

PANEL: La evaluación y el nuevo papel de las administraciones públicas (Coord. J.L.Osuna)

## **¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?**

**Joan Subirats**

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma de Barcelona

**1.** Parecería absurdo plantearse una pregunta del tenor planteado en el título de esta contribución al Congreso del CLAD si no se quisiera simplemente enfatizar retóricamente la respuesta. La respuesta lógica y razonable y que compartimos es: “sin duda”. Y esa es la respuesta lógica y razonable porque los parámetros dominantes en las labores de análisis crítico del funcionamiento de las administraciones públicas ponen precisamente el acento en la falta de incorporación de instrumentos de evaluación en sus prácticas habituales de gestión y gobierno, lo que dificulta, se dice, su capacidad para mejorar la actuación de esas mismas administraciones. Lo curioso es que la “doctrina” académica, las aportaciones del mundo de la consultoría y la propia reflexión interna de los gestores públicos parecen estar de acuerdo en la necesidad-bondad de incorporar instrumentos de evaluación en las labores de gobierno y gestión de las políticas y las administraciones públicas, pero se avanza muy poco en el tema. Una vez más, tenemos un notable “gap” entre consenso teórico y práctica político-administrativa. En esta ponencia se pretende profundizar precisamente en ese “gap”, en los motivos que explicarían-justificarían ese desajuste entre teoría y práctica, y proponer algunas vías de avance.

**2.** Desde nuestro punto de vista, uno de los problemas centrales con los que nos enfrentamos en las estrategias dominantes de modernización de las administraciones públicas es que siguen partiendo del paradigma que administración y empresa se parecen. Hay una parte de verdad en todo ello: si en ambos casos existen objetivos, tienen que manejar recursos, dirigen y son dirigidas por personas, trabajan mediante procesos,..., ¿por qué no acercar métodos de funcionamiento, organización y control?. Pero ello no es suficiente. Después de unos cuantos años de predominio de ese modelo de cambio en las administraciones públicas, y después de constatar sus positivos impactos en la mentalidad y la filosofía de actuación de algunas administraciones públicas (no tan significativamente en otras, como el caso de las españolas<sup>1</sup>), es hora de darnos cuentas también de las diferencias. Como afirma Metcalfe<sup>2</sup>, ha llegado el momento en que ya no basta imitar, es necesario innovar.

Uno de los elementos centrales en la estrategia empresarial es la capacidad de competir. Una empresa competitiva es una empresa eficaz y eficiente. En las administraciones públicas la lógica de actuación se basa más en la capacidad de trabajar en la interdependencia que en la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse en plena independencia de otros servicios u otras administraciones. Los

---

<sup>1</sup> Para un balance del proceso de cambio en las administraciones públicas españolas ver: Gallego,R. – Subirats,J., 1998, “¿Podremos sostenernos en Europa con una administración sin renovar?”, en Informe España 1997, Fundación Encuentro, pp. 269-334

<sup>2</sup> Les Metcalfe, 1993, “Public Management: From Imitation to Innovation”, en Kooiman (ed.), Modern Governance, SAGE, pp.173-190

procedimientos formales o informales de cooperación, los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz. Como bien sabemos, es precisamente de la constatación de las constantes interdependencias en la gestión pública de dónde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas (Lindblom, Wildavsky, Landau,...). Las administraciones públicas trabajan en campos y en sectores que les vienen en muchos casos predeterminados normativamente. No escogen los mejores “nichos” de actividad. Actúan muchas veces de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias. Su labor, lejos del ideal que expresa el concepto de “intereses generales”<sup>3</sup>, se enmarca en un entramado de gran complejidad, lleno de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses contrapuestos. En ese contexto, las administraciones públicas no pueden jugar con la relativa facilidad que da el hecho de tener una orientación inequívoca a una única cuenta de resultados basada en la obtención de beneficios. Si en la empresa mercantil, eficacia y eficiencia tienden a confundirse, en el mundo de las administraciones públicas, no siempre ocurre así. Equivocarse en ello significa muchas veces contribuir a los bien conocidos fenómenos de la llamada “selección adversa” de la cual tenemos buenos ejemplos en sanidad y educación.

