

COMUNICACIÓN PARA LA VI CONFERENCIA BIENAL DE LA  
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN  
Barcelona, 6, 7 Y 8 de Mayo de 2009

**“Evaluación: para rendir cuentas con transparencia”**

**RESUMEN**

*La rendición de cuentas es aún una práctica muy debilitada en el conjunto de las Administraciones Públicas. La transparencia, además, es uno de los principios de actuación administrativa menos desarrollado. El desarrollo de las actividades de evaluación de programas y políticas públicas puede ser un instrumento clave para propiciar una innovación relevante de los modos de dirigir el sector público. Si en los próximos años se produjese una definitiva institucionalización de la evaluación, quizás, llegaría a ser costumbre que, al final de una legislatura, los ciudadanos pudieran conocer, pormenorizada y documentalmente, para qué han servido sus impuestos durante el periodo legislativo agotado, de qué modo se han podido ir solucionando aquellos problemas y demandas sociales que justificaron la adopción de determinadas políticas públicas, decididas en cualquier nivel de gobierno, y qué costes se han producido para la obtención de los resultados alcanzados y según los objetivos propuestos. De esa manera, la evaluación habría servido para instituir definitivamente la rendición de cuentas que, en ese supuesto, podría ser algo más que una práctica tan solo concerniente a los organismos fiscalizadores, a los expertos tributarios o al control presupuestario. Al propio tiempo, se habría dado un paso decisivo en la aspiración democrática de la necesaria accesibilidad y transparencia respecto de los resultados alcanzados por las decisiones de los poderes públicos. En todo caso, en el actual contexto de crisis global, que también afecta a la tradicional concepción de las relaciones Estado/Sociedad, los cambios pretendidos no debieran ser una quimera sino una ineludible responsabilidad de los gobernantes más innovadores y con mayor olfato para la conexión con los intereses de la ciudadanía, aunque, debemos reconocer, que constituyen un desafío de gran envergadura de las instituciones públicas y, sobre todo, para aquellos políticos que, honestamente, pretendan vencer las resistencias burocráticas a asumir unos nuevos valores, más propios de una democracia avanzada, como los que propugnan los sistemas de evaluación de programas y políticas públicas, con los que mejorar los resultados de las mismas y promover la transparencia en la rendición de cuentas que, probablemente, sería un detonante irreversible para una mayor participación activa de los actores sociales en los asuntos públicos.*

**Palabras clave:** *transparencia, rendición de cuentas, políticas públicas, sistemas de evaluación, calidad democrática, gobierno, resultados e impactos.*

**“Evaluation: accountability with transparency”**

**ABSTRACT**

*Accountability is still a weak practice in the Public Administration. Transparency, in addition, is one of the less developed principles for administrative activity. Development of public policies evaluation can be a key instrument to promote relevant innovation in the way public sector is managed. In the even that in the following years the institutionalization of evaluation takes place, it could perhaps be a usual situation that at the end of each legislature citizens know, in a detailed and documented way, the following information: how were their taxes invested during the previous legislative period, how were addressed and solved those problems and social claims which justified the adoption of certain public policies at any level of government, and which were the costs to finance the obtained results according to the proposed objectives. Therefore, evaluation would have contributed to establish accountability definitively, while defining it as something more than just the daily practice of supervising institutions or the tributary experts or budgetary control. At the same time, a decisive step would have been made into the democratic aspiration of a necessary accessibility and transparency regarding the results reached through public authorities' decisions. In any case, the present context of global crisis also affects the traditional*

*conception of the State-Society interrelations. The intended changes should not be just a chimera but an inescapable responsibility of the most innovating governors and those with greater ability to connect with the interests of citizenship. On the other hand, we must admit that this issue constitutes a great challenge for public institutions and, mainly, for those politicians that try to honestly overcome the bureaucratic resistance to assume new values (those of an advanced democracy, like the ones advocated by the evaluation systems for programs and public policies, which help to improve the policies results and to promote transparency in the accountability process. Finally, this process would probably culminate in an irreversible greater active participation of social actors in the public sphere*

**Key words:** transparency, accountability, public policies, evaluation systems, democratic quality, government, outputs and outcomes.

- - O - -

*"Como obligaciones de los políticos ... les pediría,  
en primer lugar, ejemplo de educación y civismo;  
en segundo lugar, nada de promesas, sólo resultados;  
en tercer lugar, las cuentas claras..."*

( De una "Carta al Director" en El País, 1/3/09)<sup>1</sup>

## *RENDIR CUENTAS POLÍTICAMENTE*

Dentro de algunos años, probablemente, será costumbre que, llegándose al final de una legislatura, los ciudadanos conozcan, mucho más pormenorizada y documentalmente que hoy, para qué han servido sus impuestos durante el periodo legislativo agotado, de qué modo se han podido ir solucionando aquellos problemas y demandas sociales que justificaron la adopción de determinadas políticas públicas de cualquier nivel de gobierno, y qué costes se han producido para la obtención de los resultados alcanzados según los objetivos propuestos. O sea, se conocerá con profusión qué hicieron los gobernantes con el mandato (formal) del voto popular, si llega a institucionalizarse esa rendición de cuentas.

Si llegara a darse esa costumbre sobre la rendición de cuentas (que en términos coloquiales habría que interpretar como dar razón de aquello que un sujeto es responsable), ésta sería algo más que una práctica tan solo concerniente a los organismos fiscalizadores (como sucede con el Tribunal de Cuentas, que ya publicita en su Web los informes que realiza sobre las cuentas públicas), a los expertos tributarios o al control presupuestario. Se trataría de una práctica social que caracterizaría la relación Estado y Sociedad y que, además, personalizándolo, afectaría a la ética democrática de quienes representan a la voluntad popular.

De aquel modo, los mandatarios tendrían que explicarse ante el electorado a base de razones documentadas, lo que, es una hipótesis, contribuiría a desinhibir a la ciudadanía con la cosa pública, a disminuir su desconfianza y a aumentar su actual nivel de politización (¿o estos efectos no son deseados vehementemente desde el ámbito político?).

---

<sup>1</sup> En "OPINIÓN- Cartas al director" (1 de marzo de 2009, página 28 de EL PAÍS), una lectora escribe sobre "*las obligaciones de los políticos*" y señala que "*les pediría, en primer lugar, ejemplo de educación y civismo; en segundo lugar, nada de promesas, sólo resultados; en tercer lugar, las cuentas claras, y por último, que de verdad se tenga en cuenta que estamos en un estado laico*".

Para compartir códigos con los lectores, y puesto que abundan las acepciones y no siempre se le da el mismo significado al término, al depender de qué perspectiva se adopte para definirlo, entenderemos en este artículo por "rendición de cuentas" una posición más cercana y relativa al concepto de la responsabilidad como es la siguiente: *"la capacidad y deseo de quienes definen y, fundamentalmente, aplican las reglas de la sociedad -incluido el ejecutivo en los diferentes niveles y funcionarios públicos- para responder a las exigencias del ciudadano. La responsabilidad y aplicabilidad son dos dimensiones críticas de la rendición de cuentas sustantiva y la rendición de cuentas real implica alguna forma de sanción -sea a través de las urnas, los procesos legales, organizaciones de control institucional o la divulgación a través de los medios-"*<sup>2</sup>.

