción de la cooperación institucional se convierte en un objetivo de las intervenciones; adquiriendo una connotación diferente a la que se ha venido exponiendo hasta ahora. Así, es posible diferenciar dos significados diferenciados de la cooperación institucional que merecen ser tenidos en cuenta durante los procesos de evaluación, en tanto que ostentan capacidad para

informar sobre algunas cuestiones clave en un contexto de desarrollo socioeconómico de base local:

- La cooperación institucional *como modelo de gestión* de las políticas públicas, cuyo análisis puede arrojar lecciones valiosas que contribuyan a definir consensuadamente un nuevo modelo de gobernanza que facilite la vertebración de políticas públicas territoriales.
- La colaboración institucional como *objetivo* de las políticas públicas, cuya evaluación puede aportar insumos sobre aquellos elementos que necesariamente deben estar presentes si lo que se persigue es generar procesos de cooperación territorial.

En este segundo caso, emergen nuevas categorías de análisis como las que siguen:

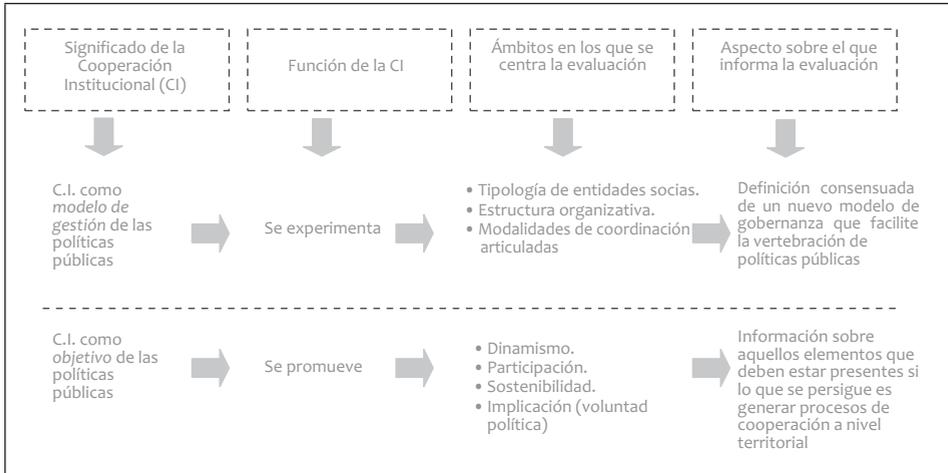
- El carácter movilizador de las políticas, entendido como su capacidad para dinamizar a todos los actores necesarios para acometer el objetivo de cooperación planteado.
- El grado de participación de los actores clave del territorio en el diseño del objetivo planteado (independientemente de su participación en el partenariado).
- La sostenibilidad del partenariado promovido, es decir, su capacidad para asegurar la continuidad de las instancias de cooperación creadas una vez finalizada la intervención o reproducirlas bajo otras fórmulas de colaboración.
- La existencia de voluntad política para acompañar/liderar el proceso.

La promoción de la colaboración institucional como un objetivo de los proyectos constituye uno de los aspectos más destacables de la Iniciativa Equal en Andalucía, en tanto en cuanto se ha utilizado esta fórmula experimental para fomentar la generación de procesos de cooperación duraderos a nivel territorial.

Tal como se expresa en el informe de evaluación de las redes de cooperación establecidas en el marco del Equal en Andalucía, “las ventajas de este tipo de acciones son muchas. Entre ellas destaca principalmente la articulación de escenarios de reflexión colectiva; la posibilidad de poner en común diagnósticos y de contar con estrategias más innovadoras para el desarrollo de estos territorios; la mayor complementariedad de las actuaciones; la optimización en el uso de los recursos; y la articulación de mecanismos capaces de responsabilizar horizontalmente a todos los actores de la ciudadanía en el desarrollo de las localidades” (SAE, 2009b: 171-172).

CUADRO 11

La cooperación institucional como modelo de gestión y como objetivo: significado, funciones, nuevos ámbitos de evaluación y contenidos de la información



Fuente: Elaboración propia.

3.5. Identificación de metodologías de análisis adecuadas

La evaluación de modelos de gestión basados en la colaboración institucional requiere, por último, la identificación de metodologías de análisis adecuadas; capaces de alimentar, de manera simultánea, dos requerimientos de información paralelos: por un lado, los centrados exclusivamente en los resultados e impactos de la intervención (estrategia operativa de las políticas); y, por otro, aquellos que focalizan en los mecanismos de gestión articulados desde la red para alcanzar estos resultados e impactos (estrategia institucional de las políticas).

En este sentido, mientras en el primer caso las metodologías de análisis sustentadas en técnicas de investigación cuantitativas pueden aportar gran parte de los datos necesarios para llevar adelante la evaluación, en el segundo se precisará de información de carácter cualitativo, capaz de aportar datos sobre las particularidades, ventajas y desventajas del modelo de gestión implementado, siempre con relación a un contexto determinado, a destinatarios/as específicos/as y a objetivos diferenciados.

Sobre la base de esta doble necesidad de información, algunas metodologías de análisis muestran mayor capacidad de adaptarse a la evaluación de modelos de gestión basados en la cooperación institucional.

Una primera referencia estaría relacionada con la combinación de modelos de evaluación basados en estándares (criterios) con modelos de evaluación compresivi-

vos (Stake, 2006) ya que, desde nuestra experiencia, de este planteamiento ecléctico emerge una mejor comprensión de los hechos y hallazgos de la evaluación de partenariados. Todas las referencias presentadas en el apartado 3.3 sobre la particularización de cuestiones y criterios de evaluación, darían respuesta a los requerimientos que impone un modelo de evaluación basado en estándares. Por su parte, las necesidades de comprender la bondad y utilidad de los procesos de colaboración institucional en el seno del partenariado nos han hecho adoptar en la evaluación de Equal (SAE, 2009b), además de estos preceptos, los postulados de la evaluación comprensiva propuesta por Stake, y han tenido su traducción en el proceso evaluativo en el desarrollo de técnicas cualitativas (observación participante, historias de vida y talleres de participación estratégica con personas beneficiarias y gestores/as) como base que ha permitido comprender que decisiones se tomaron dado el contexto que se enfrentaba, y han servido de base para la construcción de cuestionarios que permitieron ponderar dichas percepciones cualitativas en cada uno de los proyectos analizados.