A pesar de todo, sabemos que no podemos admitir que exista una insuperable colusión entre los principios de eficacia y legalidad, y por tanto hemos de trabajar de manera innovadora para ir construyendo categorías que nos permitan atender los valores que expresan ambos requerimientos, asegurando siempre la capacidad de rendir cuentas, la capacidad de mantener abiertos los controles que eviten los abusos de poder. Una organización (aquí sí, pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores.

**3.** Ahora bien, al margen de estos primeros elementos de reflexión, uno de los elementos centrales que deberíamos tener en cuenta al introducir mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas es el saber si estamos tratando de evaluar temas que son propios del área de gobierno o temas que son propios del área de gestión. Sabemos perfectamente que no hay nada más difícil que distinguir con precisión ambas esferas, pero sabemos también que si confundimos absolutamente esos campos, se nos complicará muchísimo cualquier vía de mejora e innovación. Proponemos que se distinga, al menos analíticamente, entre lo que llamaríamos tareas de gestión y tareas de gobierno, y que se crucen esas tareas con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones, unos de mayor contenido operacional, otros de mayor contenido estratégico (vid cuadro 1).

---

<sup>3</sup> Véase Crozier, M.,1995, “La posición del Estado ante los otros actores”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 2, pp. 93-100

## Cuadro 1. Tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas

	Operacional	Estratégico
Gestión	1	2
Gobierno	3	4

Fuente: elaboración propia, a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

El cruce entre tareas de gestión, de carácter más interno, y ámbito operacional (casilla 1), podríamos decir que genera el espacio típico de los análisis preocupados por los valores de economía y eficiencia. Es ese el espacio en el que opera la clásica labor de la intervención en muchas administraciones de nuestro entorno, y es también el ámbito en el que con mayor intensidad se han movido las reformas que se han nucleado en torno al concepto de "new public management". El espacio de gestión de contenido más estratégico (casilla 2), sería áquel en el que las variables que cuentan son las de la eficacia y la gestión del cambio. Usando los conceptos puestas en circulación por Osborne y Gaebler, no se trataría sólo de "remar" (casilla 1) sino de "timonear" (casilla 2). Las labores emblemáticas serían las de adaptar las operaciones a los problemas, anticipando desajustes de la gestión. Sería este un campo que en nuestro país han venido ocupando o bien gestores con capacidad directiva probada, o bien políticos que han jugado y juegan más en el campo de la gestión que en el propio de la política y del gobierno.

El entorno de tareas de gobierno es un terreno en el que se lidia sobre todo con el exterior de la organización, dónde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social. Si esa labor se cruza con el ámbito más estrictamente operacional (casilla 3), nos encontraremos con lo que podríamos denominar labores de "contramaestre", gobierno de operaciones, y con funciones como contraste, supervisión, control del gasto y de los recursos, cautelas para evitar fraudes o corruptelas, etc. Es este el terreno en el que acostumbramos a encontrar los órganos de control de legalidad presupuestaria y contable. El terreno menos explorado es el que entrecruza gobierno y ámbito estratégico (casilla 4). Siguiendo la parábola marítima que hemos venido utilizando, sería el campo propio de la "navegación", de las labores de "capitanía". Es aquí dónde debería determinarse lo importante y significativo para cada organización. Es ahí donde se juega la legitimidad de los objetivos de las administraciones públicas. Sin llenar ese espacio faltan criterios de consistencia para poder emprender una labor evaluadora seria. Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido, y el control de los controladores pierde significación.

**4.** Siguiendo esa línea de reflexión iniciada, podemos suponer que sería posible ir más allá del campo estrictamente operacional en el que ha acostumbrado a refugiarse el New Public Management. Los mecanismos de control, de rendición de cuentas podrían contribuir a ir llenando de contenido ese componente estratégico de la gobernación de los asuntos y la gestión públicas. Muchas de los interrogantes que el NPM plantea (¿es bueno o no separar contratador y proveedor?, ¿es mejor crear agencias o mantener sistemas centralizados de provisión de servicios?, ¿ventajas e inconvenientes del uso de contratos e indicadores?, ¿es posible insistir en eficiencia sin erosionar la equidad o provocar fenómenos de selección adversa?, ¿deben generalizarse los mecanismos de copago?...), podrían encontrar vías de respuesta más integrada si se plantean en un contexto no sólo operacional, sino también

estratégico y de gobernación general del sistema. Y para ello puede ser muy importante distinguir entre distintos tipos de organización, distintos tipos de tareas y distintos tipos de usuario.