Unos ciudadanos activos, precisamente, no sólo deben votar y elegir cada cuatro años, generalmente desconociendo los resultados, alcanzados o pretendidos, de las políticas desarrolladas por el gobierno de turno; esa ciudadanía, si aspira a ejercer sus derechos en libertad, o sea sintiéndose libre y no como un sujeto que es pasto para la manipulación por desinformación, debe ser exigente con los políticos que la representan y pedirles información sobre la administración de los resultados de las urnas. En tanto que así lo hagan, merecerán, con mayor motivo, conocer los impactos de la actividad pública y el grado exacto de responsabilidad de los políticos, de los gobernantes y gestores públicos, para poder demandar a quien corresponda que rindan cuentas de lo hecho ante quienes deben legitimarles con su voto.

Al mismo tiempo, los ciudadanos merecen que los poderes públicos (muy diversos en el estado complejo que tenemos en España) les faciliten las razones suficientes y argumentos elaborados, con rigor metodológico e inteligibilidad precisa, que justifiquen la pertinencia o acrediten el resultado favorable del desarrollo de unas y no de otras políticas públicas; merecen asimismo respuestas, que deshagan entuertos sobre responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno concernidos, a interrogantes lógicos para una consciente elección política (¿de qué es responsable quién durante qué tiempo?, ¿cuál es la dimensión del problema a resolver y a quién afecta?, ¿está llevándose a cabo la política tal y como se diseñó y cuáles fueron los objetivos de la misma?, ¿qué variables del contexto socioeconómico influyen en la marcha de los programas?, ¿cuáles son los impactos de la intervención pública y cómo los perciben los beneficiarios?, ¿cuál es el coste

---

<sup>2</sup> Definición publicada en el Boletín informativo nº 31 del ODI (Overseas Development Institute, UK), (documento en: <http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/briefing-papers/31-voz-rendici%C3%B3n-cuentas-ciudadanos-estado-gobernabilidad-realista.pdf>), traduciendo el concepto de "accountability" empleado por Tammie O'Neil, Marta Foresti and Alan Hudson (2007) en: "Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches", London: [http://www.odi.org.uk/pppg/politics\\_and\\_governance/publications/mf\\_evaluation\\_voice\\_litreview.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf)

Otra acepción de "rendición de cuentas" más próxima a la aclaración sobre el contenido de aquello de lo que se es responsable, la tendríamos en la definición que, junto a la que se hace en inglés de "accountability" y en francés de "Responsabilité de rendre compte (Redevabilité)", encontramos también en castellano en el glosario de la OCDE: "Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados. Esto puede exigir una demostración cuidadosa, que pueda defenderse incluso judicialmente, de que la labor realizada es congruente con los términos contractuales" (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>)

en relación a los beneficios alcanzados?, ¿cuál sería el coste en relación a otras alternativas?, ¿qué soluciones se adoptan sobre qué problema devenido en la implementación de la política, para ir alcanzando cuánto y en qué plazo y con qué consecuencias?).

*"¿Cuándo la voz y las exigencias de los ciudadanos generan respuestas más ágiles, mayor transparencia y la rendición de cuentas por parte del Estado? En primer lugar, cuando la ciudadanía desempeña un papel activo en la definición de las prioridades relacionadas con las políticas y exige una mayor apertura y rendición de cuentas de parte del estado. En segundo lugar, cuando las instituciones estatales asumen sus responsabilidades teniendo en cuenta que el ciudadano es el elemento fundamental."*<sup>3</sup>

No hay suficientes opiniones fundamentadas que, aquí y ahora, le expliquen a la ciudadanía, a través de los *media*, qué costes y qué resultados son previsibles de alcanzar con aquellas y no con otras medidas políticas, ora emprendidas, ora por desarrollar aún, ni mucho menos que nos detallen cómo se gasta y para qué el dinero en cada Comunidad Autónoma, de modo que llegáramos a poder comparar, alguna vez, cuáles son los resultados de la ejecución de las políticas públicas que le competen (y fundamentalmente de los servicios públicos esenciales, que le han sido transferidos desde la Administración General del Estado) y cómo las gestionan los gobernantes autonómicos o locales y qué nivel de calidad alcanzan los servicios prestados al ciudadano en su ámbito de responsabilidad (¿quién lo está haciendo más satisfactoriamente y cómo medirlo de modo consensuado sin recelos, para, al menos, poder exigir en cada ámbito autonómico que se emulen a los mejores estándares de comportamiento?).

### *ARGUMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS POLÍTICAS*

En los últimos meses, con los debates mediáticos sobrevenidos, sobre financiación autonómica y, singularmente, sobre la crisis financiera global que, tan gravemente, está afectando a todas las economías locales, estamos conociendo algunas cifras de los déficit de las cuentas públicas, del rigor presupuestario, de la eficiencia económica, de los márgenes de endeudamiento, de las repercusiones en el mercado laboral, etc. Es posible (¿es probable también?) que la construcción de escenarios para la adopción de políticas se esté desarrollando oportunamente de modo riguroso y, suponemos, que algunos expertos estarán trabajando para los gobiernos y partidos políticos, en silencio, y administrando los recursos y flujos de información existentes y sobrevenidos, calculando el valor añadido a las múltiples interrelaciones entre actores públicos y privados y, especialmente, del mundo financiero y empresarial.

Muchas de las recetas políticas, para acometer programas con los que reducir o salir de la crisis<sup>4</sup>, se apoyan en datos objetivamente idénticos, los

---

<sup>3</sup> "Voz por la rendición de cuentas: los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista", artículo (pág. 1) del citado anteriormente Boletín informativo nº 31 del ODI.

<sup>4</sup> Como señala Ramonet: "El concepto de crisis no alcanza a explicar el momento que estamos viviendo. Un cambio de era. Una mutación de valores. ¿Una esperanza de justicia y de progreso?" (Ignacio Ramonet, director de Le Monde Diplomatique, edic. española, Marzo de 2009, nº 161).

suministrados sobre todo por las cuentas y estadísticas públicas nacionales y las de los organismos internacionales, pero contienen alternativas distintas (como, por otra parte, es deseable democráticamente que así las ofrezcan los partidos políticos, pues no todos tienen, por suerte, las mismas "gafas" para interpretar la realidad, tan polimorfa, o para proponer sus soluciones, distintas para idénticos problemas) y, a veces, paradójicas con la ideología que representan: por ejemplo, los hay que defienden el gasto social de determinada manera, mejorar las capacidades regulatorias, la inversión pública y el endeudamiento del Estado; algunos, en cambio, dicen defender también el gasto social pero con acentos distintos y, sobre todo, desregulando, bajando impuestos y no endeudándose; otros, los hay también más *outsider*, proponen que ahora se estimule el ahorro frente a los que recomiendan estimular el consumo, incluso de productos nacionales antes que foráneos, mientras que los menos se inclinan por un mayor proteccionismo y algunos otros, incluyendo expertos y renombrados economistas<sup>5</sup>, sugieren la pertinencia de la nacionalización de los bancos con graves problemas o en bancarrota y receptores de inyecciones de ayudas públicas.

Así, muchos proponen, pero pocos explican en qué argumentos sustentan sus alternativas; asuntos como en qué cálculos se apoyan, o en qué intuiciones o certezas se basan para sostener cada opción para la solución de la crisis y en qué plazos alcanzarla, son temas desconocidos para la inmensa mayoría de los, a lo sumo, "espectadores" de los *media* que, con perplejidad o incredulidad, asisten a rifirrafes superfluos a los que no acaban de hincarle el diente de la comprensión. La racionalidad argumental y la pedagogía política no son armas muy habituales en el debate público, de modo que la ciudadanía pudiera implicarse a fondo en la defensa de las opciones políticas, a base de confrontar opiniones fundadas acerca del meollo de las políticas públicas que se han decidido o se desean aplicar.

