



Revista Enfoques: Ciencia Política y
Administración Pública

ISSN: 0718-0241

enfoques@uccentral.cl

Universidad Central de Chile
Chile

RIVERO RECUENCO, Ángel

Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del
caso español

Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. IX, núm. 14, 2011, pp. 195-224

Universidad Central de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96019001010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

TENSIONES Y PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un análisis a la luz del caso español

*Tensions and legitimacy issues in the assessment of public policy:
An analysis in light of the Spanish case*

Ángel RIVERO RECUECO¹

Universidad Carlos III de Madrid

Madrid, España

✉ arivero@contexto.com.es

Vol. IX, n° 14, 2011, 195-224

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2011

Fecha de aceptación: 11 de abril de 2011

Versión final: 29 de junio de 2011

RESUMEN: La institucionalización de la evaluación de políticas en España muestra los límites y las contradicciones de la implantación de esta práctica en el ciclo de gestión de las políticas públicas. Las expectativas tecnocráticas

¹ Certificado de suficiencia investigadora en Sociología (UNED, 1998), especialista universitario en Evaluación de Políticas (UCM, 1994) y licenciado en Antropología (UCM, 1983). Con más de quince años de experiencia en los ámbitos de la docencia y la consultoría de sector público, ha dirigido numerosos estudios y evaluaciones en el campo de las políticas sociales y de mercado de trabajo. Actualmente es profesor asociado de Técnicas de Investigación Social en la Universidad Carlos III de Madrid y director del gabinete de estudios Contexto, Análisis y Evaluación. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Mediación local, conflictos étnoraciales y discriminación*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009; *De la conciliación a la corresponsabilidad*. Madrid: Instituto de la Mujer. Colección Observatorio N° 10. Ministerio de Igualdad, 2008; *Metodología para la identificación de buenas prácticas en las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Estudios e Informes, 2006 y *Conciliación de la vida familiar y la vida laboral en España: situación actual, necesidades y demandas*. Madrid: Instituto de la Mujer. Colección Observatorio N° 7. Ministerio de Igualdad, 2005.

que inspiraron en 2005 la creación de la agencia española estatal de evaluación contrastan marcadamente con las dificultades políticas, burocráticas y técnicas implicadas en la implantación material de esta actividad.

El análisis del caso español pone de manifiesto cómo el campo de la evaluación se encuentra atravesado por diferentes ejes de tensión: tensiones estructurales entre actores políticos y niveles de gobierno, tensiones metodológicas relativas a los enfoques de evaluación disponibles y, en un nivel más abstracto, tensiones entre las racionalidades implicadas en el despliegue de la función evaluativa. De la resolución de estas tensiones depende el sentido político de la evaluación como mera técnica de gestión pública o como práctica orientada a perfeccionar la democracia.

Palabras clave: evaluación, organización gerencial, racionalidad, participación ciudadana, legitimación

ABSTRACT: The institutionalization of policy evaluation in Spain shows the limits and contradictions involved in implementing this practice in the public policy management cycle. The technocratic expectations that inspired in 2005 the creation of the Spanish State agency for evaluation is in sharp contrast to the political, bureaucratic and technical difficulties that the material implementation of this activity implied.

The analysis of the Spanish case reveals how there are various types of tensions that cross the field of evaluation: structural tensions between political actors and government levels, methodological tensions concerning disposable evaluation approaches, and, in a more abstract level, tensions relating to rationalities involved in the development of the evaluative function. Ironing out these tensions depends on the political sense of the evaluation, be it either as a simple public management approach or as a practice geared at perfecting democracy.

Keywords: evaluation, managerial organization, rationality, citizen participation, legitimacy

La evaluación de políticas públicas en la España de finales del siglo XX

Como es bien sabido, después de la Segunda Guerra Mundial, la práctica de la evaluación se extiende progresivamente desde los Estados Unidos al conjunto del mundo anglosajón. Su recepción e implantación en la Europa continental será

mucho más tardía, y notablemente ligada al desarrollo de las intervenciones promovidas por los fondos estructurales comunitarios. En España, al igual que en otros contextos nacionales, el desarrollo de la actividad evaluativa va a estar determinado por dos rasgos estructurales que configuran el marco en el que tiene lugar la implantación de dicha actividad:

- Por un lado, la prestación de servicios de evaluación se inscribe en el marco de las relaciones entre donantes y receptores de fondos para el desarrollo de intervenciones financiadas o cofinanciadas por un tercero.
- Por otro lado, la evaluación se constituye en una mercancía, cuya circulación se rige por una lógica esencialmente mercantil.

Partiendo de este marco, del que se deriva, como veremos, una estructura de relaciones notablemente asimétrica, se va a producir la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España.

Donantes y receptores: el marco relacional de la evaluación

En la España de mediados de la década de los 90 del siglo XX, la evaluación constituye una actividad incorporada con limitaciones en el ciclo de gestión de las políticas públicas. Los rasgos de esta limitada implantación son a *grosso modo* los siguientes:

- Se trata de una actividad de cierta forma marginal, y en todo caso muy sectorializada.
- Su aplicación se encuadra en la relación donante-receptor de fondos, como una exigencia de aquél sobre este.
- La evaluación se configura como un servicio que se presta por proveedores privados, para su adquisición por parte de clientes públicos.

En efecto, en la segunda mitad de los 90, la actividad evaluativa no está ni mucho menos incorporada de forma universal en el ámbito de las políticas públicas:

- Por un lado, se ejerce tan solo en el ámbito de algunas políticas (empleo, cooperación al desarrollo...), en ocasiones asociada al ejercicio del control del gasto o al seguimiento de la ejecución presupuestaria (actividades que, en sí mismas, no son propiamente evaluativas) (Garde, 2006: 19-21).
- Por otro lado, la evaluación está determinada por las expectativas de rol que se derivan de la posición que los actores asumen, ya sea como *financiadores* (donantes), o bien como *receptores* de fondos para el desarrollo de las intervenciones así cofinanciadas (Rivero, 2007).

En estas condiciones, uno de los principales agentes promotores de la introducción de la evaluación en España será la Comisión Europea, toda vez que

va a exigir que las intervenciones cofinanciadas por los fondos comunitarios sean sometidas a procesos de evaluación externa. Ciertamente, la aplicación de los fondos ha convertido a la Comisión Europea en el actor clave de la evaluación, no solo en España, sino casi en toda la Europa comunitaria (Urteaga, 2010: 41).

En el caso de España, las primeras evaluaciones de programas cofinanciados por los fondos estructurales (*Fondo Europeo de Desarrollo Regional* y *Fondo Social Europeo*) comienzan a desarrollarse en 1994, en el marco del periodo de programación 1993-1999, continuándose a lo largo de los siguientes periodos de programación (2000-2006 y 2007-2013). Estas evaluaciones, más allá de sus objetivos formales y de los propósitos manifiestos de la Comisión Europea, han constituido un importante vector de entrada de la cultura de la evaluación en los actores de las políticas sociales y de desarrollo económico. La capilaridad del tejido de actores participantes en estas intervenciones cofinanciadas y el carácter imperativo de su evaluación van a contribuir de forma decisiva a fomentar la formación de una cultura evaluativa en España. (De hecho, cuando la práctica de la evaluación se extiende hacia ámbitos de intervención no cofinanciados, se va a producir una transferencia conceptual y metodológica de los enfoques adoptados por las evaluaciones comunitarias).

Asimismo, en los 90, la evaluación también estaba ya instituida en el marco de la política de cooperación al desarrollo, impulsada por el Ministerio de Asuntos Exteriores. En este caso, el rol de promotor de la evaluación le correspondía a dicho Ministerio, como institución donante.

Por lo tanto, desde una perspectiva funcional, la evaluación comparece ante todo como una actividad que el financiador desempeña para comprobar qué se hace con los fondos asignados a un tercero, o que exige que sea realizada por el receptor de esos fondos, quien a su vez externaliza la actividad evaluativa: el donante quiere saber qué se ha hecho con su financiación y qué efectos ha generado, quiere justificar técnicamente dicha asignación. La evaluación se configura así como una específica *rendición de cuentas* ante el donante (Rivero, 2007).

Al menos hasta el gobierno del Partido Socialista Obrero Español, constituido en 2004, este era el tipo de evaluación predominante en España, el marco en el que se inscribía la formación de una demanda de evaluación. El caso en el que una institución decidiera evaluarse por propia iniciativa, sin que existiera ese estímulo o prescripción externa por parte de un financiador, era claramente marginal, al menos hasta bien entrada la primera década del siglo XXI.

En este contexto es en el que se produce, en el año 2005, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, significativo momento clave en el proceso de institucionalización de la actividad evaluativa en el ciclo de gestión de las políticas en España. No obstante, antes de describir este proceso y analizar sus implicaciones, es importante señalar que la implantación de la evaluación en el ciclo político se determina estructuralmente por las condiciones de un mercado, donde la actividad evaluativa adquiere la naturaleza de una mercancía.

La evaluación: mercado y mercancía

La actividad evaluativa se configura, en efecto, como un servicio que se presta por proveedores muy especializados, pues la metodología de la evaluación comparece como un saber técnico de alcance restringido. Dicho servicio es ofrecido a clientes públicos que han externalizado al sector privado un componente del ciclo de gestión de las políticas de las que son responsables.

En España, desde su origen y probablemente todavía hasta ahora, la lógica que rige la prestación de los servicios de evaluación es, por tanto, la del mercado: la evaluación constituye un mercado y toma la forma de una mercancía.² Lo que significa que existe una demanda y una oferta de evaluación. Demanda y oferta que poseen sus espacios y momentos de encuentro (formalizados y hechos públicos en los boletines oficiales del Estado, los actos de apertura de plicas, las mesas de contratación...). Lo que no significa que sea un mercado plenamente constituido, consolidado y transparente. Más bien es un mercado en proceso de formación (aunque muy regulado en sus formas de acceso, en su régimen de contratación, en virtud de la naturaleza burocrática y pública de su demandante) (Rivero, 2007).