Por mucho que las tendencias encuadradas en la “nueva gestión pública” hayan generado efectos positivos usando el término “cliente” como contrapunto radical a las tradicionales definiciones de “administrado” o “súbdito”, lo cierto es que la generalización de ese concepto de cliente y lo que lleva aparejado sin tener en cuenta las distintas relaciones y estructuras de poder que conllevan los distintos marcos de actuación de las administraciones públicas, puede acabar produciendo más confusión y efectos contraproducentes que resultados positivos.

Cuadro 2. Tipos de relación y tipos de poder en juego en distintas formas de interacción administración-ciudadanos

Sujeto	Usuario	Cliente	Ciudadano
Administrador	Proveedor	Profesional	Representación
Jerarquía	Intercambio	<i>Expertise</i>	Influencia legitimación

Fuente: elaboración propia, a partir de Metcalfe, L. “Accountability and effectiveness”, Venice, 1998, mimeo

Las distintas administraciones públicas intervienen en muy distintos campos y prestan multitud de servicios de muy diverso tipo. Esas interacciones generan relaciones entre las partes que se acercan a lo que podríamos calificar como diversos tipos ideales (ver Cuadro 2).

En unos casos predomina la clásica relación administración-sujeto (típica de una administración básicamente reguladora, inspectora y sancionadora); en otros casos esa relación se acerca a la que se da en la esfera mercantil entre usuario y proveedor (cuando la administración simplemente suplente o actúa como prestadora de servicios o bienes que podrían tener como protagonistas también a empresas y usuarios); encontramos asimismo la relación característica que se da entre clientes y profesionales (esencial en servicios como sanidad y educación); y finalmente detectamos la que más se acerca al mundo de la política y la democracia representativa: la que se da entre ciudadanos en general y sus representantes políticos (cuando estos últimos canalizan intereses o valores).

En cada una de esas relaciones podemos afirmar que se dan relaciones de poder o de influencia que tienen características específicas. Jerarquía, intercambio mercantil, *expertise*, o influencia-legitimación, se dan en cada caso de manera predominante. Debemos ir con sumo cuidado para evitar aplicar de manera indiferenciada unos mismos parámetros de control o unos mismos mecanismos de rendición de cuentas a interrelaciones basadas en lógicas muy distintas. O simplemente acabar confundiendo esas distintas relaciones y esas distintas posiciones de poder o de influencia con indicadores no pensados específicamente para recoger los distintos valores que se encierran en cada situación. Si, por ejemplo, en una universidad (donde podríamos encontrar los cuatro tipos de relación y de poder mencionados) primamos de manera casi exclusiva el control y la evaluación de resultados desde una lógica, por ejemplo, mercantil o de intercambio, y marginamos o ignoramos en la práctica otros valores que se esconden en otros tipos de relación también presentes (las

propias de la corporación de profesores, o las específicas de la universidad como institución representativa y ciudadana), las tensiones y distorsiones que provocaremos serán monumentales.

No podemos pues simplificar, ni tratar de reducir la complejidad presente en la actuación de la mayoría de administraciones públicas, usando como único parámetro de evaluación y de mecanismos de rendición de cuentas el que encierra la lógica de intercambio, competencia y eficiencia, que tan buenos resultados ha dado en el mundo de la iniciativa mercantil, dónde la complejidad ha sido hasta ahora mucho menor<sup>4</sup>. Es absurdo buscar relaciones de cliente dónde no las hay, cómo es absurdo tratar de construir sistemas de competencia dando alternativas de “exit” a los ciudadanos cuando quizás lo que se busca es hacer más operativa e influyente la opción “voice” (usando las conocidas expresiones de Hirschman<sup>5</sup>).

**5.** Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar las componentes internas del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

Hemos de ser conscientes que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser “accountables” frente a la ciudadanía, de seguir siendo “legítimas”.