Además de este planteamiento ecléctico, entre las aproximaciones metodológicas que pueden guiar la evaluación de partenariados, destaca en primer lugar el enfoque de Evaluación basado en la teoría y la denominada *teoría del programa*, centrada en la explicitación de la “caja negra”; es decir, en el análisis de las causas o razones que motivan que un determinado cambio ocurra (Weiss, 1998). La teoría del programa indaga, además, en los mecanismos subyacentes que se presumen como responsables de dichos cambios -relaciones causa-efecto- (Bustelo, 2007). El postulado sobre el que se construye esta aproximación es que si se consigue establecer cuáles son los factores determinantes del éxito, y la forma en que se interrelacionan, se puede decidir qué pasos deben supervisarse a medida que avanza el programa, para determinar si encuentran confirmación en los hechos (Banco Mundial, 2004).

Junto con la teoría de la implementación, forman lo que Weiss denomina Teorías del cambio. La teoría de la implementación se centra en las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos y en cómo se aplican; mientras que la teoría del programa aborda las respuestas que dichas actividades generan, mediante el aporte de un modelo o teoría explícita de cómo y por qué el proyecto produce los efectos planeados (Díez, 2007). Ambas vertientes son especialmente relevantes en una evaluación de partenariados.

En este sentido, el análisis pormenorizado del modelo de gestión en partenariado se correspondería con la explicitación de la caja negra, permitiendo identificar ciertos factores (catalizadores) asociados a la gestión de las políticas con capacidad para potenciar/desincentivar el logro de los objetivos planteados.

Chen avanza un paso más en los postulados de la teoría del programa, incluyendo el concepto de *moderadores*, haciendo referencia a aquellos factores –especialmente relacionados con las modalidades de implementación de un programa– que condicionan los efectos y/o resultados de una intervención (Chen, 2005).

Los nuevos ámbitos de evaluación antes analizados (estructura organizativa implantada y modalidades de coordinación articuladas, junto con el análisis de la tipología de entidades socias que conforman el partenariado, el rol que juega cada una de ellas y las relaciones informales de colaboración que se generan) se erigen –entre otros– como posibles factores moderadores dentro de un modelo de gestión asociada; afectando a los efectos y/o resultados de la intervención.

En segundo lugar, destaca la metodología del *análisis de redes sociales*, centrada en el funcionamiento de estas estructuras reticulares de gestión. En este sentido, siguiendo a Garrido, se entiende por red social –como categoría de análisis– a los vínculos entre un conjunto definido de entidades sociales, implicando esto que los vínculos existentes entre los elementos cumplen determinadas propiedades que repercuten sobre los aspectos de las conductas de los actores. Tales propiedades (intensidad relacional, posición del actor, accesibilidad, cliqués, grupos de equivalencia estructural, etc.) definen la función o funciones de una red social (Garrido, 2003).

En el marco del análisis de redes, resulta interesante también centrar la atención en aquellos actores que cumplen las funciones de coordinación o intermediación, lo cual puede arrojar luz sobre los flujos de comunicación principales que tienen lugar en el interior de la red, facilitando su correcto funcionamiento. En palabras de Borrás, “se entiende por intermediación (brokerage) la posición intermedia que adopta un actor entre otros dos agentes, que son denominados respectivamente el remitente y el receptor” (Borrás, 2009: 24).

También resulta pertinente considerar la utilización de metodologías de *análisis y medición del capital social*, definido como la “capacidad que tiene el [tejido institucional] para adquirir información (técnica, organizativa, comercial, financiera, etc.), incorporarla a procesos propios y gestionar tales procesos, obteniendo como resultado una mayor innovación y desarrollo [institucional]” (Román, 2001: 16).

Para medir el capital social, Román y Rodríguez (2004) proponen un sistema de indicadores que contempla los siguientes descriptores:

✓ Indicadores de recursos: dimensiones de capital social:

- Redes
- Confianza
 - a) confianza generalizada
 - b) confianza particularizada
- Normas, actitudes y valores
- Calidad del marco institucional

✓ Indicadores de realización: mecanismos:

- Acceso e intercambio de información
- Acciones colectivas

✓ Indicadores de resultados:

- Generar conocimiento
- Innovación
- Desarrollo empresarial
- Crecimiento del empleo

Finalmente, es posible mencionar otras metodologías de análisis centradas en la doble vertiente operativa-institucional que caracteriza a los modelos de gestión en partenariatado, como los *estudios de las coaliciones comunitarias* desde el campo de la psicología (Martínez y Martínez, 2003) o la aplicación del *enfoque sistémico* (utilización del concepto de sistema como un todo irreducible: estructura-estrategia-procesos).

En todas estas aproximaciones, las metodologías de análisis deberán apoyarse en técnicas de investigación adecuadas, capaces de recoger información cuantitativa y cualitativa que permita comprender y valorar de la manera más exhaustiva posible las estrategias institucionales que dan forma a la acción del partenariatado. Entre ellas, destacan los grupos de discusión, los talleres de participación estratégica, las entrevistas en profundidad, los grupos focales, las historias de vida, la observación participante y los estudios de casos (Stake, 1997).