Y, por supuesto, la naturaleza mercantil de la evaluación implica la existencia de proveedores (normalmente privados) de servicios de evaluación, que pugnan en un entorno cada vez más competitivo, en el que la metodología constituye, de modo un tanto fetichista, el atributo clave de la mercancía puesta en circulación (“la evaluación es un servicio para vender y la fama metodológica es uno de los argumentos de venta del producto”. Pollit, 1998 en Urteaga, 2010: 36). La implantación de la evaluación de políticas da lugar, ciertamente, a un mercado condicionado y organizado en buena medida por factores tecno-metodológicos.

Pero la relación mercantil en que se da la evaluación es una relación asimétrica, por cuanto el cliente es por lo general un funcionario —o un cargo político— cuyo estatus lleva al límite, distorsionándolo incluso, el principio de *soberanía del consumidor*: al constituirse en cliente dotado del poder material y del prestigio simbólico que le confiere su rol de agente estatal,³ puede someter al proveedor del servicio de evaluación a una subordinación extrema (que se acentúa por el hecho de que el contenido de ese servicio puede poner en cuestión al propio cliente y a la corporación que representa, lo que intensifica el celo con el que este va a supervisar —o en el límite, a “capturar” de acuerdo a sus propios intereses— el trabajo del evaluador).

² Como veremos, la relación entre la práctica de la evaluación y la lógica mercantil no es meramente circunstancial, sino que se da una conexión histórica y estructural entre evaluación de políticas y liberalismo (vid. *Infra*. Sección 4.2: *La función legitimadora de la evaluación y su insuficiencia material*).

³ Pues, tal como Merton apunta, “(e)l burócrata (...) actúa como un representante del poder y del prestigio de toda la estructura. En su papel oficial está investido de una autoridad definida. Esto lleva a veces a una actitud real o aparentemente dominadora” (Merton, 1940 en Moya, 1972: 49).

Esta especie de doble estatus del funcionario que contrata un servicio de evaluación (cliente según una lógica mercantil y agente del Estado, siguiendo una lógica burocrática) va a condicionar su relación con el evaluador, pudiendo en ocasiones distorsionar la prestación del servicio y el desarrollo de la función evaluativa, al erosionar la independencia que debería regir dicha función.⁴

Volveremos sobre este punto más adelante, pues se encuentra en la base de las tensiones que van a dificultar la plena implantación de la práctica evaluativa en el ciclo político.

Así pues, en España, al igual que en otros contextos, la prestación de servicios de evaluación se va a desplegar en la encrucijada de una doble relación, notablemente asimétrica:

1. La que se da entre el donante y el receptor de fondos para el desarrollo de una intervención.
2. La que se da entre el proveedor del servicio y su cliente, cuyo estatus y poder limitan la autonomía del evaluador.

Partiendo de este marco estructural, se va a producir la institucionalización de la evaluación en España. Tres ejes de análisis nos van a permitir observar el grado de implantación de la evaluación de políticas:

1. Su institucionalización (formal), que se refleja en la constitución de un organismo oficial dedicado a la evaluación: la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*.
2. El papel efectivamente desempeñado por la evaluación en la toma de decisiones presupuestarias y la gestión pública (implantación material).
3. Las tensiones y contradicciones que emergen a partir de la puesta en marcha de dicho proceso de institucionalización (la específica *dialéctica* de la evaluación).

La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

En 2005, la decisión del primer gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de crear la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de*

⁴ En esta línea, algunos teóricos de la evaluación norteamericanos, como Scriven (1973) y Guba y Lincoln (1989), han analizado el problema de la potencialmente perversa relación de acomodación y tácita complicidad que puede darse en el desarrollo de una evaluación, cuando el evaluador hace suyos, por obvias razones comerciales —y también de poder—, los intereses y puntos de vista del cliente (normalmente el gerente de la intervención evaluada o el financiador de la misma). La pura mercantilización de la evaluación constituiría así una amenaza no sólo a la independencia del evaluador sino asimismo para el desarrollo de una práctica evaluativa que considere los intereses y puntos de vista de todos los actores afectados por la evaluación e involucrados en el objeto evaluado (los llamados *stakeholders*), limitando de este modo el desarrollo de un enfoque autónomo, pluralista y socialmente equitativo de evaluación.

los Servicios (AEVAL) implica un paso decisivo en la incorporación formal de esta actividad en el ciclo de gestión de las políticas públicas en España.

La creación de agencias de evaluación autónomas con un carácter eminentemente técnico constituía ya un hecho en varios países de la Unión Europea, como Francia, Alemania y Holanda, en consonancia con los principios de descentralización de la intervención, postulados por la llamada *Nueva Gestión Pública* (González Tijerina, 2010: 32). En España, la creación de la AEVAL constituye un hito en el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, por cuanto, como hemos señalado, hasta la fecha, esta actividad había sido marginal y, en general, vinculada a las exigencias de las instituciones comunitarias como cofinanciadoras de intervenciones en materia de empleo e infraestructuras para el desarrollo regional.

La sectorialización de las actividades evaluativas y su falta de articulación en un marco común constituían limitaciones evidentes para el pleno desarrollo de la práctica de la evaluación. Limitaciones a las que se unía el carácter transversal, a los distintos niveles de gobierno del Estado, de muchas de las políticas públicas. Estas limitaciones y especificidades de la distribución territorial del poder en España suscitaron la necesidad de promover un sistema público de evaluación. La creación de la agencia trató de responder en 2005 esta necesidad (Garde, 2006: 19-21).

En el caso español, la institucionalización de la evaluación se concibió expresamente, en palabras del primer presidente de la AEVAL, Juan Antonio Garde, como:

[E]l proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar. (Garde, 2006: 4)

Bajo tal enunciado subyacía el propósito de hacer de la evaluación una práctica generalizada en el sector público, lo que habría de contribuir al logro de una mejor administración pública, más transparente, responsable, eficiente y eficaz.

El primer paso para la creación de la agencia fue la designación de una comisión de expertos, que en octubre de 2004 elevó un informe al Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla. En dicho informe se señalaba la importancia de que la evaluación contara “con un espacio diferenciado en el ámbito público y en el Estado descentralizado” (Ibíd., 21-22).

En julio de 2005, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley por el que se autorizaba la creación de la agencia. En paralelo, en virtud del Real Decreto 951/2005 del 29 de julio, se establecieron diversas medidas para incrementar la calidad de los servicios públicos, algunas de las cuales se concibieron como instrumentos para canalizar la participación ciudadana en la valoración de dichos servicios (en concreto, el *Programa de quejas y sugerencias*, así como el *Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios*).

En el proyecto, finalmente aprobado por el gobierno, la misión de la agencia de evaluación quedó definida como “la promoción y la realización de evaluaciones de

las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”. Asimismo, la rendición de cuentas a la ciudadanía y la participación social se asumieron como “objetivos prioritarios” que debían enmarcar las funciones de la agencia (Garde, 2006: 27).

La creación de la agencia se produjo con la expectativa de que mediante “el diseño de nuevas líneas de gestión pública que incorporen las herramientas de evaluación (...) podrán formularse mejor las estrategias gubernamentales para la implementación de las políticas, las cuales serían mejor visualizadas y más comprendidas por la ciudadanía y los grupos de interés”. Para ello, se postuló la incorporación a los procesos de gestión pública de sistemas plurianuales de evaluación, secuenciados según momentos (intermedio y final), al estilo de las evaluaciones de los Fondos Estructurales Comunitarios. Se esperaba, además, que esas evaluaciones dotasen “a los poderes públicos de grandes ‘almacenes de conocimiento’ que pudieran compartirse institucionalmente” (Ibídem: 14-15).

De este modo, la eficiencia y la gestión de los servicios públicos, desde el paradigma de la calidad, comparecen como conceptos clave, que definen el proyecto de la agencia. La transparencia y la participación ciudadana se constituyen asimismo como sus fines principales. Dicho proyecto se enmarca en un plan estratégico más amplio de reforma de las administraciones públicas, inspirado en los principios de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza.

Como ya hemos adelantado, al mencionar las recomendaciones del informe de la comisión de expertos de octubre de 2004, la institucionalización de la evaluación de políticas en España abordó de manera expresa, desde un primer momento, la cuestión de la distribución territorial del poder. Para los creadores de la agencia, la descentralización competencial entre niveles de gobierno, que caracteriza el funcionamiento del Estado español, se traduce en la emergencia de nuevos procesos de toma de decisión y nuevos cauces de comunicación entre dichos niveles de gobierno y una ciudadanía que ve segmentada la recepción de las prestaciones públicas. En el discurso fundacional de la agencia, se planteó expresamente la expectativa de que la institucionalización de la evaluación contribuyera a resolver los problemas de coordinación interadministrativa, introducidos en el ciclo político por la configuración multinivel del Estado español (Garde, 2006: 13-14).

En todo este abanico de expectativas y proposiciones desiderativas, el discurso fundacional de la agencia revela su pretensión de dotar a la política de legitimidad científica (Monnier, 1992). Subyace a la institucionalización de la evaluación, por tanto, una suerte de “confianza tecnocrática” en el poder de la ciencia: la evaluación de las políticas permitiría, en efecto, dotar a los poderes públicos de “grandes almacenes de conocimiento” sobre la base de la disponibilidad de estudios científicos (Garde, 2006: 14). De este modo, la evaluación se concibe como una actividad capaz de contribuir a resolver los problemas derivados de la fragmentación competencial y de la opacidad del poder político, así como de su consiguiente falta de legitimación social.

Por lo tanto, en el discurso fundacional de la agencia parece latir la pretensión de llevar al límite el dominio de la racionalidad técnica sobre el ciclo de gestión de las políticas, tendiendo a subsumir la acción política en los límites de una lógica esencialmente instrumental. Sin duda, es esta una vieja aspiración tecnocrática, afín a los modelos gerenciales y eficientistas de evaluación, que persiguen en último término “extender al máximo el límite de la esfera técnica de decisión” (Arida, 1987 en Cohen y Franco, 1993: 66)

Nueva Gestión Pública: reforma de la administración e institucionalización de la evaluación en España

Como ya hemos adelantado, la creación de la agencia estatal de evaluación se fundamenta en los idearios de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza, cuyos postulados teórico-normativos proporcionan nuevas claves de gerencia pública en las que enmarcar los procesos de reforma del Estado a los que sirve, en último término, la institucionalización de la evaluación en España.