Hace unas décadas las administraciones públicas estaban sometidas al escrutinio público desde una base o desde unos parámetros que respondían esencialmente a la voluntad de evitar deslizamientos o abusos de poder. El énfasis se situaba en el impedir o reducir las posibilidades de tales excesos. Todo aquello que implicara apartarse del camino previsto, de lo definido previamente, era interpretado como una puerta abierta a posibles extralimitaciones. En estos momentos, junto con el mantenimiento de la demanda de evitar esos posibles abusos, existe una clara preocupación (expresada constitucionalmente en España por el artículo 9.2, y por su habilitación intervencionista<sup>6</sup>) para que las administraciones públicas sean eficaces, consigan resultados, trabajen para construir políticas que favorezcan la plena igualdad y libertad. El problema es que si bien en el primero de los supuestos (el más clásicamente liberal), el de evitar extralimitaciones en la acción pública, la estructuración y operacionalización de mecanismos de control se ha hecho

---

<sup>4</sup> Lo cierto es que también en el mundo de las empresas privadas se da una creciente importancia a cuestiones como los balances ecológicos, los balances sociales, como forma de complementar y aumentar el valor añadido de unas empresas que tendían sólo a ser vistas como productoras de plusvalía. Pero, a pesar de ello, continúa siendo cierto que será la cuenta de resultados la que acabará determinando finalmente la buena o mala marcha de la entidad.

<sup>5</sup> Hirschman, A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (Ma)

<sup>6</sup> “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Art.9.2 Constitución Española 1979

sistemática y concienzudamente, no ha ocurrido lo mismo en el segundo de los campos mencionado (el que deriva de una lógica más socializadora). Y si no existen o no se han construido criterios claros de eficacia que recojan ambos supuestos, lo que ocurre es que existe información sesgada (estrictamente sobre la legalidad en la actuación administrativa), desorientación sobre si se sigue el camino constitucionalmente previsto, y no se reciben señales consistentes sobre los logros políticos y sociales conseguidos.

**6.** Diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar diferentes tipos de control estructural (ver cuadro 3). En determinados casos (por ejemplo, en las organizaciones más basadas en las reglas del intercambio y de la influencia), se dará mucha más importancia a la capacidad de dar respuesta a las demandas externas a la propia organización, que cuando se trate de otro tipo de organizaciones más orientadas hacia el interior (las basadas, por ejemplo, en la *expertise* o incluso en la jerarquía).

Cuadro 3. Tipos de organización, tipos de poder y tipos de control

	Autoridad jerárquica	Intercambio	Autoridad basada en <i>expertise</i>	Influencia
Valores y normas	Ejercicio de responsabilidad administrativa	Interés propio, ganancias mutuas	Compromiso profesional con el cliente	Consenso, solidaridad y participación
Controles estructurales	Apelación a autoridades externas	Competencia entre proveedores	Evaluación del rendimiento basada en los "pares"	Control democrático de los representantes

Fuente: elaboración propia, a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

Por tanto, desde mi punto de vista no se trata tanto de ofrecer pautas generales y universales de rendición de cuentas y de evaluación, sino más bien el entender y diferenciar las diferentes perspectivas que pueden existir entre organizaciones, o en una misma organización, y segmentar y establecer parámetros adecuados de evaluación y de control.

Hasta ahora, en las administraciones públicas se ha restringido mucho esa lógica diferenciadora que, entiendo, sería capaz de revelar muchas más dimensiones de valor. Ha primado siempre la lógica más fundacional, la clásica visión liberal, en la que lo primaba por encima de todo el cumplimiento de la legalidad. Hemos de recordar que esa visión partía de una profunda desconfianza sobre la actuación de los poderes públicos, sobre los que pesaba la pesada sospecha de su constante tendencia a extralimitarse en el ejercicio de sus poderes. No pretendemos decir que esa perspectiva no sea importante. Tratamos simplemente de señalar que existen otras perspectivas tan significativas como esta, y que la propia (nueva) legalidad constitucional recoge (como hemos visto en el caso de España en nuestra referencia al artículo 9.2 CE).

En este sentido, los Tribunales de Cuentas (o Controlorías), que han ejercido hasta ahora una labor positiva desde una perspectiva analítica determinada, o bien deberían trabajar (con los cambios institucionales y de personal necesarios) para ir ofreciendo instrumentos de

control y evaluación que permitiera a los organismos representativos de que dependen el disponer de parámetros fiables para cada tipo de organización y de prestación específico, o bien su labor debería ser complementada con otros organismos o mecanismos que permitiera recoger la medición de valor obtenido por la labor de las administraciones públicas que no puede ser reducido simplemente a cumplimiento de legalidad. No darse cuenta de ello sólo irá produciendo confusión y frustración, ya que se demandarán resultados a la labor de esos organismos que no están en condiciones de dar.