### LA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Pero, además de la retórica<sup>6</sup> de los programas electorales (por otra parte tan insuficientemente conocidos y tan poco valorados por el conjunto de los ciudadanos), tampoco escuchamos, salvo excepciones (generalmente académicas), significativas o prestigiosas voces públicas que argumenten, discrepando o no entre ellas, sobre la necesidad inaplazable, ahora con la crisis global más que nunca, de desarrollar un cambio hacia unos nuevos modelos de gobierno que incluyan obligatoriamente las prácticas de la evaluación de las políticas públicas emprendidas. Siendo la finalidad principal de la evaluación el aprendizaje y mejora de las políticas, es decir,

---

<sup>5</sup> Como ha escrito Carlos Berzosa, Rector de la UCM, en: "Tras la orgía privatizadora, ahora hay que nacionalizar la Banca" (Fundación Sistema, Sistema digital, 9/03/2009, [www.fundacionsistema.com](http://www.fundacionsistema.com)), "Hace poco tiempo si a alguien se le ocurría plantear la nacionalización de la Banca era anatemizado y señalado como antiguo, desfasado, añorante de un pasado que no fue mejor, economista rancio y, en definitiva, propagador de unas ideas que conducían a la mala gestión y la ineficacia".

<sup>6</sup> Quizás algún investigador ya haya contabilizado el indicador del número de veces que se menciona el término de "evaluación" en los programas electorales para, después, indagar cuántas de esas evaluaciones de las políticas propuestas se han realizado al cabo de un tiempo y cuáles se han dado a conocer públicamente. Desconozco el resultado de esa hipotética investigación.

proporcionar criterios para la toma de decisiones en el ciclo de gestión de los programas, desde el diseño hasta la implementación y desarrollo y la obtención de resultados e impactos (aunque se conocen intelectuales que simpatizan con esa idea racional de cambio, no parece abundar, sin embargo, tal característica en la política oficial, si nos atenemos a la escasa autocrítica pública, por otra parte enriquecedora, que, con cierta "incorrección política", evidenciara el déficit actual y favoreciera el debate sobre esos nuevos modos de gobernar que fueran asumidos interpartidariamente), no es menos importante la utilidad fundamental que la evaluación puede desempeñar para la rendición social de cuentas.

En honor a la verdad, solo muy recientemente, se ha abierto una seria posibilidad de que la evaluación penetre en la agenda discursiva de los políticos y, en consecuencia, de que se modifiquen los actuales escasos hábitos de quienes dirigen el sector público, en todas sus variantes de gobierno, al haberse ya hecho efectiva la creación de un nuevo organismo (Agencia Estatal<sup>7</sup>) para la evaluación de las políticas públicas, tal y como se contemplaba en una de las medidas del programa electoral del Partido Socialista de 2004 que, de nuevo, ha sido incluida en el programa de 2008, con la intención prometida de reforzamiento de dicha Agencia en la nueva legislatura. El Partido Popular, por su parte, también incluía en su programa del pasado año el compromiso de dotar de contenido (*sic*) a la Agencia para evaluar el coste/beneficio de cada rama de actividad pública.

A pesar de que algunos sectores (singularmente obligados por las demandas de la Comisión Europea en relación con los Fondos comunitarios) han venido realizando algunas experiencias de evaluación de programas en la Administración Pública española (de desarrollo rural, de empleo, de salud, de educación, de medioambiente, de cooperación internacional al desarrollo, etc.), no solo han sido insuficientes sino que, además, no han sido conocidas públicamente, salvo alguna excepción, (y al no publicitarse, ni siquiera en las webs oficiales, no existen para quienes se interesen por ellas). *"Tales experiencias y prácticas no configuran un panorama global y suficiente de evaluación. Así, primero, se parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado"*<sup>8</sup>.

En materia de evaluación "*ex-ante*" de la calidad y el impacto normativo, los referentes en España *"resultan manifiestamente mejorables tanto en lo referido a su diseño legal como a la práctica administrativa cotidiana. En especial, se puede destacar la falta de un auténtico análisis económico (más allá del estrictamente presupuestario) y social de los proyectos normativos, así como una deficiente regulación y puesta en práctica de la participación ciudadana"*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Puede consultarse la web: [www.aeval.es](http://www.aeval.es)

<sup>8</sup> Como se señalaba (pág. 13) en el Informe de la Comisión de Expertos, de 2004, para el estudio y creación de la Agencia estatal: [http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe\\_comision\\_expertos\\_esp.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe_comision_expertos_esp.pdf)

<sup>9</sup> Ver el Informe de la Comisión de Expertos antes citado (pág. 12).

Asimismo, los expertos señalan que "*carecemos de experiencias relevantes en la evaluación ex-post de las normas jurídicas. El conocimiento de su impacto real tras su aprobación y la evaluación de su eficacia a lo largo de su vigencia constituyen ámbitos en lo que está prácticamente todo por hacer en España*"<sup>10</sup>.

Es también generalizada la opinión de los especialistas de que no se ha dispuesto de herramientas suficientes para determinar la calidad del gasto en materia de resultados de una política pública, y ya no digamos en materia de los impactos de la misma.

De producirse el cambio, al que antes aludíamos, en los modos de dirección del sector público, con el que incorporar en las prácticas cotidianas los sistemas de evaluación de programas y políticas, cuyos resultados fueran transparentes y dados a conocer periódicamente por las instituciones gubernamentales, estaríamos frente a una transformación profunda, si además se complementara con un ambicioso desarrollo del principio de transparencia, del funcionamiento más tradicional de las Administraciones Públicas y del modo de su comunicación con la sociedad que tanto ha cambiado en los últimos tiempos (¿tendrá viabilidad algún tipo de reinención del gobierno que contemple las peculiaridades españolas y sea de carácter multipartidario, de modo que nos colocáramos en una buena posición para liderar nuevas y avanzadas maneras de entender hoy la democracia en el seno de la Unión Europea?).

Y nos estamos refiriendo tanto a la perspectiva (en función de la proximidad al punto de vista ciudadano) más *macro* de la (no) transparencia, caso de los mercados financieros o la financiación de los partidos o los paraísos fiscales, por ejemplo, como a las visiones más *meso* o más *micro* del comportamiento transparente, cuales serían, sigamos con los ejemplos, la información sobre el destino final de un proyecto de cooperación al desarrollo aprobado en un Ayuntamiento<sup>11</sup>, o la información relativa a un proceso de selección de un arquitecto para ejecutar un proyecto de obra pública o en la (no) visualización *on line* por un particular del estado de tramitación de su expediente, a través de la web del organismo oficial que lo gestiona.

Además, somos conscientes de que mucho de lo que aquí preconizamos para nuestro país, sobre transparencia y rendición de cuentas, lo podríamos replicar y extender a una multitud de países relevantes (y no solo a los que están en vías de desarrollo, como suele referenciarse en ocasiones, etnocéntricamente, en los foros relacionados con las reformas del Estado), como, sin ir más lejos, se ha encargado de recordar el presidente Barack Obama a sus conciudadanos en el discurso inaugural de su mandato del

---

<sup>10</sup> Ver el Informe de la Comisión de Expertos antes citado (pág. 59).