En efecto, sobre la base de los principios de la economía neoclásica, la Nueva Gestión Pública (NGP), conceptualizada a mediados de los años 70 en Estados Unidos,⁵ establece un marco conceptual en el que la evaluación va a definir con precisión un rol que llegará a adquirir tanta o más importancia incluso que la planificación: considerando que la lógica de gestión de las administraciones públicas no debe diferir en lo esencial de la administración privada (lo que implica la incorporación expresa de los valores del mercado al Estado), la NGP persigue mejorar la eficiencia del sector gubernamental, por medio de la reducción del aparato burocrático del Estado, el incremento de la productividad del personal público y el uso de indicadores de gestión y desempeño (González Tijerina, 2010: 30). Asimismo, se postula de forma explícita en este modelo la participación de los ciudadanos en el diseño y la valoración de los programas y servicios públicos, lo que conecta el modelo de reforma de las administraciones públicas en España con su otra fuente de inspiración: la Nueva Gobernanza.

Ciertamente, el enfoque de la NGP se ha reinterpretado hace poco a la luz del concepto de gobernanza, entendido como un proceso de gobierno donde el ejecutivo ya no es el único actor llamado a decidir los escenarios de futuro socialmente deseados: la sociedad, en su conjunto, se postula como corresponsable en la identificación de problemas sociales y en la solución de los mismos (Aguilar, 2006 en González Tijerina, 2010: 31). La apelación a la participación ciudadana constituye un elemento sustantivo que distingue en teoría a los enfoques de la NGP y la Nueva Gobernanza de su antecedente inmediato, el modelo de burocracia gerencial, que por otra parte se asume y se contiene en los primeros.

⁵ Pero cuyos antecedentes pueden remontarse a la “revolución burocrática” que tiene lugar en Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado se vio obligado a gestionar la mayor crisis económica-social de su historia y la propia Guerra Mundial. Dwight Waldo será el teórico principal de esa radical transformación administrativa (Moya, 1972: 55).

En este contexto, la evaluación adquiere importancia estratégica como herramienta para la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública, convirtiéndose en un procedimiento de legitimación de las decisiones tomadas y los recursos asignados por el gobierno, lo que fortalece la confianza en este y su reputación ante la ciudadanía (González Tijerina, 2010: 31).

Y, en efecto, asumiendo los postulados de la nueva gobernanza y la nueva gestión pública, en el discurso fundacional de la agencia estatal de evaluación de las políticas públicas, la evaluación comparece expresamente como uno de los pilares del nuevo estilo de gestión pública que ha de inspirar la reforma de las administraciones en España:

La gestión orientada a resultados, desarrollando indicadores que permitan medir eficacia, eficiencia y calidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto a la herramienta de evaluación que debe impregnar todas las fases de la gestión e implementación de políticas, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman la llamada 'nueva gestión pública' (...) Nuestro país, como el resto de países de la Oede, necesita enmarcar sus procesos de reformas, justamente dentro del contexto de estas nuevas claves de gerencia pública. (Garde, 2006: 11)

En la fundamentación conceptual de la agencia subyace, desde un primer momento, un “discurso fuerte” respecto al sentido de la evaluación, en el que esta actividad se identifica ante todo con el análisis de resultados y la comparación de estos con lo programado, todo ello orientado en principio a una elaboración más racional de los presupuestos. Lo cual permite identificar el modelo de evaluación promovido por la AEVAL: una evaluación de tipo gerencial-eficientista, orientada a la rendición de cuentas, que asume como ideal el de la transparencia de la acción de gobierno. En este modelo, la participación se pretende encauzar desde el paradigma de la *gestión de la calidad* (objetivada en la satisfacción del cliente). Sin duda, no es este el único enfoque de evaluación posible, ni tampoco la única forma de interpretar los principios de transparencia⁶ y participación ciudadana.

La implantación material de la evaluación

La institucionalización de la evaluación de políticas en la España de comienzos del Siglo XXI contrasta con el papel efectivamente desempeñado por esta actividad en la toma de decisiones presupuestarias y la gestión pública.⁷ De hecho, la

⁶ En el discurso fundacional de la agencia, la transparencia se define de modo un tanto restrictivo como “un esfuerzo por definir previamente los resultados que se esperan conseguir en la implementación de las políticas públicas, de lo que particularmente hay que dar cuenta a los actores involucrados y a los destinatarios y usuarios de los servicios públicos” (Garde, 2006: 14).

⁷ Lo que contrasta a su vez con la práctica evidenciada en los países anglosajones, donde el rol presupuestario y de gestión de la evaluación es reafirmado de forma permanente, siendo las administraciones encargadas de la preparación del presupuesto también actores clave de la

creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios partió de la toma de conciencia de las limitaciones y dificultades que presentaba la implantación de esta actividad:

Los mecanismos existentes para la realización de las evaluaciones han venido siendo incompletos e insuficientes (...) (A) pesar del desarrollo metodológico producido, aún hoy, no es posible verificar una relación causa-efecto entre las lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones realizadas y la posterior formulación o mejora de las nuevas políticas. (Garde, 2006: 9)

El consenso académico y político acerca de la necesidad de la evaluación contrastaba “con las graves limitaciones de sus usos”, motivadas por problemas, tanto de naturaleza técnica (“problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos de los mismos, las dificultades para la medición de resultados e impactos...”), como de orden político-burocrático (“las reticencias de los poderes públicos y los propios gestores a su utilización...”) (Ibídem:3).

Por lo tanto, los intentos de institucionalizar de manera efectiva la evaluación parten de una contradicción entre:

- Por un lado, un discurso que afirma la bondad formalmente incuestionable de las evaluaciones, así como la consiguiente necesidad de aplicar lo aprendido mediante estas y de disponer del acervo metodológico adecuado para ello.
- Por otro, operando como una suerte de principio de realidad, la constante postergación de su puesta en práctica efectiva.

De cualquier modo, en España, al comienzo de la primera legislatura socialista de este siglo, la expectativa era que la implantación efectiva de la práctica de la evaluación se lograra mediante la creación de una agencia de evaluación independiente de las autoridades presupuestarias. La AEVAL justificaba su propia creación, proponiéndose como medio para introducir racionalidad tecno-científica en la elaboración de los presupuestos, pero reconociendo al mismo tiempo la falta de un “diseño óptimo que permita incorporar a las decisiones presupuestarias la evaluación de resultados” (Garde, 2006: 10).

En este sentido, da la impresión de que las insuficiencias en la aplicación de las evaluaciones —es decir, en el uso de sus resultados— se pretendieran resolver por medio de medidas técnicas, como si el problema fuera ante todo de carácter instrumental. Sin duda, cabe preguntarse si la elaboración de los presupuestos públicos, y en general la introducción de la evaluación en el ciclo político, son en esencia problemas técnicos (¿qué peso poseen en realidad en la toma de decisiones

evaluación de las políticas públicas (la *Office of Management and Budget*-OMB en EUA, el Tesoro en el Reino Unido). Así, los resultados de las evaluaciones están expresamente mencionados en los documentos presupuestarios, para justificar cambios en las decisiones o la adopción de nuevas medidas (Urteaga, 2010: 39).

políticas y presupuestarias los análisis de eficacia y de eficiencia?, ¿no están estas decisiones tal vez determinadas por factores no estrictamente técnicos?).

Sabemos desde hace tiempo que estas decisiones se encuentran en todo caso condicionadas por lógicas temporales distintas a las que rigen la perspectiva técnica (Cohen y Franco, 1993: 69):

- La lógica temporal del político, determinada por los costes de oportunidad (electorales o de imagen) del momento preciso en que se decide.
- La temporalidad del burócrata, que se determina ante todo por las exigencias de las normas (plazos de ejecución predeterminados por rígidos ciclos presupuestarios, tiempos asignados para la justificación económica de los programas...).

Y sabemos, en efecto, que estas temporalidades políticas y burocráticas no siempre coinciden con las temporalidades en las que se inscribe el desarrollo de las intervenciones públicas, su evaluación y la consiguiente retroalimentación de las programaciones. Tales desajustes temporales provocan frecuentes disfuncionalidades en la ejecución de las políticas y afectan, por supuesto, al desarrollo y a la utilización de las evaluaciones.

El panorama que presenta la implantación material de la evaluación de políticas en España revela un escenario dominado por las contradicciones. Lo que exige para su esclarecimiento un análisis que, partiendo de la específica realidad del caso español, ponga de manifiesto las tensiones, los límites y las oportunidades de la práctica de la evaluación como forma de desarrollar la democracia.

Dialéctica de la evaluación

Sin duda, bajo las contradicciones entre lo afirmado como técnica y políticamente adecuado (según criterios de racionalidad y eficiencia, y también de ética democrática y buen gobierno) y lo vivido (la praxis de la toma de decisiones y la acción política), subyace una tensión de fondo entre la racionalidad tecnocientífica y las racionalidades políticas y burocráticas. Esta tensión estructural es clave para analizar las condiciones de posibilidad de la implantación de la evaluación en España y también, más allá de los límites sociopolíticos del caso, en otros contextos (el caso español revela, por supuesto, una dialéctica que no le es exclusiva, aunque en este caso sea su análisis específico lo que la revela).