La riqueza y pluralidad de perspectivas y valores que hemos querido presentar, exigen, desde nuestro punto de vista, tratar de responder a la pregunta que abre esta ponencia desde una perspectiva plural. La respuesta sigue siendo positiva. Los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera. Una de esas perspectivas es la legal. La que examina si la acción gubernamental se ha desarrollado según lo previsto por las previsiones legales al respecto. Pero deberíamos ser capaces de responder a otras preguntas. ¿Podría haberlo hecho de manera más eficiente y eficaz una organización no pública?. ¿Se perderían con ello valores que no se recogen en un simple análisis coste-beneficio?. Pero, asimismo, podríamos preguntarnos si la labor desempeñada responde a los parámetros corporativos y profesionales que están en la base de ese servicio o prestación. La calidad del servicio se calibra aquí no sólo en base a las previsiones normativas o a la relación coste-beneficio, sino en aquellos indicadores que el conjunto de profesionales de ese ámbito entiende como básicos para poder referirse al servicio como de calidad.

Pero, las administraciones públicas democráticas no pueden nunca olvidar que su poder está condicionado, es indirecto. Su capacidad de actuación, su propia razón de ser deriva de que logren mantener su legitimidad, su influencia sobre el conjunto de la ciudadanía. Una ciudadanía que siga entendiendo que esas administraciones son “sus” administraciones. Y para ello los valores que inspiran esa capacidad de influencia son (muchas veces) distintos de los que influyen para decir que una organización es eficiente o competitiva. El hecho que la actuación de unas administraciones sea solidaria con aquellos sectores o ámbitos territoriales que no disponen de recursos suficientes para alcanzar una calidad de vida digna; el hecho que “los individuos y los grupos en que se integran” (art. 9.2 CE) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaba sin duda influyendo en la percepción sobre la legitimidad de la actuación de unos poderes públicos que han situado a la participación democrática entre uno de sus valores fundamentales; o la sensación que las decisiones del ejecutivo responden mayoritariamente a la voluntad de la ciudadanía (y no totalmente al contrario, como ocurrió hace pocos meses en el caso de España y la posición de su gobierno ante el conflicto de Irak); son todos ellos parámetros que sin duda influyen en la evaluación de la actuación de los poderes públicos, y que hemos de reconocer que quedan lejos de parámetros estrictamente de eficiencia o de cumplimiento de la legalidad.

Es por tanto poco “eficiente” tratar de reducir el debate sobre la evaluación de las administraciones públicas a un mero ejercicio técnico sobre cuáles son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor. No podemos pues reducir la complejidad de la actuación de los poderes públicos y su amplia gama de criterios sobre los que basar la calidad (y “calidez”) de su actuación a un problema de traslación de las dinámicas que han funcionado y en parte siguen funcionando en el

ámbito mercantil cuando se trata de evaluar su actuación. Hemos de trabajar en esa complejidad y pluralizar métodos y protagonismos.

En definitiva, el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa hoy ya sólo en el *cómo* hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a las preguntas de *qué* deben ocuparse los poderes públicos y de *quién* mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

### Reseña biográfica

Joan Subirats. Dr. En Ciencias Económicas, Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. En el año 2003 ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel. Colabora habitualmente en El País y otros medios de comunicación.

### Ultimos libros publicados:

- *¿Existe la sociedad civil en España?. Valores públicos y responsabilidades colectivas* (Fundación Encuentro, Madrid, 1999)
- *Gobierno Local y Educación*, (Premio Josep Pallach), Ariel, Barcelona, 2002
- *Redes, Territorios y Gobiernos* (Diputación de Barcelona, 2002)
- *Veinte años de Comunidades Autónomas en España. Instituciones, Políticas y Opinión Pública*, CIS, Madrid, 2002 (Premio 2003 de la “Asociación Española de Ciencia Política al mejor libro de Ciencia Política”)
- *Estado de Bienestar y Comunidades Autonomas*, Tecnos, Madrid, 2003
- *Elementos de nueva política*, CCCB, Barcelona, 2003
- *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*, Plataforma de ONGs de Acción Social, Madrid, 2004

[Joan.subirats@uab.es](mailto:Joan.subirats@uab.es)