<sup>11</sup> Citando el ejemplo de la transparencia de la cooperación al desarrollo: ¿cuántas instituciones públicas informan en sus páginas web con todo detalle sobre la gestión, costes y avances, de los proyectos de cooperación al desarrollo para países africanos o latinoamericanos? ¿No deben conocer los vecinos de un municipio cómo se ha gastado su Ayuntamiento una ayuda al desarrollo y qué resultados finales se han conseguido con la misma? ¿Hay la suficiente presión social para que los gobernantes den la máxima información posible sobre esos gastos? ¿Favorecería la transparencia que no hubiera fraude en la gestión de las ayudas al desarrollo?

pasado Enero (*"Y aquellos de nosotros que gestionemos el dinero público tendremos que rendir cuentas, gastar con sabiduría, cambiar los malos hábitos y hacer nuestro trabajo a la luz del día, porque solo así podremos restaurar la confianza vital entre un pueblo y su gobierno"*)<sup>12</sup>.

Descendiendo a nuestra peculiar realidad político-administrativa, la utilización de comparaciones pertinentes (utilizando el *benchmarking*) entre los servicios públicos de las diversas Comunidades Autónomas, máxime cuando es de todos conocido que la implementación de algunas políticas se está realizando de modo diferenciado entre las mismas, no sólo sería una práctica que prestigiaría y enriquecería a los sistemas de evaluación (y los robustecería metodológicamente) como instrumento de aprendizaje y de confiabilidad para los decisores públicos, sino que contribuiría a la sana competencia democrática de la gestión pública entre Administraciones, que tratarían de emular con sus programas y servicios a las mejores prácticas de cada territorio.

A la postre, ese modo de actuar incidiría positivamente en los resultados de las políticas de cada autonomía y en los beneficiarios de las mismas, influyéndose, de paso, en la cooperación y en el clima de confianza, con la correspondiente disminución de los actuales recelos, entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y la Administración General del Estado (no sólo deberían asegurarse unos mínimos de nivelación de servicios entre Autonomías, sino que, en una lógica de ambición de superación, se debería aspirar a mejorar los niveles alcanzados, al no haber ánimo de lucro ni cuentas de resultados de por medio, con las prácticas -tan poco utilizadas- de transferirse informaciones, compartir conocimientos y experiencias -no solo de las positivas, sino, con autocrítica pública, incluyendo las informaciones y lecciones de aprendizaje sobre los malos resultados-, y con una actitud de cooperación, programar objetivos comunes de mejora que beneficiasen al conjunto de la ciudadanía de cada territorio y, por ende, a todos los ciudadanos del Estado).

No se trata ahora, aunque también tendrían que reconsiderarlo seriamente los futuros programas reformistas de los distintos gobiernos, de sostener que debe existir una total transparencia sobre lo que sucede tras las bambalinas del escenario donde se adoptan las decisiones políticas. Se trata más bien de aspirar a que, al menos, haya transparencia, sin ambages, sobre la gestión y los resultados de las intervenciones públicas, en definitiva de aquello que se decidió hacer, aunque nos quedáramos sin conocer de momento las razones que justificaron tal decisión.

Se trata de promover un cambio para que, aprovechando algún flanco positivo de aprendizaje de los efectos más perversos, en términos

---

<sup>12</sup> Existen numerosos "sites" donde leer el discurso en castellano de la toma de posesión presidencial de Obama, y no en todos se emplean términos iguales en la traducción realizada, pues unos textos utilizan la expresión "tendremos que rendir cuentas" y otros la de "tendremos que responder de ello". En inglés la frase empleada por Obama fue la de "*And those of us who manage the public's dollars will be held to account - to spend wisely, reform bad habits....*" (ver el discurso íntegro en inglés en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/20/internacional/1232472072.html>). Como ya señalamos en nuestra anterior nota 2 -a pie de página- hay expertos que emplean el término de "rendir cuentas" como traducción de *To account* ó de *Accountability*, con el significado que dábamos en dicha nota que, en síntesis, sería "tener que responder ante alguien por lo hecho y por sus resultados".



democráticos, de la actual crisis económica mundial y de la globalización financiera, los gobiernos afrontaran la mejora de sus propias aptitudes para gobernar, perfeccionando su papel regulador con nuevas cualidades (de calidad democrática) para la rendición de cuentas, para la información pública<sup>13</sup> y ejercer la pedagogía política (tan ausente en tantas ocasiones) ante la ciudadanía, para abrir las puertas y despachos de las instituciones y permitir el acceso ciudadano a ellos, a través del ejercicio de la democracia participativa, para, en definitiva, desarrollar lo que, en el libro blanco de la gobernanza europea, se definen como principios de “buen gobierno” que, de tanto referenciarlos, retóricamente, parecerían ya una realidad, cuando en su devenir reglamentario y en el hacer diario se perciben más sombras que luces.

Lo cierto es que cada vez es mayor el consenso, desde casi todas las perspectivas que lo miremos, sobre la importancia de la transparencia en el actual contexto de crisis global, máxime cuando se viene produciendo un fuerte aumento del gasto público en muchos países y, consiguientemente, se demanda que se justifiquen las intervenciones de los Estados y se vele por la buena utilización de los fondos públicos aportados.

#### *RESISTENCIAS Y DESAFÍOS CON LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS*

Efectivamente, en el contexto de las prácticas habituales de las Administraciones y con los actuales valores políticos y burocráticos frente a los sistemas de evaluación, el objetivo de desarrollo y mejora de las capacidades de gobierno se ve obstaculizado por las, aún existentes, resistencias a asumir los nuevos valores democráticos que propugnan los sistemas de evaluación de programas y políticas públicas, de modo que todavía no está extendida la cultura proactiva que facilite la apertura y confianza para compartir datos.

En muchos procedimientos de las Administraciones Públicas, no se termina de considerar efectivamente la necesidad de la participación social, a la que sigue viéndose como algo demasiado complejo e ineficaz. La responsabilidad y rendición de cuentas sobre lo que se hace en la gestión pública sigue infundiendo temor. Las cuestiones de eficacia se personalizan y se trata de evitar su valoración. Los resultados de las posibles evaluaciones a realizar se viven como una amenaza y no como una oportunidad para la mejora, lo que impide conocer la coherencia de las políticas. Sigue existiendo, definitivamente, una cultura, numéricamente nada desdeñable, que procura preservar zonas de opacidad en contra de la

---

<sup>13</sup> Sobre la información pública, probablemente, se avanzaría de modo notable en la mejora de la calidad democrática si el actual gobierno implementa, en esta legislatura, lo que señalaba el programa electoral del año 2008 del PSOE: “*los socialistas creemos que una democracia sólo puede fundamentarse en la transparencia en la acción pública y, por tanto, en el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos, de los medios de comunicación, de los partidos y demás agentes sociales*”, por lo que “*impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la información, que garantice que todos los poderes...etc.*”; en dicho programa también se asumía “*el compromiso de que los presupuestos ministeriales se publiquen en sus sedes electrónicas, con descripción de las partidas presupuestarias y con los datos necesarios para permitir el seguimiento de su ejecución*” (referencias citadas en la página 259 del citado programa electoral). La propia Constitución Española ya lo había establecido en su artículo 105: “*La Ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

transparencia administrativa y política, aunque solo pretenda la defensa de intereses corporativos.

Con un razonamiento lógico, casi de supervivencia legitimadora, podríamos decir que los profundos cambios sociales acaecidos hasta ahora exigirían la necesaria adaptación a los mismos de los poderes e instituciones públicas, por lo cual no debiera de mantenerse, sin cambios profundos, un modo de funcionamiento en el que sólo las élites institucionales conocen “todo lo preciso” para tomar “las mejores decisiones” en nombre del “interés de la colectividad” (algunos habrá que, desde una supuesta visión “platónica” –de Platón-, argumenten que la forma óptima en que deben conducirse los Estados es que se ocupe de ello una minoría selecta de intelectuales, que serían los únicos que accederían al conocimiento de la información del Estado y a la toma de decisiones públicas).