El esquema de nuestro marco analítico-interpretativo se resume en los siguientes argumentos:⁸

1. Dos ejes de tensión principales condicionan el proceso de institucionalización de la evaluación:
 - El primero, general al ciclo de gestión de las políticas públicas, es el que opone la racionalidad técnica –en cuya lógica se inscribe, en principio al menos, la evaluación misma– con las racionalidades políticas y burocráticas.
 - El segundo, ya en el campo específico de las metodologías de evaluación, enfrenta a los modelos de orientación gerencial con los modelos de orientación pluralista.
2. Separadas de manera analítica, estas tensiones están, sin embargo, conectadas, puesto que bajo ellas subyace la clásica antítesis weberiana entre racionalidad formal y material, problematizada sucesivamente como expansión de la razón instrumental como razón de dominio (en Adorno y Horkheimer) y como colonización del mundo de la vida por el sistema (en Habermas):
 - La evaluación adquiere plena ubicación y sentido como instrumento técnico del modelo de administración gerencial, que surge como forma de superación de la burocracia administrativa clásica de cuño jurídico.⁹
 - No obstante, esa superación de la burocracia clásica es en esencia técnica. Por lo tanto, no resuelve –o lo hace muy dudosamente– la

⁸ Asumimos en la construcción de nuestro marco interpretativo la clásica distinción frankfurtiana, ya establecida por Weber y desarrollada más tarde por Mannheim, entre racionalidad formal y racionalidad material, cuyo contenido queremos explicitar aquí, con el fin de clarificar nuestra argumentación. La racionalidad formal puede definirse –muy de forma esquemática– como la adecuación de los medios, respecto a unos fines determinados, cualquiera que sean estos fines. Así, desde un punto de vista formal, una acción es racional cuando es funcional, eficaz y eficiente respecto a su objetivo (sea cual sea su objetivo). La tecnología, la burocracia, la tecnocracia –en sí mismas– pertenecen al dominio de la racionalidad formal (el dominio del sistema, en el renovado lenguaje de Habermas), que también se ha denominado por los frankfurtianos como racionalidad instrumental. Como es sabido, el problema que se plantea es que los fines pueden no ser racionales en un sentido material o sustancial, sino que pueden ser inadecuados o destructivos respecto a las necesidades de la vida humana o a determinados valores ético-políticos asumidos como fundamentales (equidad, libertad, bienestar social... –en este sentido, muy expresivamente George Friedman señaló que “Auschwitz era un lugar racional, pero no razonable”). La racionalidad material es, por el contrario, una racionalidad centrada en los fines y en los valores. Lo que implica considerar: 1) la propia congruencia de los fines respecto a determinados valores humanos o sociales tenidos por fundamentales, 2) la congruencia ética de los medios empleados para lograr esos fines y 3) en este mismo sentido, las consecuencias éticas de la aplicación de esos medios (Ritzer, 1993: 165). Son evidentes las implicaciones de asumir la distinción entre estos dos tipos ideales de racionalidad para la construcción de un modelo de evaluación (o de una taxonomía de modelos al respecto).

⁹ Sobre la antítesis entre el modelo de burocracia gerencial y el modelo de burocracia administrativa de cuño jurídico, interpretada a la luz de la antítesis weberiana entre racionalidad formal y material, cfr. Moya (1972), de quien hemos tomado buena parte del aparato conceptual utilizado en el presente artículo, y específicamente en los siguientes apartados.

antítesis entre racionalidad formal y material: la superioridad técnica de la burocracia gerencial —que es, ante todo, un modelo de burocracia— implica asimismo el riesgo de una (incrementada) expansión de la racionalidad instrumental.

- Así, la antítesis entre racionalidad formal y material se va reproducir en el ámbito de la evaluación, bajo la forma de una específica tensión teórico-metodológica entre modelos gerenciales y pluralistas de evaluación. En el centro de esta antítesis teórico-metodológica (que por supuesto es el reflejo de una antítesis ideológica) se sitúa la cuestión de la relación entre evaluación y participación ciudadana. En la resolución de esta dialéctica se juega el futuro de la evaluación como forma de perfeccionamiento de la democracia, o su subsunción como técnica gerencial del ajuste medios-fines.
3. Junto a estas líneas principales de tensión se identifica otra tensión secundaria o paralela, pero especialmente relevante en el caso español —lo que justifica una breve mención a la misma: la tensión específicamente derivada de la distribución territorial del poder. Puesto que los intentos de institucionalizar la evaluación reproducen en España las tensiones político-topológicas propias de dicha distribución. En el límite, estas tensiones derivan en el cuestionamiento competencial de la administración general del Estado como actor legitimado para asumir el estatus-rol de evaluador de las políticas. Lo que introduce una barrera a la implantación de la evaluación a escala estatal.
 4. Bajo todas estas relaciones de tensión se configura un complejo problema de legitimación de actores, posiciones y funciones.

El desarrollo de los argumentos que acabamos de resumir se expone a continuación.

Racionalidades en conflicto

Constituye un lugar común que el factor más decisivo, en el origen y desarrollo de la evaluación de políticas, es el déficit de legitimación de las intervenciones públicas. Déficit que provoca la exigencia permanente de demostrar su eficacia (Urteaga, 2010: 37). Pero, como ya hemos apuntado, la función de legitimación de la evaluación se va a ver interferida por el conflicto con otras lógicas específicas al ciclo de gestión de las intervenciones públicas: la lógica política y la lógica burocrática.

En su relación con el político, el evaluador —en el desempeño de su rol técnico— va a tratar de legitimar las decisiones de aquél, pero ello introduce dos riesgos:

1. Que el juicio (evaluación) del técnico no contribuya a legitimar las decisiones políticas, sino que —ejerciendo de manera autónoma su rol— tienda a cuestionarlas.

2. Que el técnico desplace al político en una deriva tecnocrática que reproduce el clásico problema de la sustitución del político por una corporación de burócratas.

La relación entre el evaluador y el político es por lo tanto ambivalente: el evaluador puede legitimar al político, pero también cuestionarle y desplazarle.

Con respecto al burócrata, se plantea una clara relación de conflicto, pues el evaluador desempeña una función correctora de las disfuncionalidades introducidas en el ciclo político por el apego a las normas y la rutinización de procedimientos (Weber): el evaluador —como agente técnico de la organización gerencial— tiende a desplazar y deslegitimar al burócrata como residuo o rémora de un modelo superado de administración.

En efecto, el evaluador puede poner en cuestión el estatus del funcionario sobre el que descansa de manera subjetiva la clásica racionalidad burocrática de cuño jurídico, que pese a todo permanece, desplazando en el mismo movimiento la centralidad de la norma como clave de dicha racionalidad: dado que la propia funcionalidad de las normas debe ser evaluada considerando su contribución al logro de los objetivos de la organización y de la intervención, objeto de evaluación, el funcionario corre el riesgo de ser contemplado como el residuo (irracional) de una administración que debe concebirse ahora en términos de gerencia, de gestión eficiente de los recursos públicos.

En estas condiciones, en el desempeño de su rol de experto, el consultor-evaluador amenaza con “degradar” la posición del funcionario, reduciéndole a la condición de gestor (formal) de unos procedimientos, que deben en todo caso supeditarse a los objetivos de la organización. Esta tensión estructural entre estatus y funciones está sin duda en la base de las resistencias burocráticas a la institucionalización de la evaluación de las políticas.

Pero, por otro lado, la relación entre el evaluador y el cliente al que presta sus servicios (por lo general un funcionario público o un cargo de designación política) es notablemente asimétrica. En consecuencia, el primero se ve sometido a una doble sujeción, en virtud del doble estatus encarnado en el segundo:

1. Burócrata, que participa del poder material y simbólico del Estado al que representa.
2. Cliente soberano, en virtud de la lógica mercantil que rige la relación.

De este desequilibrio de estatus en el que se da la relación comercial evaluador-cliente se deriva otra implicación: la evaluación puede en efecto servir para legitimar la acción pública, pero ello puede introducir el riesgo de los sesgos en el uso de las evaluaciones. Una perversión de su función legitimadora, debida a la injerencia del cliente en el rol independiente del evaluador, que se hace posible porque la prestación del servicio de evaluación se inscribe en una relación comercial caracterizada por la asimetría. Lo que implica que los usos de la evaluación

puedan estar finalmente predeterminados o subordinados a su utilidad para legitimar decisiones ya adoptadas, no a modificarlas de acuerdo a los criterios técnicos derivados de los resultados de las evaluaciones.

De este juego de relaciones se derivan las siguientes implicaciones para el ejercicio de la función de evaluación:

- Que el político condicione el trabajo del evaluador, con el fin de que el resultado de sus análisis y valoraciones le sea favorable (lo que plantea el problema de la independencia del evaluador, que se debilita por el hecho de que el político suele ser el cliente directo o indirecto del evaluador).
- Que el burócrata interfiera en el proceso de la evaluación o en la aplicación de sus resultados, introduciendo trabas administrativas.
- Que la evaluación derive en tecnocratismo (problema de la expansión de la razón instrumental).

La función legitimadora de la evaluación y su insuficiencia material

Permanece, en todo caso, una relación fuerte entre evaluación y legitimación democrática, determinada por la creciente falta de credibilidad de la acción de gobierno. En consecuencia, la institucionalización de la evaluación emerge como un esfuerzo por legitimar la acción política mediante una argumentación tecnocrática de carácter eminentemente instrumental.

El sentido instrumental de la evaluación se observa en buena parte de los manuales de evaluación de uso común, así como en buena parte de las definiciones que, de modo un tanto banal, tratan de condensar el significado de un concepto que se resiste a su reducción a un único enunciado. Así, por ejemplo, en la canónica definición de Carol H. Weiss, la actividad evaluativa consiste en un ejercicio orientado a “medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y de mejorar la programación futura” (Weiss, 1982: 16).

Al igual que otras definiciones similares, el énfasis en la medición de los efectos sitúa a la eficacia como criterio central de la evaluación, que comparece ante todo como actividad (técnica y formal) orientada a la medición del cumplimiento de los objetivos programados de una intervención.

Este sentido instrumental de la evaluación es sin duda el más comúnmente difundido, radicalizándose en otras definiciones, como en la de Cohen y Franco, donde se reajusta la centralidad del criterio de eficacia, introduciendo —con un rango similar de importancia— el criterio económico de eficiencia. La evaluación constituye, de este modo, “una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos” (Cohen y Franco, 1993: 77).

La centralidad de la eficacia (como medida del logro de los objetivos programados, cualesquiera que estos sean) y de su lógico correlato, la eficiencia (como medida de la racionalización del uso de recursos), ambos conceptos elevados al rango de criterios fundamentales de evaluación, hacen de esta actividad un ejercicio en el que la racionalidad formal se constituye definitivamente en ciencia del ajuste medios-fines al servicio de una administración.

Pero, lo cierto es que la mera argumentación instrumental se revela insuficiente desde un criterio material. Dicha insuficiencia se encuentra sin duda contenida en la clásica argumentación de Ernest R. House sobre la relación entre evaluación, ética y poder, donde ya se postula la necesidad de un fundamento moral que vaya más allá de los límites —instrumentales y comerciales— en los que habitualmente se desarrolla la labor de los evaluadores:

Parece necesario basar la evaluación en alguna forma de responsabilidad moral, de manera que las reflexiones sobre su justicia, veracidad e, incluso, belleza configuren su práctica. Deben existir consideraciones morales que trasciendan el marco de los cientos de organizaciones y miles de evaluadores que tratan de atraer la atención de unos pocos patrocinadores (...) a partir de un análisis racional de lo que es la evaluación y de lo que parece razonable a los que la realizan como fundamento de una práctica consciente. (House, 2000: 18 - 1ª edición 1980)

En consecuencia, dada esta insuficiencia material —y dado que el desarrollo de la función de evaluación se inserta en un juego de relaciones potencialmente conflictivo—, se va a imponer la necesidad de que la evaluación se legitime a sí misma mediante argumentos de orden ético y político que la doten de contenido sustancial.