Atendiendo a las consideraciones metodológicas que orientaron la evaluación de las redes de cooperación en Equal en Andalucía, para examinar las modalidades de gestión asociada desplegadas en el seno de las agrupaciones de desarrollo se siguieron los postulados de la teoría del programa, haciendo uso de herramientas de carácter cualitativo y cuantitativo, y recurriendo, asimismo, a técnicas propias de los estudios de caso y de la metodología de análisis de redes (ver consideraciones metodológicas en SAE, 2009a y 2009b).

Así, se comenzó por explorar las experiencias de cooperación institucional desarrolladas desde cada una de las agrupaciones de desarrollo gestoras de proyectos durante la segunda convocatoria de Equal (2005-2007). Este examen se llevó a cabo mediante el análisis documental, la realización de entrevistas semiestructuradas, la autoadministración de un cuestionario de autoevaluación y la celebración de talleres de participación estratégica, que permitieron identificar modelos de cooperación que posteriormente fueron objeto de estudios de caso, así como factores clave de éxito o fracaso de las modalidades de colaboración implementadas.

CUADRO 12

*Cuarta etapa del proceso evaluador:
identificación de metodologías de análisis adecuadas*

Metodología de análisis	Foco de estudio	Técnica de investigación	Aspectos sobre los que informa
Teoría del programa	Caja negra del programa, análisis de relaciones causa-efecto. Moderadores	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de discusión • Talleres de participación estratégica • Entrevistas en profundidad • Grupos focales • Observación participante 	Factores determinantes del éxito o fracaso de las intervenciones (con capacidad para potenciar/ desincentivar el logro de los objetivos planteados)
Análisis de redes sociales	Vínculos entre las entidades sociales que conforman la red (intensidad relacional, posición del actor, accesibilidad, cliqués, grupos de equivalencia estructural, etc.)		Funciones de una red social
Análisis y medición del capital social	Redes; confianza; normas, actitudes y valores; calidad del marco institucional		Acceso e intercambio de información; acciones colectivas; generación de conocimiento; innovación; desarrollo empresarial; crecimiento del empleo

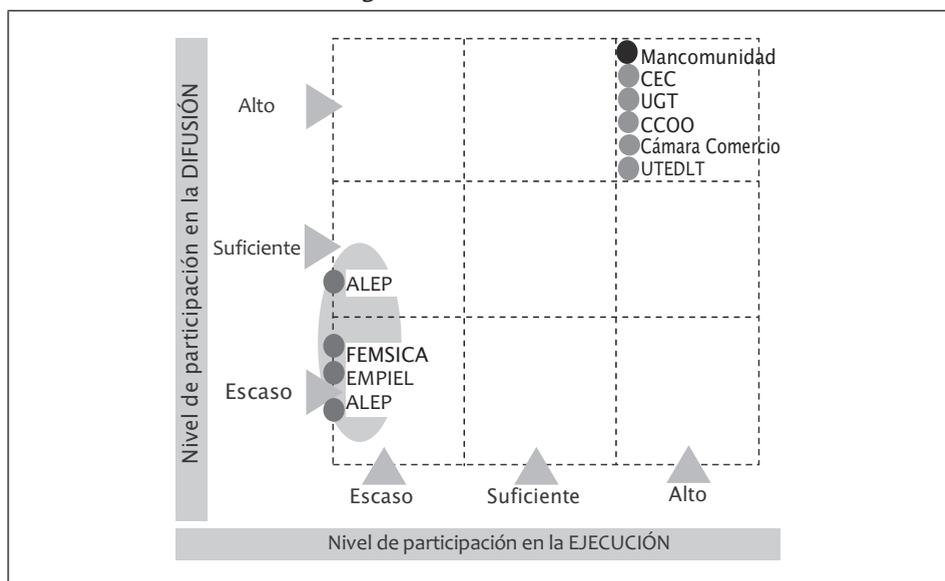
Fuente: Elaboración propia.

En el cuestionario de autoevaluación se solicitaba a las entidades coordinadoras de los proyectos que examinasen la gestión del partenariado y valorasen la cooperación mantenida con el resto de entidades socias según diversas modalidades o temáticas (diseño del proyecto, gestión de actividades, prestación de servicios, evaluación, financiación o toma de decisiones, entre otras). Además de esta valoración de la cooperación se incluyeron indicadores básicos sobre el proyecto y el partenariado, sobre la utilidad de los mecanismos de comunicación propuestos, sobre la pertinencia del partenariado gestor atendiendo al perfil de las entidades socias y al nivel de participación de cada una de ellas y sobre las modalidades de asignación de tareas y responsabilidades.

La autoevaluación que cada entidad realizó sobre las relaciones de cooperación mantenidas con el resto de entidades socias del partenariado, permitió construir *Diagramas de colaboración institucional* en los que se mostraba el mapeo de las redes de trabajo habilitadas en el seno del partenariado en los distintos ámbitos que conforman la gestión de un proyecto de empleo (financiación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, entre otras), según la tipología de entidad socia (asociación, administración local, agente social) y el nivel de participación registrado en las autoevaluaciones. Al poner en relación las diferentes modalidades de cooperación se observaron hechos relevantes que ponían de manifiesto, por ejemplo, que determinada tipología de entidades participaba más activamente en la toma de decisiones si había registrado un nivel alto de participación en el diseño del proyecto.

CUADRO 13

Modelo de diagrama de colaboración institucional



Fuente: SAE, 2009-1: 19.

EXPERIENCIAS Y CASOS

El cuestionario de autoevaluación y los diagramas de colaboración se inspiran en enfoque del análisis de redes sociales, que se utilizó para determinar las relaciones entre las entidades socias, la estructura de la red que configuran y su funcionamiento⁶.