Empleando una terminología conceptual de la calidad en el servicio, probablemente, tras treinta años de democracia española, ya ha llegado un nuevo “momento de la verdad” para aumentar la calidad de la misma, de modo irrenunciable: el momento de la modificación de la forma de gobernar y dirigir las Administraciones Públicas, venciéndose a los comportamientos resistentes al cambio y aumentando los estímulos reales para incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos, y no sólo para que los ciudadanos españoles se preocupen por el “qué hay de lo mío” (tan legítimamente como lo hacen los responsables de cada territorio autónomo, cuando negocian el sistema de financiación con el Ministerio de Hacienda) sino para promover la propia y mejor defensa de la colectividad, a partir del uso de los mejores estándares de funcionamiento de la democracia, que parecen olvidarse en el fragor de los vaivenes del PIB, del endeudamiento y de la recesión económica.

Para que haya participación, parecería ocioso señalarlo, debe existir información suficiente que la aliente. Puesto que los poderes públicos deben ser públicos, o sea, ejercitar el imperio de su gobierno a la vista o de modo manifiesto para todos, es absolutamente imprescindible la publicidad de sus intervenciones, y esta información, sobre lo que se hace (y cómo lo hacen y para qué), facilitará los cauces para que un ciudadano pueda preguntarse en qué, cómo, dónde y cuándo podrá participar y a quién exigir, en su caso, que lo haga mejor o, en el mejor de los supuestos, a quién agradecerse si fueron positivos los resultados así percibidos.

En esa línea, una mayor implicación de quienes dirigen las Administraciones Públicas, en cada nivel de gobierno, estatal, autónomo o local, tendría que asumir la apuesta por el fortalecimiento de la transparencia de las instituciones, de la publicidad de los procedimientos, de la aplicación de códigos éticos que contemplen la implicación de los servidores públicos para, con unos modos distintos de dirección de las personas que las motiven, conseguir de ellas que se comprometan seriamente con la calidad de los servicios públicos y, definitivamente, se orienten al interés general y satisfacción de las demandas y necesidades sociales, sumándose finalmente, y sin temores, a una nueva cultura de evaluación con la que someter al escrutinio ciudadano a todas las intervenciones públicas.

No obstante, desde el realismo que otorga la experiencia vivida dentro de la Administración, debemos asumir que algunos retos implicarían una estrategia de cambio de largo recorrido que, probablemente, costaría mucho implementarla y, sobre todo, sostenerla en el tiempo de varias legislaturas.

Aunque por muchos decisores no se reconozca así, y a pesar de que está reglamentado que la gestión del gasto público y la programación presupuestaria se deben sustentar en el principio rector de la transparencia, éste, sin embargo, es todavía, evidentemente, uno de los principios de las actuaciones administrativas y gubernamentales manifiestamente mejorable, por no decir que de los principios más retóricos y menos desarrollados efectivamente, por mucho que sea un término frecuentemente utilizado en los programas de los partidos y en el discurso de muchos políticos (en una proposición no de ley del Grupo Socialista<sup>14</sup> presentada en Febrero de 2009, se recomienda al gobierno promover la responsabilidad social en las Administraciones Públicas, siendo su primera recomendación *"el impulso de una gestión socialmente responsable de las Administraciones Públicas, mediante actuaciones que favorezcan la transparencia..."*, argumentación que nos permitiría deducir hoy, así se admite implícitamente, que es mejorable la actual transparencia y que, por tanto, aún es insuficiente la responsabilidad social de las instituciones, según el concepto utilizado en dicha proposición).

#### VALORES POLÍTICO-BUROCRÁTICOS DE TRANSPARENCIA

Respecto del sector público, el concepto de transparencia alude internacionalmente a la apertura y claridad de las actividades de gobierno e institucionales para el escrutinio de la sociedad y de los grupos de interés. Se trata de una práctica democrática para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información social, política y económica de las instituciones que, por ello, son accesibles y confiables, lo que, consecuentemente, facilita la mayor participación social en la toma de decisiones. Parece cada vez más evidente que la transparencia es una de las claves condicionantes del "buen gobierno" y que, además, así lo valoran los ciudadanos cuando otorgan más credibilidad (y, también parece, que más votos) a los gobiernos transparentes que a los que no lo son tanto.

Se asume en el concepto de transparencia, teóricamente, que esa información de las instituciones debe ser pública, puesto que los ciudadanos tienen derecho a conocer la utilidad de las políticas públicas, así como el uso y destino dado a lo que pagan y cómo y quiénes se lo administran, revisando y analizando lo que deseen, y sin que existan espacios de oscuridad, salvo en aquellas situaciones en las que se justifique la necesidad insoslayable de mantener la reserva, lo cual así debiera ser explicado en su caso.

---

<sup>14</sup> Puede leerse el texto completo de la proposición firmada por el Portavoz Ramón Jáuregui en la web del Observatorio de la RSE: <http://www.observatorio-rse.org.es/noticias/jauregui16022009.pdf>

Aunque "transparente" signifique (la R.A.E. *dixit*) lo que es "claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad", la acepción político-administrativa más extendida se relaciona más con la información facilitada que con la comprensión del mensaje emitido.

Para "Transparencia Internacional de España", en aras de la transparencia, *"se deberían buscar los medios para poder presentar periódicamente a los ciudadanos un conjunto o panel de magnitudes e indicadores básicos sobre distintos ámbitos y niveles de apreciación; en este sentido se deberían establecer unos indicadores o datos básicos relativos, por ejemplo, al endeudamiento que en cada momento tiene las Administraciones públicas; o bien a la equidad intergeneracional, la cual no se suele respetar por parte de los gobiernos y de las disposiciones legislativas, por un cierto egoísmo de la generaciones actuales en detrimento de las generaciones futuras, a las que se suelen ir endosando deudas contraídas por las actuales generaciones; también se deberían presentar y publicar índices de retraso y calidad de la justicia, o relacionados con la contratación directa de obras públicas, o sobre los costes reales de las campañas electorales, etc. Todo ello, en fin, se debería poner a disposición de los ciudadanos, además de una forma clara y entendible por la mayoría de los mismos. Aparte de esta información de carácter operativo y económico, la transparencia del sector público debería hacerse extensiva asimismo al funcionamiento y los procesos de actividades que desarrollan los órganos e instituciones públicas a todos los niveles. Sería así necesario, para todo lo anterior, formular un panel de información básica e integrada para el ciudadano, que para no incurrir en costes innecesarios, y para agilizar la presentación y permanente actualización de los datos, debería estar disponible de una forma sencilla y directa en Internet".*<sup>15</sup>

Para la citada organización de "Transparencia...", por ejemplo, y respecto de un gobierno municipal, habría las siguientes áreas de transparencia<sup>16</sup> a evaluar: *"Información sobre la corporación municipal", "Relaciones con los ciudadanos y la sociedad", "Transparencia Económico-financiera", "Transparencia en las Contrataciones de Servicios" y "Transparencia en materias de Urbanismo y Obras Públicas".*

Es cierto que, en los últimos años, se ha venido avanzando en la transparencia de las Administraciones Públicas, como, por ejemplo, ha sucedido con lo previsto en la nueva Ley de Contratos del sector público<sup>17</sup>, en la que, con mayor fuerza que anteriormente, se desarrolla la transparencia de las actividades administrativas y decisoras de las

---

<sup>15</sup> Así lo manifestaba el presidente de la ONG "Transparencia Internacional España", Jesús Lizcano, en el artículo: "La transparencia como vector interdisciplinar de democracia, eficiencia económica y equidad social", Revista digital Encuentros Multidisciplinares, nº 19 (enero-abril 2005), que está disponible en: <http://www.encuentrosmultidisciplinares.org/Revistan%C2%BA19/Jes%C3%BAs%20Lizcano%20Alvarez.pdf>

<sup>16</sup> Puede consultarse el "Índice de Transparencia de los Ayuntamientos" españoles, elaborado por "Transparencia Internacional de España", y cómo lo han medido a través de un conjunto de 80 indicadores, a partir de una evaluación de cinco áreas de transparencia: <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20TRANSPARENCIA%20AYUNTAMIENTOS/INDICE%20ITA.htm>

<sup>17</sup> Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE de 31/10/2007)

instituciones, lo que, sin duda, debemos estimar plausible para la iniciativa gubernamental y legisladora adoptada.