Esta operación de legitimación de la evaluación se ha efectuado sobre la base de los principios de libertad de concurrencia y de elección del cliente, que, operando a su vez como principios legitimadores de la sociedad liberal de mercado, implican la asunción de una ideología democratizadora, cuyo correlato es una suerte de legitimación cuasi-democrática.

La relación entre la práctica de la evaluación y la lógica mercantil no es algo históricamente circunstancial, sino que los principios de legitimación de la sociedad de mercado se constituyen de manera estructural en principios de legitimación de la evaluación, que revela así su íntima identidad con los fundamentos del liberalismo: la relación estructural entre evaluación y mercado aparece afirmada de forma expresiva en la taxonomía de enfoques de evaluación de House, donde estos se definen como variaciones de las premisas epistemológicas y éticas del liberalismo. Y que se legitiman, sin excepción, en los principios de libertad de concurrencia de los productores y libertad de elección de los clientes:

Los enfoques de evaluación asumen (...) un mercado libre de ideas en el que los usuarios 'comprarán' las mejores. Dan por supuesto que la competencia entre las ideas fortalece la verdad. En último extremo, suponen que el saber hará de alguna

manera felices o mejores a las personas. Por tanto, los enfoques de evaluación comparten las ideas correspondientes a una sociedad mercantil, competitiva e individualista. Pero la idea fundamental es la de la libertad de elección, porque si falta ¿qué utilidad tiene la evaluación? (House, 2000: 46)

La asunción de una lógica liberal-mercantil implica la definición de los usuarios de la administración como clientes. Lo que, en esa misma lógica, conduce necesariamente a la exigencia de transparencia de la acción pública, que se supone la evaluación promoverá, contribuyendo así a la mejora de los procesos de elección de los gobernantes y a la propia legitimación social de la acción pública. Tal como se plantea en el discurso fundacional de la agencia española de evaluación de políticas:

La insuficiente explicación y conocimiento de los resultados de las políticas públicas genera desconfianza en la ciudadanía, y suscita críticas al funcionamiento, a la transparencia y a la calidad de algunos servicios públicos, lo que no contribuye precisamente a la legitimación social del funcionamiento del Estado. (Garde, 2006: 13)

En consecuencia, la evaluación se presenta como ejercicio de racionalidad formal al servicio de una racionalidad material más elevada: la evaluación comparece como actividad instrumental, en efecto, pero orientada y regulada por fines políticos superiores (más allá de los estrictamente objetivados en la programación de la intervención evaluada). Lo que significa que la orientación instrumental de la actividad evaluativa se va a modular mediante la introducción de principios que operan como criterios reguladores y valores-guía de la evaluación: la democracia y el interés general (Urteaga, 2010: 35).

De este modo la evaluación se constituye en parte del ejercicio cotidiano de la democracia (Uvalle, 2005 en González Tijerina, 2010: 29). Todo ciudadano se transforma así en un “evaluador de políticas”, contribuyendo la evaluación a incrementar la calidad de la participación ciudadana al proporcionar a los ciudadanos “información relevante sobre la acción de gobierno” (González, 2005 en González Tijerina, 2010: 31). Todo lo cual se hace patente, una vez más, en el discurso fundacional de la Agencia española de Evaluación, donde esta actividad se concibe como “una herramienta útil para racionalizar el uso de los recursos públicos y aumentar la calidad del gasto público, respondiendo así a las demandas de los ciudadanos de rendición de cuentas y transparencia” (Gardem, 2006: 10).

Transparencia y participación ciudadana se constituyen de este modo en meta-criterios ético-democráticos de honda inspiración liberal, sin los cuales la evaluación corre el riesgo de convertirse en un ejercicio meramente instrumental, carente de contenido material. La evaluación comparece entonces como un relevante vector de ajuste entre racionalidad instrumental (pues ella misma lleva al máximo la función de analizar la eficiencia de las políticas) y racionalidad material (puesto que su eficiencia se subordina a los valores democráticos al ponerse al servicio, como instrumento también, de la rendición de cuentas y la transparencia del sistema hacia los ciudadanos). Pretendiendo contribuir así a cumplir la función de reconciliación entre responsabilidad ética y racionalidad científica atribuida al

orden político en la crisis de valores que atraviesa radicalmente nuestra avanzada sociedad capitalista.¹⁰

Organización gerencial versus burocracia administrativa: implicaciones teórico-metodológicas en el campo de la evaluación

La relación entre liberalismo y evaluación resulta estructuralmente coherente con la implantación de una lógica gerencial en las administraciones públicas. Lógica gerencial-empresarial que se presenta como forma de superación de la racionalidad burocrática de cuño jurídico, concebida por Weber sobre el modelo de la burocracia germánica fundada en el imperio de la norma. La crítica de Merton (1940) al modelo weberiano pondrá de manifiesto las disfuncionalidades estructurales de esta última e, implícitamente, afirmará la superioridad del modelo de burocracia gerencial como alternativa fundamentada en los principios del mercado y la libre concurrencia.

La evaluación y el gerencialismo comparten, lógicamente, los mismos principios de legitimación. Con la afirmación del modelo gerencial se pretende la reconciliación entre dominación burocrática y libertad individual, que se refleja en la contraposición establecida por Alvin Gouldner (1954, 1959 en Moya, 1972: 59) entre burocracia punitiva —correspondiente a la burocracia racional weberiana—, y burocracia representativa (gerencial), esta última fundamentada en la destreza técnica, que legitima a la autoridad en virtud de un consenso cuasi-democrático ante la razón encarnada en el técnico (ibídem).

El desarrollo del modelo de organización gerencial constituye, por lo tanto, el contexto teórico y práctico en el que la evaluación de políticas va a encontrar su lugar y su sentido, pues en dicho modelo de racionalización burocrático-empresarial, la maximización de la eficacia de la organización estatal, mediante su capacidad de controlar las disfuncionalidades de los procesos en aras del logro racional de sus objetivos, se erige como principal criterio de valor, que se hace operativo mediante el uso de indicadores de eficiencia de carácter eminentemente económico.

La centralidad de los criterios de eficacia y eficiencia como núcleo conceptual y axiológico de los métodos de evaluación pone de manifiesto la coherencia estructural entre evaluación y burocracia gerencial, y su oposición a la burocracia administrativa de cuño jurídico. El desarrollo de los métodos de evaluación va a contribuir a apuntalar la superioridad técnica de los criterios de

¹⁰ Nos atrevemos a interpretar de este modo la función última de la evaluación, siguiendo un lúcido argumento del profesor Carlos Moya: “El Estado, como orden racional de dominación estable, es la última forma en la que se encuentran la ‘racionalidad formal’ (instrumental) y la ‘racionalidad material’ (...) La eventual Razón política es la última reconciliación posible para la antítesis entre racionalidad material y la racionalidad formal (instrumental) en el marco histórico de una cultura en que se cumple el triunfo de esta última como progresiva racionalización burocrático-instrumental de toda la existencia social” (Moya, 1972: 35).

racionalidad empresarial, frente a los principios jurídico-políticos, como vectores de organización de la administración pública moderna.

Pero, dado que la superioridad de la racionalidad gerencial sobre el modelo de burocracia administrativa posee un carácter esencialmente técnico, va a reproducirse una de sus disfuncionalidades más características: el fenómeno del desplazamiento de metas, por el cual los valores instrumentales se convierten en valores finales de la organización.¹¹ Solo que esta vez los medios que se convierten en fines no son los instrumentos normativos, sino determinados valores instrumentales —o metas intermedias— objetivados en criterios e indicadores formalmente económicos de racionalidad (capacidad de ejecución del gasto, eficiencia, productividad...). La evaluación de los fines últimos de la organización, en términos de valores humanos o sociales, la evaluación de los medios empleados para lograr esos fines, así como de las consecuencias éticas de la aplicación de esos medios, corren el riesgo de quedar en la práctica desplazados, subsumidos o simplemente disueltos en la pura instrumentalidad de la intervención.

En el límite, el modelo de burocracia gerencial, precisamente por su máxima capacidad para ajustar medios y fines, puede derivar en la máxima expansión de la racionalidad instrumental como razón de dominio (dicho en el lenguaje habermasiano: máxima expansión del sistema sobre el mundo de la vida). Lo que amenaza con vaciar a la acción política de contenido material. Se reproduce así el viejo problema frankfurtiano de la irracionalidad de la racionalidad: la racionalidad instrumental puede ser en último término irracional.

Modelos gerenciales versus modelos pluralistas de evaluación

En el campo evaluativo, el riesgo de esta deriva tecnocrático-instrumental da lugar a una tensión entre modelos alternativos de evaluación, que enfrenta enfoques de orientación gerencial con enfoques *de orientación pluralista*: el discurso y la práctica de la evaluación se va a ver atravesado por una tensión interna de carácter teórico-metodológico en la que se oponen el gerencialismo y el pluralismo como formas de hacer evaluación.¹²

¹¹ La burocracia clásica de cuño jurídico tiende, en efecto, a convertir los medios instrumentales (las normas) en fines en sí mismos, en un desplazamiento perverso que reifica los instrumentos normativos, introduciendo una disfuncionalidad estructural en la organización (“el interés primario de la conformidad con las reglas se interfiere en la consecución de los objetivos de la organización”. Moya, 1972: 44). Lo que, planteado en términos subjetivos, significa que la rígida afectación del funcionario hacia las normas interfiere en el logro de los objetivos de las intervenciones públicas y, por tanto, en la satisfacción de sus clientes.