6 Este enfoque, al centrarse en las relaciones y no en los sujetos que las mantienen, lleva en última instancia a una aproximación a la medición o delimitación de la generación de capital social, como recurso empleado/generado en el proceso de compartir información y conocimiento (Román, 2001). Si Román define y utiliza el concepto de capital social como la capacidad de un grupo para compartir información, generar conocimiento y aplicarlo al proceso productivo, en este tipo de evaluaciones de partenariados Equal se hace referencia a la capacidad del partenariado para compartir información, generar conocimien-

La aplicación de estas técnicas permitió detectar modelos de cooperación, elementos que los caracterizaban, factores determinantes en la gestión y resultados e impactos percibidos que, en su conjunto, fueron trasladados a un cuestionario para que los representantes de cada proyecto (entidad coordinadora) pudiesen ponderar en qué medida dichos factores se correspondían con la realidad de la agrupación de desarrollo en la que participaron.

El análisis agregado de la información recabada a nivel de proyecto permitió una primera aproximación sobre los distintos elementos que determinan un modelo de gestión basado en la colaboración institucional:

- La tipología de entidades socias, focalizando el análisis en las entidades socias y sus roles, la aparición de actores “no tradicionales” en la gestión de las políticas de empleo, la adecuación entre las entidades socias y los objetivos planteados desde los proyectos, entre otros aspectos.
- Su estructura organizativa.
- Los mecanismos de coordinación, comunicación, asignación de tareas y toma de decisiones implementados.
- La capacitación representativa y participativa.

Finalmente, estos elementos fueron analizados en una serie de partenariados que respondían a modalidades particulares de redes de cooperación y que fueron objeto de estudios de caso, que tenían como finalidad valorar la eficacia del partenariado con respecto a los modelos de gestión de las políticas de empleo tradicionales. Para ello, se procedió a la realización de talleres de participación estratégica y de entrevistas en profundidad con una muestra de entidades socias los partenariados seleccionados. Estos talleres estuvieron orientados a la comprensión de las percepciones de una muestra de actores clave de los partenariados sobre la utilidad y oportunidad de los mecanismos de colaboración institucional impulsados a través de Equal sobre la plataforma de agrupaciones de desarrollo. Entre los aspectos tratados se focalizó en la pertinencia y eficacia de la metodología de trabajo que supuso la gestión a través de agrupaciones de desarrollo, prestando especial atención a aspectos tales como:

- Mecanismos de coordinación y asignación de tareas implementados.
- Incidencia de la colaboración institucional en el logro de los objetivos planteados.
- Operatividad de la gestión del partenariado.
- Sostenibilidad de la acción del partenariado.
- Ventajas y desventajas de la gestión del partenariado.

to y aplicarlo a la mejora de las políticas de empleo e inserción sociolaboral en las que se encuadra la Iniciativa Comunitaria.

En este proceso se observaron las distintas connotaciones que adquiriría el concepto de eficacia de la colaboración institucional experimentada. Así, fue posible identificar y analizar tres aspectos a partir de los cuales las entidades socias valoraron la eficacia de los modelos de cooperación desarrollados:

1. La operatividad del proceso de gestión en el que se materializó la colaboración institucional.
2. La capacidad de los partenariados para conseguir los objetivos planteados.
3. La sostenibilidad de la acción del partenariado.

Finalmente, se procedió al análisis de los impactos que ha generado la acción del partenariado en las instituciones participantes en las agrupaciones de desarrollo; siendo el objetivo extraer aprendizajes que informen y optimicen futuras intervenciones en materia de empleo.

4. RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PROMOCIÓN DE PARTENARIADOS EFICACES

Entre las estrategias para la mejora continua en el ámbito de la evaluación de políticas públicas se encuentran el desarrollo de metaevaluaciones y la realización de síntesis de evaluaciones; centradas las primeras en el propio proceso evaluativo (evaluar la evaluación) y las segundas en los aprendizajes extraídos (sistematizar sus hallazgos y conclusiones). En este apartado se ha realizado un esfuerzo por sintetizar las principales conclusiones y recomendaciones la evaluación de la experiencia Equal en Andalucía en materia de redes de cooperación. Al difundir y compartir esta experiencia el propósito no es otro que contribuir a generar un *background* suficiente que facilite futuras síntesis de evaluaciones: sintetizar para sistematizar.

1. Composición de los partenariados

En primer lugar, es posible observar que en aquellos partenariados en los que existe una relación directa entre el problema que se pretende solucionar y la composición del partenariado, las personas beneficiarias expresan una mayor conformidad con las políticas, puntualizándose las ventajas de contar con actuaciones pertinentes y adaptadas a las realidades de cada individuo.

- ➡ La existencia de una relación directa entre el problema que se pretende solucionar y la composición del partenariado permite explicitar las dificultades a resolver de manera más clara y diseñar actuaciones más selectivas y focalizadas, capaces de responder a situaciones concretas y siendo sensibles a la diversidad dentro de cada grupo poblacional o colectivo.

Asimismo, la experiencia sugiere que la participación activa del tejido institucional local, en especial de asociaciones representativas de subgrupos específicos de la comunidad, es imprescindible si lo que se pretende es adaptar las políticas a las necesidades de las personas beneficiarias; no obstante, la experiencia también demuestra que tal nivel de implicación no resulta viable de no mediar una contraparte económica que posibilite al personal de tales organizaciones asumir compromisos en este sentido. Y en esto las Administraciones Públicas deben asumir un rol protagonista, articulando medidas de apoyo tendentes a fomentar la participación activa de estas entidades.

En el marco de la evaluación de Equal, se ha puesto de manifiesto que la representatividad de las entidades posee dos dimensiones que deben ser consideradas para constituir partenariados eficaces: una “extensiva”, que hace referencia a su implantación en el territorio y a su capacidad para representar los intereses generales de un colectivo (considerando al grupo como un todo homogéneo); y otra vertiente “intensiva”, relacionada con la capacidad de las entidades para ser sensibles a las necesidades específicas de facciones o subgrupos (poniendo el énfasis en las necesidades y en el perfil que éstas configuran y que son las que determinan la diversidad dentro del grupo)⁷.