Sin embargo, en un ejemplo de dirección contraria, muchas organizaciones públicas aún no han sido capaces, en sus prácticas cotidianas, de conseguir que no se obstaculice la circulación de información y se impida conocer cómo y con qué criterios se distribuyen los complementos de productividad en las retribuciones de sus funcionarios, a pesar de la transparencia prescrita por la Ley<sup>18</sup> (tanto por la legislación anterior como por lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, todavía no desarrollado por los correspondientes Estatutos de los distintos niveles de Administración) y por lo que, además, se establece en dicha Norma sobre el código de conducta de los empleados públicos, que deben actuar con arreglo a determinados principios, como el de transparencia<sup>19</sup>.

Por ello, ¿qué valores o principios deben desarrollarse, modificando aquellos otros que vayan en sentido opuesto, para dirigir las Administraciones Públicas y ser transparentes con la ciudadanía, si a nivel interno, en los comportamientos de los propios servidores públicos, aún se recela de transmitir informaciones que clarifiquen los criterios directivos para la evaluación del desempeño y su ligazón con las retribuciones complementarias de los empleados?

Como ya señaló<sup>20</sup> el *president* Maragall, cuando hace unos años dirigía el gobierno en Cataluña: *"la transparencia no ha estado incorporada en la práctica de la gestión pública, ni de la privada, ni forma parte suficientemente de nuestro sistema de valores"* (Para los comportamientos burocráticos más tradicionales ¿estaría ya justificado suficientemente, en términos democráticos, que los ciudadanos o las empresas interesadas conozcan, ágil y fehacientemente, cómo se produjo una contratación de servicios o una adjudicación de obra pública?, ¿o cómo se adquirieron determinados bienes y seleccionaron proveedores?, ¿qué ofertas hubo y qué presupuestos se presentaron?, o ¿cuánto fue finalmente lo que se gastó en la ejecución del servicio contratado y con qué niveles de calidad se ejecutó el mismo?).

La transparencia, por tales razones, va ligada a la efectiva rendición de cuentas ante los ciudadanos, lo que abunda en que, como hoy sucede de forma generalizada en muchas Administraciones Públicas, no sólo deben disponer de datos e informaciones económicas las áreas presupuestarias o los gabinetes de planificación, sino que debe facilitarse la disposición pública y universal de su consulta, lo que además debiera ser imprescindible en una pretendida sociedad del conocimiento.

---

<sup>18</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del (EBEP) Estatuto Básico del Empleado Público (BOE 13/4/2007)

<sup>19</sup> Art. 52 y 53 del EBEP.

<sup>20</sup> En el contexto del debate en el Parlament de Catalunya de hace unos años, sobre el 3% de unas supuestas comisiones irregulares dadas a algunos políticos del gobierno convergente, así lo recogía la prensa el 25/02/2005: <http://www.lukor.com/not-esp/locales/0502/25223750.htm>

Aunque sólo sea una condición necesaria pero no suficiente, debemos aceptar también que la transparencia, junto a la rendición de cuentas y la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, se pueden combatir los fenómenos de corrupción<sup>21</sup> y clientelismo (en sus diferentes versiones, protagonismos y grados de intensidad).

Asimismo, desarrollar la transparencia supone propiciar la accesibilidad general a un tipo de información cualificada, a la que todavía no se nos ha habituado a los ciudadanos, cual sería la de las evaluaciones de las intervenciones públicas, con las que evidenciarse no sólo el modo de gestionar de las distintas Administraciones sino también, lo que es aún más importante, las características y el alcance real del impacto social y económico de las políticas por ellas desarrolladas.

### *EXTENDER LA MASA CRÍTICA FAVORABLE AL CAMBIO*

Desgraciadamente, para una legítima aspiración de cualquier ciudadano crítico que aspire a la excelencia de su Administración, es aún muy insuficiente el número de políticos<sup>22</sup> y gestores que se manifiesten, públicamente, sobre la necesidad del cambio que, respecto al modo de concebir la evaluación de las políticas públicas, debieran asumir los distintos niveles de gobierno, y sobre la exigible transparencia en la rendición de cuentas de todos los poderes públicos, que vaya más allá de facilitar toda la información que les requieran el Tribunal de Cuentas o sus organismos homólogos autonómicos, para que éstos realicen el control y fiscalización externa de la gestión contable, económica y financiera de los distintos sectores públicos.

En relación con la transparencia, se ha llegado a afirmar que *“democracia hoy es el gobierno del poder público en público”*, y como ya señalaba Norberto Bobbio<sup>23</sup>, un Estado no puede denominarse a sí mismo democrático si no logra erradicar de su seno la existencia de *“poderes invisibles”*, o decisores desconocidos por la opinión pública, añadiendo,

---

<sup>21</sup> Así se establecía en el texto de la “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”, en el que los Estados firmantes, dentro del capítulo de “Medidas preventivas” y “Políticas y prácticas de prevención de la corrupción” (artículo 5.1.), convenían que: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”. Asimismo, en el capítulo sobre “Información pública” (art. 10), los Estados se comprometían a adoptar “las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda”, y en el capítulo referido a la “Participación de la sociedad” (art. 13), para la prevención y la lucha contra la corrupción también los Estados reforzarían la participación social al “aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones” (En la siguiente web de la ONU está disponible el texto de la Convención: <http://www.un.org/spanish/globalcompact/principes.htm>)

<sup>22</sup> Una de las excepciones de políticos que se han manifestado a favor de la evaluación, la hemos podido leer recientemente en la prensa: “Hoy creo que es necesario aplicar a la política económica del conjunto del país tres conceptos aparentemente contradictorios: autonomía, evaluación y coordinación..... Evaluación, entendida como análisis, horizontal más que fiscalizador, de las experiencias de cada territorio (por supuesto, incluyendo también las experiencias internacionales), y debate acerca de qué y cuáles están funcionando y cuáles no” (Entresacado de la tribuna “Las comunidades autónomas ante la crisis”, de Pedro Saura, profesor de Economía y secretario general del PSOE murciano, EL PAÍS, pág. 31, 13/3/2009).

<sup>23</sup> Bobbio se refería a la existencia de un doble Estado (“al lado de un estado visible existiría un estado invisible”). Norberto Bobbio (1996): “El futuro de la democracia”, FCE, México.

además, que la apatía política se combate precisamente con la información y el llamamiento a participar. Algo similar preconiza Jürgen Habermas<sup>24</sup>, señalando que esos estados democráticos deben establecer un diálogo constante y propositivo con la ciudadanía, para que ésta pueda ejercer sus derechos democráticos a través de una deliberación racional, con la que se debata sistemáticamente con las instituciones.