¹² Esta oposición se hace patente en algunas de las clasificaciones de enfoques realizadas por destacados teóricos de la evaluación. Así se refleja, por ejemplo, en la taxonomía de House (2000) —basada en las taxonomías previas de Stake (1976), Popham (1975) y Worthen y Sanders (1973)—, donde se definen en primer término ocho modelos de evaluación, cuyas premisas epistemológicas, políticas y éticas dan lugar a una clasificación de segundo orden, en la que se contraponen, en efecto, los enfoques de orientación gerencial con los enfoques de tipo pluralista. En el primer grupo, House sitúa a los modelos denominados de análisis de sistemas, de objetivos conductuales y de decisión. En el segundo se ubican los modelos de crítica de arte, cuasijudicial, de revisión profesional y estudio

En su concreción como enfoque de evaluación, los modelos de orientación gerencial:

- Se dirigen principalmente a la medición de resultados (orientación al producto y a la eficacia), tomando como referencia (de manera más bien acrítica) los objetivos de la intervención tal como han sido programados en un inicio (en la práctica, la revisión de los objetivos programados, a la luz de las necesidades de los clientes —el análisis de la pertinencia— constituye un asunto menor o secundario).¹³
- Se rigen por una lógica eficientista (lo que importa es maximizar la función de eficacia con el mínimo coste).
- Asumen, de forma hegemónica, el punto de vista de los responsables de gestión de las intervenciones, y en último término el de sus financiadores (no hay una orientación sustantiva a los destinatarios o clientes externos de las intervenciones). El criterio de valoración decisivo es el de lo programado por los gerentes-financiadores, no el de las necesidades de los destinatarios de la intervención, o de otros actores afectados por la misma.

Este enfoque es, con diferencia, el más extendido en la práctica de la evaluación, no solo en España, sino en todo el ámbito de la Unión Europea.¹⁴ Sin embargo, como es bien sabido, no es el único modelo posible: frente a los modelos de inspiración gerencial han ido emergiendo otros, a veces radicalmente enfrentados a aquellos. Se trata, en efecto, de enfoques de orientación pluralista (no se dirigen solo a la gerencia de la intervención), basados en la participación activa de los diferentes actores afectados por la evaluación (los llamados *stakeholders*),¹⁵ y donde

de casos. Clasificaciones más recientes como la de Ian F. Shaw (2003) también tienden a reproducir esta polarización teórico-metodológica del campo de la evaluación, al contraponer, por un lado, los enfoques (que este autor denomina tradicionales) orientados a la rendición de cuentas, basados en el análisis de resultados y la determinación del par eficacia-eficiencia, así como los modelos orientados al desarrollo y el fortalecimiento institucional, también enfocados hacia el incremento del rendimiento y la eficacia, con, por otro lado, los modelos normativos orientados a la comprensión de los problemas públicos desde una perspectiva de la justicia social y los derechos.

¹³ Como es sabido, la pertinencia es un criterio de evaluación referido a la validez de las premisas y los objetivos de una intervención respecto a las necesidades identificadas en su contexto de operación. Consiste, por tanto, en un juicio sobre la adecuación de la intervención para resolver la situación-problema que originó su diseño y su implementación (Aguilar y Ander-Egg, 1994). En la práctica, no es infrecuente que en algunas evaluaciones el análisis de este criterio se obvie, ya que los gestores tienden, ya sea a dar por supuesta la pertinencia de lo que han hecho, o bien a que se recurra a un concepto muy restringido y formal del criterio en cuestión, según el cual la pertinencia se reduce a la coherencia (interna y formal) entre los objetivos de la intervención y el diseño de sus actuaciones, como proponen, por ejemplo, Cohen y Franco (1993: 77).

¹⁴ Véase, por poner un ejemplo, la orientación de las guías metodológicas de evaluación preparadas por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España, tanto en este como en el anterior período de programación (1999-2006 y 2007-2013, respectivamente).

¹⁵ Los *stakeholders* han sido definidos como actores que se ven expuestos a algún tipo de riesgo, como consecuencia del desarrollo de una evaluación. En este sentido, Guba y Lincoln (1989: 14) identifican tres tipos básicos de *stakeholders*:

este proceso participativo es tan importante o más que el propio informe en el que se objetivan los resultados de la evaluación (en algunos enfoques, el informe pasa a ser considerado como una memoria o “residuo” de dicho proceso).¹⁶

Sin duda, en estos modelos, el análisis de los resultados y de la eficacia siguen siendo criterios relevantes para la evaluación. Sin embargo, la apreciación de los logros de la intervención evaluada no se deriva de una métrica unilateral y verticalmente definida: el valor de los logros remite a las apreciaciones de los múltiples actores involucrados en la intervención, considerando –como en el enfoque de Robert E. Stake– las diferentes “constelaciones de valor” de las personas involucradas en el evaluando. Lo que revela su dependencia última de una epistemología hermenéutica y de una metodología interpretativa eminentemente cualitativa.¹⁷

La tensión entre estas dos orientaciones relativas a las formas de hacer evaluación es evidente,¹⁸ tanto en lo que respecta a sus fundamentos ontológicos y epistemológicos (neopositivismo *versus* hermenéutica), como en su específica concreción metodológica (reducción y explicación cuantitativa *versus* apertura y

-
1. *Agentes*: personas involucradas en la formulación y la implementación de la intervención evaluada (en esta categoría se incluyen los gerentes y toda la tecnoestructura de la intervención).
 2. *Beneficiarios*: personas que obtienen alguna prestación o ventaja de su participación en la intervención.
 3. *Víctimas*: personas afectadas negativamente por el desarrollo de la intervención (constituyen el grupo más difícil de identificar, siendo en ocasiones virtualmente invisibles).

¹⁶ Además de los ya citados en la nota 12, se inscribirían en esta orientación teórico-metodológica pluralista modelos de evaluación como el del caso etnográfico de Lee Cronbach (1982), el receptivo o de estudio de casos de Stake (1998) o el de orientación a la justicia social de House (1991). No obstante, el exponente metodológico más radical en este sentido es el modelo de evaluación constructivista o de cuarta generación (Guba y Lincoln, 1989), cuyos fundamentos ontológicos y epistemológicos se encuentran en la hermenéutica.

¹⁷ Desde un punto de vista metodológico, los modelos pluralistas de evaluación tienden, en efecto, a ser predominantemente cualitativos e interpretativos: el evaluador pretende –en primer término al menos–, indagar en las percepciones de los actores locales “desde dentro”, a través de un proceso de comprensión empática de su discurso y de su acción, en el contexto en que éstos se producen. Por ello, las categorías de los actores evaluados se mantienen en primer plano a lo largo de la evaluación. El uso de instrumentos estandarizados para la recogida de información es muy limitado, al menos en las primeras fases de una evaluación (Shaw, 2003). Por su parte, en el enfoque constructivista se produce una radicalización del carácter hermenéutico de la evaluación, quedando desplazada la propia posición del evaluador como protagonista cognoscitivo del proceso: en este enfoque, el objeto evaluado es algo que se construye y reconstruye a lo largo de la evaluación por los propios actores implicados en el objeto. De lo que se sigue que el proceso de recogida, análisis e interpretación de los datos debe basarse abiertamente en la participación y el diálogo: mediante el diálogo, los actores van a revisar, en un proceso continuo y abierto, sus propias percepciones, apreciaciones e interpretaciones del objeto, llegando de manera progresiva a nuevas y más elaboradas visiones de sus valores, debilidades y fortalezas.

¹⁸ Un significativo ejemplo de esta tensión se dio en el Reino Unido durante la década de los 80, cuando se manifestaron fuertes críticas profesionales y académicas al modelo gerencial-eficientista: el objetivo neoliberal de reducir los presupuestos dio lugar a un modelo de gestión presupuestaria por resultado (*value for money*), que reducía la evaluación a una mera técnica de gestión por objetivos. En efecto, en esta época, las evaluaciones británicas se basaron marcadamente en análisis coste-beneficio y en modelizaciones macroeconómicas que asimilaban la evaluación a la auditoría y el control. Todo ello despertó reticencias profesionales y académicas, expresivas del carácter policéntrico de las prácticas de evaluación y su pluralismo metodológico (Urteaga, 2010: 40-41).

comprensión cualitativa). En el centro de esta tensión teórico-metodológica, que refleja obviamente una tensión ideológica (verticalidad burocrático-gerencial *versus* participación social), se va a situar la cuestión de la relación entre evaluación y participación, donde se replantea, en definitiva, el problema fundamental de la autoemancipación y de la constitución del sujeto como ciudadano.¹⁹

La participación ciudadana en cuestión

Ciertamente, incluso en el ámbito de modelos de base gerencial y eficientista se han ido incorporando criterios más amplios del sentido de la evaluación, que incluyen la participación de los beneficiarios. Tal es el caso, por ejemplo, de las evaluaciones promovidas por el Banco Mundial.²⁰ Y, asimismo, en España, la importancia de la participación es continuamente reiterada en el discurso de la agencia estatal de evaluación, donde esta actividad se concibe, precisamente, como medio para articular la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales en el proceso de gestión de las políticas.

En el discurso instituyente de la agencia se reconoce, en efecto, la importancia de conceder “una atención especial a los mecanismos de concertación con los actores sociales, participación ciudadana y rendición de cuentas”, asumiendo la heterogeneidad de dichos actores y de sus intereses y demandas, “que deben ser gestionados democráticamente y desde el servicio a los intereses generales” (Garde, 2006: 12). De nuevo, en este discurso se observa la apelación a la legitimación democrática, que se espera proveerá la evaluación en el marco de un proyecto de gobernanza. Sin embargo, no es menos cierto que la cuestión de la participación

¹⁹ Hay que decir, por otro lado, que el modelo gerencial constituye, asimismo, una perspectiva teórico-metodológica para el análisis de las políticas públicas que ha suscitado también críticas, que ponen en cuestión la relevancia de la racionalidad en la gestión como criterio central de análisis. Gomà y Subirats (1998: 31-32) sostienen, en este sentido, que el logro de los objetivos de una política depende solo en parte de la racionalidad de la gestión. Existen otros factores que explican el éxito o el fracaso de una política: factores que conciernen a la propia naturaleza de las administraciones públicas y sus formas de elaboración de sus agendas de actuación. Por tanto, se ha considerado insostenible una perspectiva de análisis de las políticas públicas de carácter exclusivamente racional o eficientista. Los intereses —manifiestos o latentes— de los diferentes actores implicados en la formulación e implementación de una política, los cálculos y estrategias para lograr sus fines particulares, son fundamentales para comprender los resultados de la intervención, al igual que los valores, normas e ideología que guían sus interacciones. Siguiendo esta argumentación, ya en el campo específico de la evaluación, aún reconociendo la validez de la perspectiva gerencial para la evaluación en el nivel *micro* de la gestión de una política (por ejemplo, en el análisis de un programa o servicio concreto), se advierte que dicha validez se debilita cuando se trata de evaluar procesos complejos de articulación institucional y cooperación entre organizaciones y redes de actores orientados a la formulación del objetivos estratégicos (el nivel *macro* de la definición de la política) (Rivero, 2003: 22-23). Lo que se propone desde estas críticas es considerar esa dimensión intersubjetiva —a menudo latente o fuera de campo en el análisis— a la hora de evaluar el desarrollo y los efectos de una política.

²⁰ Quedaría por ver hasta qué punto esta incorporación del criterio de participación constituye algo sustantivo o meramente accesorio y formal.

tiende a reducirse aquí, ante todo, a la cuestión de la accesibilidad de los informes de evaluación:

[A]ntes, los informes de evaluación solían tener un único destinatario; ahora los usuarios de la evaluación son múltiples, pues se reconoce que son múltiples los stakeholders de la evaluación. Ésta no sólo se realiza para un gestor público que la encarga (...), sino para ser almacenada, también, en generosas 'bases de datos' que puedan ser compartidas por muchos otros usuarios de la misma, por muy alejados que estuvieran de aquel país e institución donde fue demandada la evaluación. (Garde, 2006: 16)

De este modo, el problema de la participación se interpreta y resuelve —de forma instrumental— desde el paradigma de la Sociedad de la Información, a partir de la creación de una suerte de “depósitos de informes” (“almacenes de conocimiento”) a los que puedan acceder diferentes actores. El propio concepto de *stakeholder* tiende en este enfoque a quedar reducido a la pasiva condición de usuario-receptor de los informes de evaluación (condición que, sin ser en sí misma criticable, resulta insuficiente como definitoria de una participación activa).

Todo lo cual define dos modelos relativos al modo de concebir la evaluación como medio de articular la participación ciudadana en el ciclo de gestión de las políticas:

1. En los enfoques pluralistas, la participación se constituye en un elemento esencial y vertebrador de la evaluación: se trata de un modelo de participación que, partiendo de la identificación de los diferentes actores sociales afectados por la intervención evaluada, involucra a estos, mediante el diálogo, en todo el proceso de la evaluación (desde el diseño a la formulación de recomendaciones).²¹ El *stakeholder* se concibe en este modelo como agente activo en el proceso de definición, valoración y re-programación de las políticas.
2. En los enfoques de orientación gerencial, la participación se concibe, en el mejor de los casos, en términos de acceso a unos informes de evaluación, en cuyo proceso de elaboración solo participan las élites formadas por la gerencia y la tecnoestructura de la intervención evaluada. En este modelo, el *stakeholder* se concibe como usuario (consumidor) potencial de dichos informes, cuya distribución y accesibilidad se facilita gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

²¹ En la evaluación constructivista, por ejemplo, este proceso de diálogo debe ser alimentado por datos rigurosamente recogidos conforme a las técnicas usuales en investigación social, pero con el fin de ir produciendo una imagen colectiva, progresivamente “refinada”, de los procesos, los efectos y la pertinencia del objeto de evaluación. En la imagen final del objeto, habrá apreciaciones consensuadas entre los actores acerca del sentido de los datos (convergencia de discursos), así como divergencias y cuestiones no resueltas que demandarán la apertura de nuevos procesos de discusión y evaluación (cada evaluación responde unas cuestiones, pero abre otras nuevas). La función principal del evaluador es coordinar, estimular y dar forma a este proceso.

Una tensión añadida: la descentralización territorial del poder y el cuestionamiento competencial

Si bien hemos situado el foco de este artículo en la antítesis estructural entre racionalidades y modelos de evaluación, existen otras tensiones que inciden sobre la práctica de esta actividad en el ciclo de gestión de las políticas públicas. Se trata de tensiones derivadas directamente de la distribución territorial del poder que se configura con el desarrollo del Estado constitucional en España. En rigor, el análisis de estas tensiones requeriría de una detallada y específica consideración. En todo caso, queremos hacer siquiera una breve mención a las mismas, no solo por su intrínseca relevancia, sino porque, asimismo, mantienen una cierta conexión con el argumento central del artículo.

En efecto, con la transición a la democracia, comienza en España un proceso de descentralización del poder, que, lógicamente, va a incidir en todas las dimensiones de la política.²² La específica “topología” del poder político en España ha dado lugar –sobre todo en las dos últimas legislaturas– a múltiples tensiones que, en el actual contexto de crisis, están desembocando en la propia revisión del modelo autonómico, cuya sostenibilidad se cuestiona precisamente mediante valoraciones fundamentadas, antes que en otras consideraciones, en criterios de eficacia y, sobre todo, de eficiencia.

El proceso de institucionalización de la evaluación en España no puede ser ajeno a las tensiones derivadas de su modelo de distribución territorial del poder. Como hemos señalado *supra*, la actividad evaluativa fue concebida por la agencia española de evaluación como un instrumento de vertebración político-administrativa, una respuesta instrumental ante el desorden introducido por la descentralización y la consiguiente multiplicación de agentes involucrados en el ciclo de gestión de las políticas. Sin lugar a dudas, esta concepción del papel de la evaluación no es exclusiva del caso español, por más que en España la cuestión de la descentralización competencial constituya un problema no resuelto, que ocupa con frecuencia el primer plano del discurso y de la acción política: en Francia, por ejemplo (un país tradicionalmente considerado como un modelo de centralización administrativa), se ha atribuido a la evaluación la capacidad de servir de circuito de información y de negociación para integrar un mercado político atomizado, organizando las controversias y dotándolas de coherencia ante la fragmentación de las

²² El Estado español se configura a partir de 1978 como un Estado multinivel, en el que se definen principalmente tres niveles de gobierno: en primer lugar se encuentra el nivel central, constituido por la denominada administración general del Estado, que concentra las principales competencias en materia de economía y hacienda, legislación laboral, infraestructuras y telecomunicaciones, justicia e interior, defensa y asuntos exteriores; en segundo lugar se encuentra el nivel autonómico, constituido por las comunidades autónomas, ámbito regional al que se han transferido amplias competencias en materia de políticas públicas como sanidad, educación, políticas activas de empleo e integración de inmigrantes, etc.; en tercer lugar se encuentra el nivel municipal, ámbito local que concentra competencias básicamente de carácter urbanístico, aunque también en materia de servicios sociales. La importante cesión de competencias al ámbito regional-autonómico tiende a asimilar el modelo de distribución territorial del poder en España al propio de un Estado federal, razón por la que, en ocasiones, ha sido definido como un modelo *cuasi-federal*.

demandas sociales. La evaluación emerge en este discurso como una actividad reguladora del juego político entre actores, desarrollando en definitiva una función compensatoria de la separación de poderes (Rouban, 1993 en Urteaga, 2010: 37).

Es probable que la agencia española de evaluación se haya inspirado en esta concepción vertebradora del papel de la actividad evaluativa. Sin embargo, a la luz de la práctica, la interrogante que emerge es si la evaluación constituye, en efecto, un factor de integración o si, más bien, configura nuevos escenarios de conflicto competencial. A tenor de nuestra experiencia como evaluadores, la institucionalización de la evaluación tiende a poner de manifiesto las específicas tensiones derivadas de la descentralización competencial, antes que la capacidad vertebradora de la actividad evaluativa, al menos cuando esta actividad es impulsada desde la administración general del Estado. Lejos de constituirse hoy por hoy en vector de racionalidad político-administrativa en el sentido esperado por la AEVAL, la práctica de la evaluación más bien revela las tensiones topológicas del sistema político multinivel español, constituyéndose ella misma en objeto de conflicto competencial y, asimismo, en analizador potencial de dichas tensiones (Olavarri y Rivero, 2009).

En efecto, cuando desde la administración general del Estado —es decir, desde el gobierno central— se plantea la decisión de evaluar una política a nivel nacional (materializada, por ejemplo, en un plan o un fondo de financiación estatal), surge inmediatamente la interrogante de quién es el actor administrativo y territorialmente competente para evaluar dicha política. Esta suerte de cuestionamiento competencial no carece del todo de sentido, ya que la mayor parte de las políticas objeto de evaluación no son ya, en rigor, competencia de la administración general del Estado, sino de las comunidades autónomas, a las que se han transferido de manera progresiva dichas competencias. De cualquier modo, este conflicto, derivado sin duda del eje de tensión estructural que enfrenta al centro político-administrativo del Estado con las “periferias” regionales, se cruza con las tensiones específicamente partidistas, provocando, ya sea una realimentación, o bien un cierto sofocamiento de las tensiones competenciales, en virtud de la disciplina de partido o del juego de alianzas en curso (Olavarri y Rivero, 2009).²³

²³ En julio de 2007, cuando dirigía la evaluación del *Fondo de apoyo para la acogida e integración de los inmigrantes* —promovido por el Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España como principal instrumento de financiación del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*—, se manifestó la notable resistencia de varias comunidades autónomas (todas ellas gobernadas por el partido de la oposición) a participar en la evaluación, cuestionando precisamente la competencia del Gobierno central para evaluar las políticas de integración de inmigrantes, cuya gestión es competencia regional. En el proceso de recogida de información para la citada evaluación, con ocasión de la celebración de unas reuniones de grupo con técnicos de administraciones autonómicas, el diario *La Razón* —conocido por su oposición al gobierno del Partido Socialista Obrero Español— publicó en su edición de Madrid del 11 de julio de 2007 una noticia al respecto, cuyo titular era: “El gobierno pretende espiar la política de inmigración de las comunidades autónomas”. Esta curiosa interpretación de la actividad evaluativa expresa de forma bastante evidente (y “silvestre”) las citadas resistencias políticas a la implantación de la evaluación, mediante la invocación de argumentos de tipo competencial que solo cobran sentido en el marco de las específicas tensiones derivadas de la distribución territorial del poder en España.

Este escenario no parece el más favorable a la institucionalización de la evaluación de políticas en la España descentralizada, y al despliegue de su esperada función vertebradora del Estado multinivel. Salvo, tal vez, de un modo no expresamente contemplado en el momento en que se creó la agencia española de evaluación: esto es, legitimando de forma técnica la introducción de racionalidad económica en la distribución político-territorial de competencias y, en consecuencia, reduciendo las ineficiencias de dicha distribución. Lo que indudablemente implica eliminar solapamientos en la gestión y, por lo tanto, reducir la financiación y los ámbitos de ejercicio efectivo del poder por parte de las comunidades autónomas.²⁴

Por otro lado, retomando el argumento central de este artículo, no deja de resultar significativo que la reforma del Estado de las autonomías en España comience a legitimarse sobre la base de la labor de la agencia de evaluación, a partir de un enfoque metodológico y de unos criterios de análisis claramente gerencialistas. Más allá de otras consideraciones, la hegemonía del criterio de eficiencia como base argumental desde la que se legitima la reforma del modelo autonómico en España pone de manifiesto la propia hegemonía del gerencialismo como modelo de gestión pública y como modelo de evaluación, frente a la posibilidad de adoptar enfoques alternativos.

Conclusión: la institucionalización de la evaluación y sus problemas de legitimación

Las tensiones y conflictos descritos revelan la existencia de un problema de fondo relativo a la función legitimadora de la evaluación (¿a qué o a quién legitima la evaluación?) y a su propia legitimación (¿cómo se legitima a sí misma la evaluación?).

Como hemos visto, en la base de los esfuerzos por institucionalizar la evaluación, se encuentra un problema de legitimación de la acción política, que se va a tratar de resolver tecno-racionalmente por el lado de la ciencia: el evaluador pretende introducir racionalidad técnica en el ciclo de gestión de las políticas públicas, dando lugar a una configuración específica de relaciones de legitimación y deslegitimación con el resto de actores que intervienen en dicho ciclo (el político y el burócrata).

Dado que el desarrollo de la función de evaluación se inserta en un juego de relaciones potencialmente conflictivas, y dado asimismo el riesgo de una deriva

²⁴ Un reciente informe de la agencia española de evaluación –cuyo eco mediático ha sido notable– pone de manifiesto los problemas de sostenibilidad del Estado de las autonomías, tal como se ha venido concibiendo hasta ahora (vid. *El País* en su edición de Madrid del 24 de enero de 2011, pág. 12: “El gobierno plantea suprimir servicios duplicados en las tres administraciones”). Dicho informe, al margen de su manifiesta función de analizar técnicamente los problemas derivados de la distribución territorial del poder en España, parece desempeñar la función latente de configurar una opinión pública favorable a la reforma del modelo de Estado y, en definitiva, de legitimar dicha reforma desde el paradigma gerencial y sus criterios de racionalidad esencialmente económicos. “Racionalizar no es un verbo que se conjuga por diecisiete”, declaraba también hace poco a los medios de comunicación una dirigente del Partido Popular español (aludiendo a las diecisiete comunidades autónomas en las que se distribuye regionalmente el poder en España).

tecnocrática, se impone la necesidad de legitimar la evaluación, a partir de dos fundamentos (histórica y estructuralmente vinculados en su génesis moderna):

- La ciencia, como fuente de legitimación racional por excelencia.
- Los principios de libertad de concurrencia y de elección, como fuentes de legitimación de la sociedad liberal de mercado.

En primer término, la evaluación se legitima tecno-racionalmente por su propia naturaleza de ciencia del ajuste medios-fines, al servicio de un modelo de organización gerencial que supera al modelo clásico de burocracia racional de cuño jurídico. Pero, esta legitimación se basa en un concepto de racionalidad esencialmente formal (instrumental), que se revela insuficiente desde un punto de vista material. Esta insuficiencia va a tratar de paliarse fundamentando la evaluación en los principios liberal-mercantiles de libertad de concurrencia y libertad de elección, que implican una ideología democratizadora y una legitimación cuasi-democrática de la evaluación. Ello conduce a la introducción de la transparencia y la participación ciudadana, como argumentos sobre los que sustentar en un sentido material la función legitimadora de la evaluación.

La introducción de estos argumentos tiene como correlato teórico-metodológico la polarización del campo de la evaluación en modelos de orientación gerencial, que tienden a reducir la participación y la transparencia a la cuestión del acceso a los informes de evaluación, y modelos pluralistas, que incorporan la participación activa de los *stakeholders* como una característica constitutiva. En los modelos pluralistas, los criterios ético-políticos (como la equidad o la igualdad de género) tienden a constituirse en criterios sustanciales de evaluación, en sentido propio (como lo son, en los modelos gerenciales, los criterios de eficacia y eficiencia: criterios formales de naturaleza, en esencia, económica).²⁵

Esta polarización parece expresar, en el plano específico de la evaluación, la bidireccionalidad potencial del proceso de racionalización, argumentada por Habermas en su crítica de la razón funcionalista (1987). Proceso inexorable que por un lado conduce a la expansión de la racionalidad instrumental (el sistema), pero que por otro lado presenta una dirección potencialmente liberadora, que en el plano político se materializa en la institucionalización de procedimientos de crítica abierta y de garantía de derechos y libertades. Si los modelos gerenciales de evaluación se sitúan bajo el paradigma de la racionalidad instrumental, el desarrollo de prácticas pluralistas y participativas de evaluación podría constituir

²⁵ Esto no significa, por supuesto, que en los modelos pluralistas dejen de considerarse los criterios de eficacia y eficiencia, dado que constituyen criterios formales básicos para la evaluación de una política, sin los cuales cualquier consideración de los logros en materia de equidad o igualdad sería cuanto menos insuficiente. El problema es que, en la práctica, en los modelos gerenciales los criterios de racionalidad económica tienden a desplazar, desde la perspectiva unilateral de la gerencia, a otras consideraciones (como la valoración ético-política de los propios fines de la intervención evaluada o de las consecuencias de los medios empleados para alcanzarlos). La cuestión, por tanto, es el emplazamiento como valores sustanciales y finales de lo que, en rigor, constituyen criterios formales.

una vía de progreso hacia la emancipación social. Ciertamente, dichas prácticas se orientan hacia la instauración de espacios en los que sea posible la crítica (racional) de las instituciones del sistema y la toma de decisiones públicas bajo condiciones de comunicación no distorsionada.²⁶

Pero no parece muy aventurado suponer que estos modelos pluralistas implican una amenaza para la esfera de actuación del político, que tiende progresivamente a su autonomización. Una amenaza no solo determinada por la pretendida “intangibilidad” de los criterios de eficiencia y racionalidad económica, que se ven elevados a valores cuasi finales de las políticas, sino, asimismo, por el peso que asumen en la toma de decisiones factores como el carisma personal de los miembros del ejecutivo, cuestiones electorales, mediáticas o de imagen, o las circunstancias concretas de la lucha de partidos.

Los esfuerzos por institucionalizar la evaluación en España muestran, de cualquier modo, los problemas de legitimación de la acción política en el capitalismo avanzado. El despliegue de la función legitimadora de la evaluación introduce nuevas tensiones, derivadas de la compleja relación entre evaluadores, burócratas y políticos. Estas tensiones amenazan con estrangular la implantación material de la evaluación en el ciclo político, y más aún, de una evaluación orientada hacia la justicia social sobre la base de valores genuinamente democráticos.

De la resolución de este juego de fuerzas, pretensiones de legitimidad y tensiones se derivará la plena implantación de la evaluación como ejercicio democrático, su constante relegación o su reducción a mera técnica racional del ajuste medios-fines al servicio de un poder y unos objetivos que quedarían de esta suerte incuestionados.

Bibliografía

- AGUILAR, M. J. y E. Ander-Egg (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- CROMBACH, L. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. San Francisco: Josey-Bass.
- GARDE ROCA, J. A. (2006). “La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España”. En *Papeles de evaluación*. N° 3. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- GOMÀ, R. y J. Subirats (coords.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- GONZÁLEZ TIJERINA, Sindy A. (2010). “Evaluación, herramienta clave en la Administración pública”. En *SEE-evaluación*. Año 3. N° 10. Sevilla: Sociedad Española de Evaluación.

²⁶ Es importante destacar que lo que está en juego en esta dialéctica específica de la evaluación no es la racionalidad de la acción política frente a una pretendida irracionalidad de la misma, sino la resolución de la tensión entre dos concepciones (ya clásicas) de racionalidad: la racionalidad formal, centrada en el ajuste medios-fines, frente a la racionalidad sustancial centrada en los valores.

- GUBA, E. G. y B. S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Tomo II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- HOUSE, E. R. (2000). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.
- _____ (1991). "Evaluation and Social Justice: Where Are We Now?". En M. McLaughlin y D. Philips (comps.) *Evaluation and Education: at Quarter Century*. Chicago: Chicago University Press.
- MONNIER, E. (1992). *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. París: Económica.
- MOYA, C. (1972). *Burocracia y sociedad industrial*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- OLAVARRI, R. y A. Rivero (2009). "La evaluabilidad de planes de alcance estatal en un Estado multinivel". Comunicación. Barcelona: VI Conferencia de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas.
- POPHAM, W. J. (1975). *Educational Evaluation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- RITZER, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: MacGraw-Hill.
- RIVERO RECUENCO, A. (2003). *La evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: Subdirección General de Publicaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- _____ (2007). "La experiencia de GPI Consultores en el mercado de la evaluación". Comunicación. Madrid: Seminario del Máster en Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Complutense.
- SCRIVEN, M. (1973). "Goal free evaluation" en E. R. House (ed.) *School Evaluation*. Berkeley: McCutchan.
- SHAW, I. F. (2003). *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- STAKE, R. E. (1976). *Evaluating Educational Programmes: The Need and the Response*. Washington DC: OECD Publications Center.
- _____ (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Morata.
- URTEAGA, Eguzki (2010). "La evaluación de políticas públicas en el mundo en SEE-valoración". Año 3. N° 10. Sevilla: Sociedad Española de Evaluación.
- WEISS, C. H. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programmes and Policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- WORTHEN, B. R. y J. R. Sanders (1973). *Educational Evaluation: Theory and Practice*. Worthington: Charles A. Jones.