Esta representatividad de las agrupaciones de desarrollo Equal, extensiva e intensiva, se ha visto condicionada según las percepciones de las entidades colaboradoras (no ejecutoras directas de presupuesto) por la falta de recursos, que se ha traducido en su implicación desigual –y, en cierta medida, voluntarista– a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. La constante dedicación y los requerimientos continuos de coordinación que exige el trabajo en red, ponen de relieve que la participación e implicación de este tipo de entidades en los partenariados supone un reto que exige explorar nuevas fórmulas que garanticen recursos específicos que les permitan compaginar su quehacer cotidiano con la asunción de compromisos duraderos y efectivos con el fomento del empleo (SAE, 2009b).

- ➡ Independientemente de estas consideraciones, es necesario encontrar un equilibrio entre la heterogeneidad institucional, como garante de la representatividad de la diversidad local, y la operatividad del procedimiento, en tanto que la existencia de un número excesivo de socios puede dificultar el buen funcionamiento del sistema de gestión implementado.

Por otra parte, siendo una finalidad de la colaboración institucional la necesidad de coordinar los distintos recursos con los que cuentan los territorios, resulta funda-

7 Un ejemplo de esto último lo constituye el hecho de que en un partenariado destinado a promover el autoempleo en mujeres gitanas de un barrio con problemas de exclusión social, se considera una representación más intensiva de las necesidades de dichas mujeres la presencia en el partenariado de asociaciones del propio barrio, de asociaciones de mujeres o, mejor incluso, de asociaciones de mujeres gitanas de dicho barrio si es que existen. Sería menos intensiva, a priori, la representación que pudiese ostentar una agrupación regional de empresarios y una agrupación regional de personas gitanas en general.

mental que en los partenariados se cuente con la participación activa de todos los actores clave en las materias que motivan las políticas. En caso contrario se continúan reproduciendo estructuras paralelas, que operan desde el individualismo y no desde la construcción de sinergias. De aquí se desprende el importante papel que las Administraciones Públicas –en especial a nivel regional en el caso de Equal– deben asumir en la coordinación de los distintos actores y recursos disponibles, en tanto que ostentan la autoridad y la competencia necesarias para liderar los procesos.

Por último, resulta importante destacar las diferencias entre actores locales en los que la cooperación constituye un compromiso verdaderamente asumido por todos los estamentos institucionales, de aquellos en los que la cooperación sólo constituye una prioridad para los equipos técnicos. En el caso de Equal la experiencia se relaciona más directamente al segundo caso. Esta brecha político-técnica ha afectado de manera acusada a la sostenibilidad de los procesos de cooperación generados que, en gran parte, está condicionada a la voluntad política de los directivos y cargos electos (SAE, 2009b).

2. Diseño de las intervenciones

En esta fase, la existencia de objetivos comunes entre los socios, que precedan a la constitución del partenariado o que se diseñen conjuntamente mediante un proceso participativo, ha demostrado ser un elemento facilitador del proceso de colaboración; lo que puede lograrse reforzando los mecanismos de participación durante el diseño de las intervenciones, reemplazando los sistemas de consulta por estrategias genuinas de trabajo en red y destinando partidas presupuestarias a la promoción de una mayor acción conjunta en la fase de diseño.

Por otra parte, la articulación de canales claros y accesibles de comunicación entre los miembros del partenariado también ha demostrado su potencial para garantizar la operatividad de los procesos. En el caso de Equal el éxito del trabajo en red, medido a través del logro de los objetivos planteados y de la continuidad de los lazos de cooperación generados, ha sido más tangible en aquellos casos en los que las comunicaciones fluyeron de manera constante; siendo a la vez fundamental el rol de coordinación para mantener vivo el proceso (SAE, 2009b).

3. Ejecución de las intervenciones

En esta fase, el modo en el que se han implementado dos mecanismos clave ha marcado diferencias en cuanto a la eficacia de la acción del partenariado. Concretamente, se hace referencia a los mecanismos de asignación de tareas y responsabilidades y los procedimientos de toma de decisiones.

En cuanto a los primeros, el reparto de tareas basado en la asignación de acciones encadenadas resultó ser más eficaz que la modalidad de asignación de acciones

globales, especialmente en relación a la operatividad de la acción del partenariado. Y esto principalmente por su capacidad para generar compromisos horizontales entre los socios, en tanto el desarrollo de una actividad está supeditado al trabajo conjunto de todas las entidades participantes. Por el contrario, el sistema de asignación de tareas basado en el reparto de acciones globales puede desincentivar, en cierta medida, la interacción entre las entidades; pues el desarrollo de cada acción no guarda relación con el resto de actividades planificadas.

En esta misma línea de pensamiento, ha mostrado ser fundamental la articulación consensuada de un sistema horizontal de toma de decisiones; en tanto que se ha puesto de relieve que la reproducción de prácticas verticalistas en este sentido atenta contra los principios mismos de la colaboración institucional, desincentivando la continuidad de las estructuras de cooperación creadas.

En el caso de Equal, el análisis y valoración individual de cada partenariado ha puesto de manifiesto que existe una relación directa entre financiación y toma de decisiones o, lo que es lo mismo, entre quien aporta cofinanciación al proyecto y entre quienes tienen capacidad de decisión; lo que muestra las limitaciones de la apertura de los partenariados hacia el resto de entidades no cofinanciadoras (SAE, 2009b)⁸.

De manera transversal al ciclo de vida de cada política, destaca como condicionante de la operatividad, sostenibilidad y capacidad de impacto de la acción del partenariado la existencia de voluntad política por parte de las Administraciones públicas para acompañar y liderar el proceso en tres sentidos:

1. Porque sin el apoyo de las Administraciones públicas (AAPP). disminuye notablemente la legitimidad de las intervenciones.
2. Porque el desarrollo de políticas paralelas a aquellas lideradas desde la AA.PP. puede contribuir a la reproducción de prácticas simultáneas más que a la potenciación de recursos escasos.
3. Porque las posibilidades de sostenibilidad de las iniciativas de cooperación se reducen considerablemente si no se cuenta con el apoyo y liderazgo del actor protagónico en materia de políticas públicas.
4. Seguimiento y evaluación.