Muchas serán las capacidades de nuestros gestores públicos para liderar los cambios que se precisan, pero el liderazgo fuerte de los decisores que emprendieran esas reformas debiera contrastarse con, a modo de un indicador en términos evaluativos, la periodicidad y el grado de explicitación del apoyo prestado desde las instituciones a ese proyecto de cambio transformador de las mismas, de acuerdo con una nueva cultura de evaluación<sup>25</sup>, de la que deben impregnarse fundamentalmente los servidores públicos, con la que fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La crisis global presenta una oportunidad, en esta materia reformadora, y sospecho que, a pesar de las tormentas, y en contra de lo que diría hoy el fundador de la orden de los jesuitas, es ahora el tiempo de las mudanzas y no de las demoras, para avanzar sustancialmente en la profundización de tales conceptos por parte de las instancias gubernamentales, no debiendo convertirse esta gran crisis económica y financiera y sus consecuencias desastrosas, en una nueva ocasión perdida y frustrada para los intereses de las mayorías y las demandas de la ciudadanía, especialmente de la más activamente interesada en la gestión pública y tan alejada de la vida partidaria.

### *LA UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN*

Uno de los valores culturales más extendidos aún en las Administraciones Públicas, como suele ocurrir en casi todas las latitudes burocráticas, es el del recelo ante la evaluación de políticas y, coincidiendo con lo ya investigado por algunos expertos internacionales<sup>26</sup>, también en nuestro país subsisten aún temores profundos y concretos a la evaluación por parte de políticos, directivos y funcionarios.

---

<sup>24</sup> Los conceptos de democracia deliberativa y educación dialógica están descritos en la obra de Jürgen Habermas: "Teoría de la acción comunicativa" (tomo II), Taurus, 1987.

<sup>25</sup> Los participantes en un taller de Monitoreo y Evaluación, organizado por la Unicef, definieron la "cultura de evaluación" como: "*Un proceso y unas prácticas cotidianas que impliquen comprensión de los principios y fundamentos del monitoreo y de la evaluación, valoración de la perspectiva histórica, un lenguaje compartido, y la incorporación de voces independientes dentro de la evaluación y de la voluntad de aplicar las lecciones aprendidas. Los resultados deberán permitir a las personas retroalimentar y/o reorientar planes, políticas y programas como una expresión cotidiana de la institución para aprender de su experiencia y lograr eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y divulgación del conocimiento*" (traducción libre del artículo original "Evaluation culture: a new approach to learning and change" -pág. 31- , incluido en el documento "New Trends in Development Evaluation", colección de "Evaluation Working Papers" de la UNICEF y el IPEN (2006), elaborado por varios autores, que puede descargarse en [http://www.unicef.org/ceecis/New\\_trends\\_Dev\\_Evaluation.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/New_trends_Dev_Evaluation.pdf)).

<sup>26</sup> *Mutatis mutandis*, coincidiríamos, en el caso español, con las resistencias analizadas por Michael Patton (autor aludido en la pág. 14 del documento de trabajo n° 3 de UNICEF, de 1998: "Evaluación democrática", de Marco Segone) y con su definición de los "diez temores principales de los funcionarios frente a la evaluación".



Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, todavía escuchamos en nuestras Administraciones la manifestación de temores a que la evaluación sea utilizada para la represalia o el castigo profesional, a que con ella se resalten las debilidades y se hagan visibles los fracasos organizativos, a que los resultados de la evaluación de los expertos no se ajusten a determinada percepción de la realidad por parte de las cúspides directivas, a cómo y cuándo se utilizarán esos resultados y por quién y con qué intención, a que el riesgo asumido con la evaluación sea demasiado alto y el coste político, en términos electorales, no compense el esfuerzo realizado, y, en general, seguimos escuchando un alto escepticismo con respecto a las bondades de los usos de las evaluaciones, estimándose que siempre habrá contextos o pretextos políticos que impedirán tomar en consideración los resultados de la evaluación o que, también, siempre habrá un espurio aprovechamiento de algún político de los resultados de una evaluación para utilizar en la contienda electoral, muy distinto a lo que sería un lógico proceso de aprendizaje o de rendición de cuentas que, en definitiva, son la esencia y los fines para los que se conciben los sistemas de evaluación de políticas públicas.

Aunque esperamos que los recelos vayan decreciendo paulatinamente (que, a mi modo de ver, generalmente se producen por la ausencia de suficiente cultura de evaluación y, por tanto, por desconocimiento conceptual, de glosarios y códigos compartidos, de indefinición de reglas de juego) a través de la extensión de las mejores prácticas que, aunque aún no sean numerosas, vienen desarrollándose, poco a poco, en la Administración española<sup>27</sup>, lo cierto es que aún hay muchos decisores, altos funcionarios y asesores que desconocen las potencialidades de la utilización de los resultados de los sistemas de evaluación.

Hay expertos<sup>28</sup> que han diagnosticado las finalidades que, alejadas del aprendizaje o la rendición de cuentas, han tenido algunos gestores públicos al encargar evaluaciones en distintas Administraciones Públicas del mundo, quizás confundiendo el pragmatismo gerencial con sus intereses estatutarios; así, se han justificado evaluaciones para demostrar a los demás que el programa que administran es acertado, o para determinar si dicho programa se desarrolla por los cauces predeterminados, o para valorar su eficacia en la satisfacción de las necesidades por las cuales fue formulado, o para la justificación de determinados gastos proyectados, o para delimitar mejor los costes relativos a los recursos humanos o financieros que se utilizan, o para apoyar la expansión del propio programa, o para comparar diversos tipos de programas en términos de eficacia o de eficiencia, o para satisfacer las demandas de los funcionarios responsables de las distintas actividades gerenciales que exigen pruebas de los efectos

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, con el auspicio de la Generalitat de Catalunya, y en régimen de consorcio con otros organismos públicos y centros de investigación privados, se ha establecido recientemente un Instituto catalán de evaluación de políticas públicas, el IVÀLUA ([www.ivalua.cat](http://www.ivalua.cat))

<sup>28</sup> Así lo reproduce el investigador Luis Moreno en su trabajo "Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado", enumerando las razones principales por las cuales se realizan trabajos de evaluación de la puesta en vigor de políticas públicas en general y en relación a los usos explícitos espurios de los mismos (Documento de trabajo 91-03, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, Madrid, que puede obtenerse en: <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-9103.pdf>).



buscados por el programa, o para retrasar la decisión de poner en marcha una nueva política mediante la petición de otras evaluaciones y pruebas que justifiquen la efectividad de la misma, etcétera.

En todo caso, hay expertos que señalan que dependerá de cómo se gestionen distintos factores de las evaluaciones encargadas, para que se produzca una mayor o menor utilización de los resultados de dichas evaluaciones, siendo los aspectos más destacables *"la oportunidad (la evaluación debe estar disponible cuando se tomen decisiones), la credibilidad (que no se ponga en duda la objetividad y solidez de la evaluación) y su diseminación o difusión (que las evaluaciones sean conocidas, y no archivadas como un documento histórico)"*, factor este último que tendría una *"precondición"* que sería *"la transparencia del proceso evaluativo (la posibilidad de colocar las evaluaciones en Internet es una forma de facilitar la transparencia)"*<sup>29</sup>.