En este aspecto, se hace necesario contar con un instrumento –evaluación– con capacidad para reorientar las intervenciones a medio camino, potenciando así su utilidad y capacidad de impacto.

⁸ Hay que tener en cuenta que no todas las entidades del partenariado eran cofinanciadoras de los proyectos Equal.

En cuanto a la función de evaluación en el seno del partenariado hay que tener en cuenta de manera preliminar que puede ser responsabilidad de una única entidad, de un grupo o del conjunto de entidades asociadas. Esta participación en la evaluación puede variar desde una implicación directa en el diseño, realización y comunicación de resultados, lo que sin duda aumenta el aprendizaje organizacional (individual y colectivo), hasta la coordinación del proceso evaluativo externalizado o su cofinanciación.

En el caso de los partenariados resulta especialmente interesante el desarrollo de evaluaciones conjuntas, entre varias o todas las entidades asociadas, aunque se observa que suele ser una de las entidades la que ostenta la responsabilidad en este proceso apoyándose en asistencias técnicas externas.

Esta situación, que en principio puede parecer adecuada, puede generar tensiones ante dificultades y retrasos en la ejecución de la intervención, ya que ello provoca que la evaluación quede relegada a un segundo plano, perdiendo la centralidad que debe tener.

Más allá de quien asume esta responsabilidad de evaluación en el partenariado la cuestión central es qué funciones son efectivamente asumidas y cuáles quedan externalizadas. Ello es así porque aunque se pueda externalizar la realización de la evaluación existen muchas decisiones que corresponden a los propios actores del partenariado y que no se pueden eludir, como la determinación de los objetivos, el ámbito, el alcance o las cuestiones a las que se debe dar respuesta con el ejercicio evaluativo (Murciano, 2006).

En cualquier caso, para la evaluación de políticas públicas, los partenariados presentan una fortaleza sobre otros modelos de gestión: reúnen a los múltiples niveles de la administración con competencias en una determinada materia y a gran parte de los *stakeholders*. Por tanto, *a priori*, se configuran como el escenario idóneo para desplegar procesos de evaluación participativos.

En el marco de la evaluación de redes de cooperación en Equal, desde las entidades participantes en las AD se ha puesto de manifiesto el gran trabajo realizado en materia de seguimiento y evaluación de cara a la detección de buenas prácticas para su transferencia, contando para ello con instrumentos útiles y ágiles y generando un importante proceso de desarrollo de capacidades en este sentido.

No obstante, también han expresado el reto que aún supone desarrollar las herramientas necesarias que permitan redireccionar las actuaciones sobre la marcha. En unos casos la dificultad para concretar ciertas actuaciones durante la fase de diseño y, en otros, la lógica de prueba y error que conlleva un proceso experimental como Equal, son los argumentos esgrimidos a favor de la interpretación flexible que se demanda sobre los compromisos establecidos en los documentos programáticos (SAE, 2009b).

5. CONSIDERACIONES FINALES

En general, existe cierto consenso entre los diversos actores consultados que han participado en las iniciativas basadas en la acción de un partenariado analizadas por los autores y autoras acerca de la pertinencia y potencial del modelo basado en la cooperación institucional para alcanzar objetivos de políticas públicas de manera más integral; evidenciándose que aunque el trabajo desde la individualidad constituye la modalidad de gestión más sencilla –por su rapidez y comodidad–, la colaboración institucional presenta mayor capacidad para generar los resultados esperados.

En este sentido, la acción interinstitucional ofrece un marco flexible, en el que tienen cabida actuaciones adaptadas a cada contexto de intervención en el que se aplican y/o a los colectivos a las que están destinadas.

No obstante, el logro de los objetivos planteados pareciera estar condicionado por la operatividad del proceso de gestión; que a su vez depende de la coexistencia de ciertos factores clave, entre los que destacan:

- La puesta en marcha de mecanismos de coordinación (de los nodos de la red y de los recursos del territorio) adecuados.
- La implementación de mecanismos de asignación de tareas y responsabilidades que promuevan la interacción entre los nodos de la red y la generación de compromisos duraderos.
- La existencia de canales claros de comunicación entre los miembros del partenariado.
- La disposición de medios humanos, materiales y económicos suficientes y pertinentes.
- El planteamiento de objetivos basados en problemáticas integrales y multidimensionales.
- El consenso respecto del modelo de participación que se quiere impulsar.
- Voluntad para poner a disposición del partenariado los recursos que cada entidad posee para, a través de la acción participativa, determinar cómo se administran.
- Voluntad política de la Administración Pública para dinamizar a los actores locales y para someterse a las reglas de funcionamiento de la acción del partenariado.

La necesaria conjunción de estos elementos exige, ciertamente, la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que permitan redireccionar las estrategias de

intervención sobre la marcha, posibilitando allanar el terreno hacia el logro de los objetivos planteados.

Esto requiere ampliar el foco de análisis del proceso evaluador, atendiendo tanto a las estrategias operativas como a las estrategias institucionales implementadas en el marco de la gestión conjunta de las políticas públicas. Las cuestiones abordadas en este documento aspiran a aportar luz en estos aspectos concretos y a generar una red de evaluadores y evaluadoras interesados en la evaluación de partenariados y en partenariado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Albuquerque, F. y Dini, M. (2008), *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: IDR y CSIC.
- Banco Mundial (2004), *Seguimiento, instrumentos, métodos y enfoques*. En línea: <<http://www.worldbank.org/ieg/>> (consulta: enero de 2010).
- Borrás, S. (2009), “La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época 1: 17-42.
- Bustelo Ruesta, M. (2001), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Calame, P. (2006), *Tesis para repensar la gobernanza*. En línea: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-38.html>> (Consulta: 8 septiembre 2009).
- Chaqués Bonafont, L. (2009), “Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 1: 65-86.
- Chen, H. T. (2005), *Practical Program Evaluation: Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. Londres: Sage.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas: Commission of the European Communities, COM: 428.
- Davies, R. (2004), “Scale, Complexity and the Representation of Theories of Change”, *Evaluation*, 10: 101-121.
- Díez, M. A. (2007), “La evaluación basada en la teoría: una aproximación a los diferentes modelos”, en *Materiales pedagógicos de la Maestría Internacional de Evaluación de Políticas Públicas*, UNIA. MIMEO.
- Garrido, F.J. (2003), “El análisis de redes en el desarrollo local”, en T. Villasante, M. Montañés y P. Martín, coords., *Prácticas locales de creatividad social*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Handicap Internacional, Grupo de Trabajo Partenariado (2002), *Partenariado. Comprender nuestras colaboraciones para constituir mejor el partenariado. Manual técnico para uso interno: enfoque y herramientas para los equipos*. Handicap International. Publicación digital. En línea:<http://www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/partenariat_es.pdf> (Consulta: 10 febrero 2010).

- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins College Publishers.
- Jordana, J. (2009), "Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época 1: 9-16.
- Kjaer, L. (2003), *Local partnerships in Europe. An action research project*. Copenague: The Copenhagen Centre.
- Martínez García, M.F. y Martínez García, J. (2003), "Coaliciones Comunitarias: una Estrategia Participativa para el Cambio Social", *Intervención Psicosocial*, 12(3): 251-267.
- Mataix, C. (2007), "Redes organizativas", en *Materiales pedagógicos del Magíster de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid*. Mimeo.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007), *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).
- Murciano, J. (2006), "Evaluación de partenariados y evaluación en partenariados. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía", *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, 3: 18-31. En línea: <www.sociedadevaluacion.org> (consulta: enero 2010).
- Organización Internacional del Trabajo (2008), *Programa Área. Concepto de desarrollo local*. En línea: <http://www.programa-area.org> (consulta: 8 septiembre 2009).
- Osuna, J.L., Vélez, C., Cirera, A. y Murciano, J. (2006), "Programación y Evaluación Pública: un triángulo complejo", *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 60: 76-97.
- Román, C. y Rodríguez, P., coords. (2004), *La contribución del capital social a la creación de empleo en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Román, C. (2001), *Aprendiendo a innovar. El papel del capital social*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Servicio Andaluz de Empleo (SAE) (2007), *Guía de presentación de proyectos acogidos a la segunda convocatoria de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía 2004-2007*. Sevilla: Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo. En línea: <www.juntadeandalucia.es/empleo/equal> (Consulta: 11 febrero 2010).
- Servicio Andaluz de Empleo (SAE) (2009a), *Redes de cooperación institucional. Evaluación de la experiencia Equal en Andalucía*. Sevilla: Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía. Elabora: Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo. En línea: <www.juntadeandalucia.es/empleo/equal> (Consulta: 11 febrero 2010).
- Servicio Andaluz de Empleo (SAE) (2009b), *Informe de Evaluación final de impactos. Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. Resumen ejecutivo*. Sevilla. Edita: Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía. Elabora: Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo. En línea: <www.juntadeandalucia.es/empleo/equal> (Consulta: 11 febrero 2010).
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and public-private partnerships*. Nueva York: Chatham House Publishers.
- Stake, R. (2006), *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó.

- Subirats, J. (2005), “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”, *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 60(1): 18-37.
- Vélez, C. (2006), “La evaluación: un nuevo yacimiento de empleo”, *E-valoración. Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, 3: 4-17.
- Vélez, C. (2007), “El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo”, en M.J. Terol Becerra, dir., *Nuevas políticas públicas. Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Weiss, C. (1998), *Evaluation*. Upper Saddle River, Prentice Hall.

Recibido: 1 de marzo de 2010
Aceptado: 28 de abril de 2010

G^apP

AUTORES

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

Ha sido profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores de México y Profesor Invitado de El Colegio de la Frontera Norte. Asimismo, imparte regularmente docencia en diversas instituciones españolas y latinoamericanas. Ha sido uno de los principales impulsores del análisis de políticas públicas en el mundo académico de lengua española, contribuyendo decisivamente a su desarrollo con la edición, en los años 90, de la colección de cuatro emblemáticas antologías y de los correspondientes estudios introductorios sobre el ciclo de las políticas públicas (México: Porrúa). Su último libro lleva por título *Gobernanza y Gestión Pública* (México: FCE, 3ª ed. de 2010). Desde 2006, es miembro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN-CEPA) y, desde 2009, es miembro del Consejo Asesor de la revista *GAPP*.

BUENO, Carlos

Licenciado en Economía por la Universidad de Sevilla. Coordinador de proyectos de investigación, consultoría y formación del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo S.L. Profesor Asociado de la Universidad de Sevilla, donde imparte, entre otras, la asignatura de Análisis y Evaluación de Políticas de Empleo. Especialista en políticas de empleo y desarrollo regional, agrario y pesquero, ámbitos en el que ha participado en numerosos proyectos de investigación y publicado diversos artículos. Entre sus publicaciones cabe destacar *Nueva Economía y empleo en Andalucía* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, 2004) y *Análisis de las oportunidades de empleo de la industria audiovisual de Andalucía: caracterización, tendencias y perspectivas* (Sevilla: Junta de Andalucía, 2009).