### *DESAFÍOS PARA INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS*

La incorporación de una sistemática evaluación de políticas y programas a la Administración Pública es todavía incipiente, y aún estamos alejados de decisiones colegiadas de gobierno con las que todos los Ministerios (o las áreas orgánicas correspondientes de las administraciones territoriales o locales) asumieran la obligación de desarrollar la evaluación en su modo cotidiano de funcionamiento, es decir, de demandar evaluaciones y encargar que se realicen para luego utilizar sus resultados, lo que sería un empuje decisivo para la mayor institucionalización de la evaluación<sup>30</sup>.

Algunos desafíos institucionales, que a mi juicio serían de vanguardia en la Unión Europea, consistirían hoy en subir unos cuantos peldaños más del sistema institucional hacia una democracia más dinámica y participativa, con la que alcanzar nuevos estadios en la relación Administración-Ciudadanía, para el mayor uso de argumentos e ideas en el debate político, para el protagonismo del conocimiento racional y del empoderamiento ciudadano (los ciudadanos deben ser "sujetos" y no "objetos" de las políticas) con el que transformar las relaciones de poder a partir del incremento de la capacidad de su influencia.

En la sociedad actual, o al menos en las desarrolladas sociedades del bienestar (quizás no cupiera la hipótesis tan mimética para otro tipo de sociedades), la participación de la ciudadanía debiera constituir un elemento

---

<sup>29</sup> Como señala Osvaldo Feinstein en su artículo "Evaluación pragmática de políticas públicas" (págs. 27-28, del número monográfico 836 de la Revista de economía Información Comercial Española (Mayo-Junio, 2007), disponible en: <http://www.revistasice.info/RevistasICE/ICE/pagUltimoNumero?numero=836>

<sup>30</sup> Un ejemplo de una decisión "centralizada" de gobierno sobre "políticas de evaluación" podemos encontrarlo en la declaración del gobierno canadiense (Treasury Board of Canada Secretariat. Evaluation Policy, Ottawa, febrero 2001, disponible en: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12309>), en la que se instruye a los Departamentos gubernamentales a *"incorporar la disciplina de de la evaluación en la administración de políticas, programas e iniciativas con el fin de: Desarrollar marcos conceptuales para la rendición de cuentas y la administración con base en resultados, a ser aplicados en las políticas, programas e iniciativas nuevas o renovadas; Establecer prácticas de seguimiento y de medición de desempeño; Evaluar temas relacionados con la implementación y administración de políticas, programas e iniciativas en sus primeras fases; incluyendo aquellas que se dan a través de convenios de asociación (evaluaciones en las fases formativas o intermedias); y Evaluar los temas concernientes a relevancia, resultados y coste-efectividad"*.

esencial en los procesos de formulación de políticas públicas y en la legitimación social de éstas<sup>31</sup>.

Se debiera tratar, además, de intentar lograr mayores cotas de libertad (no solo para desarrollar el valor al que aspiraban los enciclopedistas ilustrados de dar acceso libre al conocimiento humano, sino para aumentar el número de ciudadanos libres que lo son por disponer de nuevos conocimientos), a través del acceso generalizado a evaluaciones rigurosas de las intervenciones públicas, significativas y metodológicamente intachables, constructivas y clarificadoras, que permitan a los gestores públicos mejorar o rectificar sus decisiones y explicarle a la ciudadanía, de manera argumentada, con claridad y con lenguaje común, los usos dados a los dineros públicos y el alcance de su elección democrática, lo que, sin duda, legitimaría socialmente con mayor énfasis la adopción de unas y no de otras políticas.

Conocer cómo vienen implementándose los programas y políticas públicas, accediendo de forma transparente a los documentos que lo acrediten, permitiría superar cierta percepción determinista, aún existente, heredada del antiguo régimen y de los valores burocráticos más tradicionales, según la cual las Administraciones Públicas nunca podrán llegar a ser excelentes, por lo que los gobernantes de turno que las dirigen tampoco llegarán a explicar con suficiente nitidez cómo lo están haciendo ni qué resultados están alcanzando, no vaya a ser que se entere el enemigo opositor al que, por supuesto, no habría que darle...ni agua.

Ahora bien, la evaluación de políticas y programas con la que realizar y emitir juicios y recomendaciones, basados en evidencias y contrastados empíricamente con las técnicas adecuadas, cuantitativas, cualitativas o mixtas, deben ser responsabilidad de evaluadores e instituciones que actúen con principios de independencia, que gocen de credibilidad y autoridad experta, para que no sean pasto del uso partidario y las disputas electorales, para que no se cuestione ni ponga en tela de juicio el contenido de sus evaluaciones, estudios o investigaciones, como ya sucede, por ejemplo, con la credibilidad de los estudios y cifras manejadas por el Banco de España, o con las fuentes de información de algunos organismos internacionales o con los informes tipo-PISA de la OCDE, a los que ningún partido político ó gobernante osa poner seriamente en duda su rigor o fiabilidad metodológica.

Lo que, quizás, se perciba más hoy en el nivel de los municipios como una fuerte demanda que obligue a los gobiernos locales a que informen de las cuentas a su opinión pública, no debería interpretarse como un desinterés de los ciudadanos del Estado respecto de las cuentas autonómicas o

---

<sup>31</sup> Así lo vienen entendiendo de manera muy positiva, desde hace muy pocos años, grandes Ayuntamientos y algunas Comunidades Autónomas, en los que se están creando áreas muy activas de "participación ciudadana", para cuyo establecimiento se han defendido políticamente por sus responsables argumentos tales como su gran *"interés por el desarrollo de políticas con las que propiciar, asesorar y acompañar procesos de participación que permitan la implicación de la ciudadanía en el diseño y evaluación de las políticas públicas desde el ámbito territorial o local, y, además, para fomentar la sensibilización de la sociedad para generar un discurso compartido sobre la democracia participativa y establecer cauces de información y participación adecuados y accesibles"* (objetivos que, como ejemplo, los hemos tomado, casi literalmente y agrupándolos, de declaraciones a los medios de políticos de los Ayuntamientos de Murcia, Barcelona y Las Palmas. y de los Gobiernos autonómicos de Aragón y Baleares).

estatales. Los desafíos en materia de evaluación, realizada para la rendición de cuentas con transparencia, atañen al conjunto de los poderes públicos.

Resumiendo: En esta época de supuesta muda de la piel de la serpiente (entiéndase, del capitalismo liberal y del sistema financiero internacional, como se dedujo de lo que algunos líderes internacionales manifestaron en otoño de 2008, cuando acudieron a los EEUU a la cumbre del G-20 ampliado), época de ¿inevitables? dolores y, también, de nuevas oportunidades para el crecimiento, quizás para una mayor maduración social y colectiva que cuestione constructivamente el sistema capitalista devenido en los últimos treinta años que tanto ha condicionado a las democracias occidentales, uno de los retos de los poderes públicos por abordar, a mi modo de ver, es el de la definitiva institucionalización de los sistemas de evaluación en todas las Administraciones públicas, para que los ciudadanos conozcamos, a través de las suficientes evidencias contrastadas, los resultados precisos que vienen alcanzando las políticas públicas.

Al propio tiempo, y aún pecando de señalar obviedades de diagnóstico, pienso que debiera avanzarse, ineludiblemente y en los resultados, hacia una mayor transparencia en la responsabilización y la rendición de cuentas, lo que legitimaría profundamente la confianza ciudadana en las capacidades del sistema democrático, más allá de las lógicas y emocionales preferencias partidistas o, justamente, para reforzar, de modo complementario, nuestras mejores capacidades racionales de elección.

Madrid, Abril de 2009  
ANTONIO RAMIRO SÁNCHEZ  
Funcionario de AEVAL  
(Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas  
y la Calidad de los Servicios)