BUSTELO, María

Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid y Directora en ella del Magister en Evaluación de Programas y Políticas Públicas. Dirige el equipo español del proyecto europeo de investigación QUING 2006-2011 (*Quality in Gender+Equality Policies in Europe*). Es miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y, también, Vicepresidenta y Secretaria General de la *European Evaluation Society*. Autora de diversas publicaciones sobre teoría y metodología de la evaluación, así como sobre políticas públicas de género. Entre ellas destacan *La evaluación*

de las políticas de género en España (Madrid: La Catarata, 2004) y, realizada conjuntamente con E. Lombardo, *Políticas de igualdad en España y en Europa* (Madrid: Cátedra, 2007).

DÍEZ, María Ángeles

Doctora en Economía y Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco. Ha sido Directora del Servicio de Estudios de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial. Especialista en evaluación de políticas de desarrollo regional. Ha participado en numerosas evaluaciones de planes vinculados a los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Forma parte de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación. Cuenta con numerosas publicaciones relacionadas con estos temas.

GONZÁLEZ-BLANCH, Francisco

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y Profesor Titular de Economía Aplicada de dicha Universidad. Funcionario de Cuerpo Técnico de Administradores Civiles del Estado y Administrador Principal en la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea. Autor de diversos trabajos y publicaciones sobre temas económicos relacionados con la Unión Europea. Ha sido Profesor Visitante en el Instituto de Estudios Europeos (Florenia). Actualmente trabaja en la Unidad del Fondo Social Europeo (FSE) para España, en temas de programación y evaluación de los Fondos Estructurales, campo éste en el que se centran sus líneas esenciales de investigación y publicaciones científicas.

IZQUIERDO, Beatriz

Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco. Profesora de Sociología de la Universidad de Burgos. Sus investigaciones se centran actualmente en la evaluación de programas y políticas de desarrollo rural. Desde 2002 forma parte del equipo encargado de realizar las evaluaciones oficiales del Plan de Desarrollo Rural Sostenible del País Vasco. Es autora de diversos artículos.

MALAGÓN, Eduardo

Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco y Profesor Titular de Economía Aplicada de la misma Universidad, donde en la actualidad es Subdirector de

Calidad e Innovación Docente de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales (San Sebastián). Miembro del Instituto HEGOA de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional. Especialista en análisis y evaluación de políticas agrarias y de desarrollo rural. Coautor del libro *Los costes de la No Agricultura en el País Vasco* (Victoria-Gasteiz, Colección LUR y Gobierno del País Vasco: 2006).

MURCIANO, Juan

Licenciado en Economía por la Universidad de Sevilla y Experto en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense. Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla, ejerce asimismo funciones docentes en cursos y estudios de postgrado impartidos por otras universidades e institutos de administración pública. Consultor del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo S.L. Ha trabajado en el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Su actividad se centra especialmente en planificación y evaluación de políticas de empleo, sociales, de comercio internacional y de cooperación para el desarrollo, así como en sistemas de seguimiento orientados a la evaluación, campos en lo que ha realizado investigación aplicada y diversas publicaciones.

PORRINI, Laura

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina) y Master en Administración, Planeamiento y Desarrollo por la Universidad de Bristol, Reino Unido. Evaluadora especializada en responsabilidad social corporativa, políticas de empleo, comercio minorista y cooperación internacional para el desarrollo, áreas en las que ha realizado diversas publicaciones y desarrolla tareas docentes en varios programas de posgrado. Consultora internacional en planeamiento y evaluación, labor en la que ha trabajado para la OIT y UNICEF, entre otras instituciones, y ha colaborado con el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla.

TOULEMONDE, Jacques

Profesor del Institut de Science Politique de Lyon, donde dirige el Máster en Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas. Autor y editor de diversos estudios sobre calidad y profesionalización de la evaluación, técnicas de evaluación y análisis causal, asimismo evaluación del desempeño y del partenariado. Director Asociado y cofundador del Centre for European Expertise, miembro de Evaluation d'Europe (EUREVAL), cofundador del Réseau des Sociétés d'Évaluation d'Europe, miembro de International Evaluation Research Group (INTERVAL) y del Consejo de Administración de la Société Française de l'Évaluation (SFE).

VÉLEZ, Carmen

Profesora del Departamento de Organización Industrial y Gestión de Empresas de la Universidad de Sevilla. Responsable de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Especialista en planificación y diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo regional. Ha sido Coordinadora de la línea de evaluación de políticas públicas del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. De sus publicaciones destaca su participación varias guías y manuales de evaluación.

ZAPICO GOÑI, Eduardo

Doctor en Ciencias Económicas y Comerciales por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Public Administration por la New York University. Actualmente es Asesor en la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (Madrid). Entre 2005 y 2009 ha trabajado en la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea. Anteriormente, trabajó en el Banco Mundial (WDC), en la OCDE (París) y en el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA, Maastricht). Ha desempeñado, asimismo, puestos de asesor sobre temas de evaluación de programas públicos en la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno de España (1996-1998) y en la Intervención General de la Administración del Estado. En el ámbito de los estudios sobre gestión pública ha desarrollado tareas docentes e investigadoras en diversas instituciones, entre las cuales cabe mencionar el INAP, el Instituto de Estudios Fiscales, EIPA, ESADE y las Universidades Complutense y Autónoma de Madrid. Entre sus numerosas publicaciones, dentro y fuera de España, destacan las siguientes: *Evaluation of government performance and policy making in Spain* (World Bank Evaluation Series, 2010), de la que es coautor junto con O. Feinstein; el libro coeditado con J. Mayne, *Monitoring Performance in the Public Sector* (Nueva York: Transactions, 1998); y la obra coeditada con A. Wildavsky, *National Budgeting for Economic and Monetary Union* (Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1993). Es Vocal del Consejo de Redacción de la revista *GAPP*.

Gap

nº4. Madrid, julio-diciembre 2010; ISSN: 1134-6035

Gap
Gap
Gap

ISSN: 1134-6035



9 771134 603009

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA