

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

JESÚS CARRILLO RODRÍGUEZ*

1. INTRODUCCIÓN

De manera incremental y sostenida la evaluación viene siendo incorporada en las dinámicas gubernamentales, en todos sus niveles, y también en las organizaciones que no lo son y, en general, en la discusión de los asuntos sociales. Como grandes aportes de su expansión se exaltan los aportes en el mejoramiento del bienestar social, el adecuado uso de los recursos públicos, así como en el cultivo y fortalecimiento de las habilidades técnicas necesarias para su ejercicio. La evaluación ha sido practicada, primariamente, por planeadores, administradores y analistas de políticas públicas y, últimamente, ha sido incorporada desde las visiones e intereses de los beneficiarios directos así como desde los ciudadanos cuyas vidas se afectan, de alguna manera, por la acción pública. Esta visión diferenciada de la evaluación permite comprenderla en distintas dimensiones o esferas y le da una visión integrada de una actividad que traspasa las esferas técnicas y devela atributos éticos, filosóficos

y políticos, mucho más inquietantes que los métodos que la posibilitan.

La reforma institucional para los países en desarrollo ha considerado la evaluación como uno de los pilares para los emprendimientos de primera y segunda generación. Así, por ejemplo, la ola reformadora en América Latina ha permitido que las agencias gubernamentales adopten muchas de las estrategias y modalidades de la gerencia privada como también de la evaluación, lo que en el ámbito académico ha sido denominado la Nueva Gerencia Pública o el *New Public Management*, NPM.

Este documento está estructurado en varias partes. La primera, presenta un breve recuento sobre la experiencia colombiana y algunas medidas relacionadas con la evaluación de políticas públicas. La segunda, reflexiona sobre la naturaleza de la función evaluativa, su recorrido histórico como campo disciplinar y sus pretensiones. Posteriormente, se detiene en la esfera política de la evaluación, con el diálogo, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas (*accountability*), todos ellos

* Doctor en ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en gobierno y asuntos públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Académica de México, ingeniero industrial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Actualmente, profesor catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia y de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Correo electrónico: jecarrillor@etb.net.co.

Artículo recibo el 19 de septiembre de 2009. Aceptado el 20 de octubre de 2009.

elementos de la tan anhelada y añeja aspiración del buen gobierno (*good governance*).

2. UNA RECIENTE ADOPCIÓN

Puede afirmarse, con toda tranquilidad, que la evaluación en Colombia goza de carácter constitucional y que las agencias gubernamentales, a todo nivel, deben considerarla, practicarla y fomentarla sin la menor vacilación. A pesar de ello, y como con otros tantos principios, puede convertirse en pieza de ornato de nuestra rica y sofisticada colección institucional del Estado social de derecho imperante, pero que tiene muchas dificultades para hacerse realidad y que, en ocasiones, queda no más como un discurso de buenas intenciones.

Es fácil entender el porqué de este rango constitucional de la evaluación, pues han sido las crisis económicas y políticas en los países latinoamericanos las que han propiciado tales medidas tendientes al logro de un Estado con niveles aceptables de eficiencia y efectividad. La discusión sobre la transformación del aparato estatal ha transitado por temas relacionados con el tamaño, con sus competencias y con las medidas necesarias para conjurar los vicios incubados en la administración pública. Particularmente en Colombia, y a partir del mandato constitucional de 1991, se enfrenta la crisis de la función pública sobre todo mediante la incorporación de estrategias como la democracia participativa, la descentralización e incorporando los principios de eficiencia y

efectividad para la función administrativa, según lo esbozado en el artículo 209 de la Constitución. Tales preceptos intentan conjurar las distorsiones en el cumplimiento de los fines del sector público, reflejados éstos en tramitanía, ausencia de participación, corrupción, etc., con la consecuente pérdida de legitimidad y aversión a la actividad estatal.

La evaluación en la función pública colombiana es de reciente adopción y muchas de las falencias y distorsiones del sector y de la función pública podrían sustentarse en tal ausencia. Hasta hace unos pocos años el aparato estatal del país había florecido y expandido en ausencia de la función de evaluación. La Constitución de 1991 la incorpora como precepto y responsabilidad de los organismos de control, quienes en cabeza del contralor general tienen atribuciones para prescribir los métodos y la forma para que rindan cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación, indicando los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

Similarmente, establece la carta, que la entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de la gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión¹. La puesta en escena de la evaluación se da por medio de los cambios institucionales introducidos a los mecanismos de planeación del desarrollo, fundamentalmente a través de dos principios rectores, a saber: el

¹ En referencia a los artículos constitucionales de 1991, 288 y 340.

primero es el carácter participativo concebido en torno a la generación de los planes de desarrollo, los cuales tienen una presencia significativa de la sociedad civil y del poder legislativo. El segundo, es el principio de evaluación continua de los planes en términos de resultados. La responsabilidad de estos dos componentes no podría ser mayor: evaluar para mejorar continuamente la gestión pública.

Aun en este ambiente de favorabilidad constitucional, la evaluación tiene que enfrentar y vencer desafíos si quiere que se superen sus problemas de factibilidad técnica y política. Una tesis orientadora en esta reflexión es que la evaluación en Colombia ha sufrido consecuencias derivadas del estado actual del estudio de las políticas públicas, así como de las esferas que las constituyen. Para nadie es un secreto que como campo disciplinar el estudio de las políticas públicas está por construirse en el país -a pesar de los esfuerzos aislados que vienen haciendo algunos académicos- y que el término políticas públicas viene siendo parte del léxico gubernamental hace apenas una década. Es necesario, por tanto, constituir esa masa crítica de analistas que contribuyan al establecimiento de escuelas de pensamiento en torno al quehacer gubernamental alejadas de las tradiciones legalistas y burocráticas que han monopolizado los asuntos de gobierno.

A pesar de las iniciativas promovidas para mirar las exigencias constitucionales en relación con la evaluación de la gestión y acción públicas, como el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, establecido en 1989, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia, con la intención de atender el uso adecuado de los

recursos públicos, las prácticas gubernamentales no han podido superar los tradicionales vicios de la administración pública y la asignación de recursos, por tanto, no se efectúa en razón de las prioridades ni de los niveles de eficiencia alcanzados en su gestión. De otra parte, los organismos de control, principales responsables del uso ajustado de los recursos públicos, a pesar de su naturaleza técnica y del mandato constitucional de velar por la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos públicos, todavía no han podido superar las fronteras del control fiscal. A la fecha presentan serias insuficiencias teóricas-metodológicas que impiden conceptualizar con seriedad sobre el uso del erario.

En el rezago académico, y sin una escuela propia de pensamiento en políticas públicas, la evaluación en Colombia ha estado sumida bajo dos condiciones que no favorecen su desarrollo. De una parte, la circunstancia de ser la última de las fases, aunada al incipiente desarrollo disciplinar, hace que los énfasis en el estudio de las políticas recaigan actual y exclusivamente en el diseño. Buena parte de las políticas presentan diseños adecuados e interesantes, notándose un salto cualitativo en el desempeño gubernamental nacional y departamental, reconociéndose que aún queda mucho por hacer en el ámbito local. De otra parte, el énfasis en lo técnico-metodológico ha impedido la difusión de los valores políticos inherentes en la función de evaluación y limitan el ejercicio a unos pocos quienes poseen destrezas que, por el momento, enfatizan en el manejo de lo cuantitativo.

La experiencia nacional sobre la evaluación de las políticas públicas, en particular, y

de la gestión, en general, permite reflexionar sobre la naturaleza de la misma y sobre los propósitos subyacentes. ¿Cuáles son las verdaderas pretensiones de su incorporación en las actividades gubernamentales y públicas? ¿Qué dimensiones abarca?

3. LA NATURALEZA DE LA EVALUACIÓN

Evaluar significa valorar. Fijar valor a una cosa, dice el *Diccionario* de la lengua española. La naturaleza polisémica del término, sin embargo, nos remite a muchas otras acepciones que dependen, en buena parte, del contexto donde ocurren o del campo a que se refieren. Es, así, como la evaluación puede entenderse como una estimación, un cálculo o bien hacer referencia a un proceso mediante el cual se culmina con una apreciación. Para la acción pública, la evaluación significa mucho más y constituye un gran desafío para propios y extraños, para gobernantes y gobernados, en donde casi todas las disputas sociales están referidas directa o indirectamente a ella.

Su importancia es tal que ha configurado un nuevo campo disciplinar y hoy es común hablar de la investigación evaluativa, de la evaluación de programas para referirse al uso de procedimientos de investigación social para analizar puntualmente la efectividad de los programas de intervención social. De manera sistemática, los evaluadores usan los métodos de investigación social para estudiar y ayudar a mejorar los programas sociales en sus aspectos más importantes, incluido el diagnóstico de los problemas sociales que intentan resolver su conceptualización y diseño, su implementación, resultados y eficiencia (Rossi, 2001, 4).

La evaluación de políticas, pregona a su vez Majone (1997), es un área amplia y creciente que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. Desde una perspectiva funcional la evaluación puede considerarse como una parte del proceso gerencial, pues ayuda a los responsables a tomar decisiones acerca del futuro de los programas a su cargo.

Esta creciente importancia de ninguna manera significa que su estatuto disciplinar sea de reciente inauguración, pues la evaluación presenta importantes antecedentes en la historia de las ciencias sociales y de la humanidad. Al parecer, la actividad es tan antigua como el mismo ser humano, pues todas las acciones realizadas por él son susceptibles de evaluación y siempre se encuentra inclinado a presentar aquellos balances al final de la jornada, cualesquiera que ellos sean. Muchos desarrollos intelectuales, como la estadística, han contribuido de manera notoria al fomento de la evaluación. Similarmente, con la profesionalización de las ciencias sociales y su investigación, existe una mayor disponibilidad de técnicas y campos de acción que reclaman la función evaluativa.

En suma, se tienen antecedentes significativos que pueden dar cuenta de su autonomía como campo disciplinar, como los registrados por Weiss (1998), quien ubica la prehistoria de la evaluación hacia el año 1660, con el inicio decidido de los estudios empíricos de los problemas sociales en Gran Bretaña y el intento de conocer las relaciones entre sociedad y economía. Un trabajo realmente evaluativo, según la autora, es el elaborado por André-Michel Guerry (1833) sobre las estadísticas

morales de Francia, en el que se presentaban datos sobre crímenes, suicidios, analfabetismo, etc., utilizando mapas y tablas para analizar una variedad de problemas sociales de manera comprensiva y quizás reconocido como el estudio que inauguró las ciencias sociales empíricas modernas². Otro famoso estudio de carácter evaluativo es el presentado por Jules Deput (1844), connotado economista francés quien estudió la utilidad del trabajo público utilizando el cálculo económico. Dichos estudios presentan el uso de técnicas estadísticas, pero en verdad no pretendían un ejercicio evaluativo y distaban mucho de lo que hoy se reconoce como tal en algunas disciplinas de las ciencias sociales.

La evaluación, igualmente, ha surtido un camino paralelo a la investigación en las ciencias sociales, pues al fin y al cabo comparten mucho de sus pretensiones, modalidades y técnicas. En un principio el énfasis fue cuantitativo, la tradición racionalista, desde donde se pretendía la objetividad y el rigor científico, mediante la utilización de técnicas sofisticadas que garanticen la validez, la precisión de la información y de sus resultados, poniendo la evaluación a salvo de las presiones propias del reino de la política (Boves y otros, 2006). La investigación evaluativa, por ejemplo, está caracterizada por su énfasis en la recolección de datos para establecer los efectos de los cambios planeados. De esta manera, puede afirmarse que cualquier iniciativa de política o programa social está abierto a la evaluación. El principal

propósito de la evaluación es determinar si una política particular está o no funcionando adecuadamente y de acuerdo con sus propósitos originales. Como lo plantea Gilbert (2001) en torno a la evaluación y la investigación se pretende que los hallazgos ayuden a los *policy-makers* a decidir si una política particular o programa necesita ser ampliado, modificado o reemplazado. De acuerdo con Bulmer (1987) la evaluación de programas “es la más científica de la ciencia social aplicada, el fin más desafiante y difícil de la ciencia social aplicada”.

Al abandonar las pretensiones de la generalidad, los enfoques cuantitativos, o la denominada tradición argumentativa, son reconocidos como perspectivas valiosas en las posibilidades de la evaluación. Posteriormente, y en un intento por zanjar las disputas, de alguna manera, inútiles entre la supremacía de uno sobre el otro, la estrategia de la triangulación viene siendo fomentada como valiosa para tratar con los desafíos de la evaluación, que son los mismos que intentan dar cuenta de los cambios enfrentados por la política a lo largo del tiempo, de sus procesos y metas, de sus actores.

4. EVALUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En la tradición de los estudios de las políticas públicas, el proceso es un foco central, el cual se ha intentado comprender mediante un conjunto de fases o etapas, principalmente como una estrategia analítica que intenta dar

² Una excelente referencia a estos estudios es hecha en: Friendly, Michael. (2007) “A.M.- Guerry’s Moral Statistics of France: Challenges for Multivariate Spacial Analysis”, *Journal of Statistical Science*, en prensa.

cuenta de su complejidad. Las etapas heurísticas, como se le conoce, son el legado principal de los estudios de Harold D. Lasswell (1951) y sus alumnos, quienes pretendieron dar luces sobre la toma de decisiones en la acción pública, identificando un conjunto de fases desde la emergencia del asunto hasta la evaluación. El mapa conceptual para la toma de decisiones proveía una guía para cualquier acto colectivo, identificando siete niveles de lo que fue denominado “el proceso de decisión” (Lasswell, 1956). En la modificación de la propuesta inicial se destacan los nombres de Garry Brewer (1974), Charles Jones (1970, 1977, 1984), James Anderson (1975, 1979) y Peter DeLeon (1983). Aunque últimamente, el enfoque de etapas ha sido cuestionado por sus debilidades científicas, así como por su énfasis descriptivo (Sabatier, 1999), todavía permanece como un referente obligado en espera de nuevas propuestas que superen sus supuestas falencias.

Más allá de los énfasis teórico-metodológicos propios y tradicionales, la evaluación presenta otras dimensiones subyacentes que se profundizan de manera insistente. Así, por ejemplo, los asuntos éticos son presentados por la bibliografía especializada como una cuestión central en el desempeño evaluativo, y resaltan la necesidad de adoptar principios orientadores para quienes enfrenten dicha actividad. Los asuntos éticos son invocados de manera reiterativa como guía primordial de manera general, en la investigación, y de manera particular, en la investigación social, (Kumar, 2005; Gilbert, 2005), resaltando que la comunidad investigativa tiene no solo la responsabilidad de buscar la verdad y aumentar el conoci-

miento, sino también de velar por los sujetos involucrados en estos propósitos, pues deben considerarse de manera cuidadosa los efectos de sus acciones sobre aquéllos involucrados, velando por sus derechos e integridad.

De manera semejante, los asuntos filosóficos se destacan como vertientes inescapables a la función evaluativa, sin embargo, este documento enfatiza sobre una dimensión que permanece oculta o que se encuentra descuidada por quienes promueven o efectúan la evaluación de las políticas: la dimensión política. El descuido y la invisibilidad son perniciosos, sobre todo para los países en desarrollo, desvirtuando la verdadera importancia de la evaluación para el desempeño de las sociedades y para el control político. Visibilizar la dimensión política permite un ejercicio masivo y continuo de la evaluación y genera una actitud responsable de quienes ejercen el poder.

La tesis principal de esta reflexión es que las cuestiones técnicas han gozado de cierta supremacía y han opacado las demás esferas. Tal supremacía ha hecho de la evaluación un asunto complicado y exigente, de dominio y uso exclusivo de unos pocos, restándole posibilidades, limitando su radio de acción e impidiendo su difusión y dominio a los grupos de interés y sectores sociales, verdaderos interesados en el desempeño de la acción pública. La evaluación así considerada, es cuestión de unos pocos, de unos expertos.

La evaluación puede considerarse, entonces, una variable dependiente, la cual se encuentra determinada, entre otras, por los asuntos técnicos y metodológicos, limitada por los postulados éticos y filosóficos, y justificada o animada por las cuestiones políticas.

En conjunto, todas éstas constituyen las esferas propias de la evaluación, y sus variables independientes. Se propone, entonces, que la evaluación tiene una primera expresión referida a los métodos y las técnicas que la facilitan y la posibilitan, pero que está complementada por los asuntos éticos, filosóficos y políticos que la justifican y que en últimas le otorgan un sentido societal.

5. LAS ESFERAS POLÍTICAS DE LA EVALUACIÓN

Más allá de las cuestiones técnicas, y como antes fue planteado, la evaluación posee atributos que deben ser reconocidos adicionalmente y valorados desde una dimensión política. Puede afirmarse de manera categórica que evaluar es un acto político y tiene, por tanto, consecuencias políticas. Bajo esta consideración se arguye, con demasiada insistencia, que la evaluación es un acto inherentemente normativo, un asunto de juicio político (Bovens y otros, 2006). Las esferas políticas de la evaluación no han sido totalmente reconocidas ni fomentadas por quienes las practican o se nutren de sus recomendaciones. A continuación se presentan algunas ideas acerca de los elementos políticos que dan contorno a la evaluación, advirtiendo que por su naturaleza compleja y extensa merecerían un mayor espacio para su tratamiento. Se reconocen de manera central el diálogo, la participación, la rendición de cuentas, la transparencia, como elementos centrales de la buena gobernación (*good governance*) que viene siendo impulsado desde hace algunos años por agencias supranacionales y multilaterales, pero que, de ninguna

manera, constituyen novedad alguna para la ciencia política.

Diálogo y evaluación

Desde tiempos inmemoriales el diálogo se ha valorado positivamente, ya sea que se refiera sólo a un intercambio de opiniones, ya que se relacione con la consecución de acuerdos y compromisos entre las partes (Baca, 1996, 11). Es, ante todo, una virtud, en especial una virtud democrática que viene siendo revalorizada políticamente, en particular como una condición necesaria para la coexistencia y la armonía pacíficas. Políticamente ha sido considerado un instrumento poderoso y necesario para el ejercicio del poder y para el buen entendimiento de las partes.

La evaluación es una función que, sin duda, tiene una gran vocación por el diálogo y podría afirmarse que es consustancial a él. Es bien sabido para quienes la practican que permite la comunicación, fomenta el conocimiento y la comprensión detallada de la acción pública ejercida en torno al tratamiento de los problemas de vivir en sociedad. Por tanto, en su desarrollo la evaluación concita el encuentro y el intercambio entre las partes. El diálogo, por tanto, se constituye en ese mecanismo, o medio, para canalizar aquella información generada de un acto evaluativo y debe ser difundida si se quiere pensar en la utilidad de la función. Como quiera que sea la evaluación encarna un proceso comunicativo que utiliza el diálogo para reflexionar sobre aquellos hallazgos del ejercicio.

Evaluar sin dialogar y sin comunicar no puede considerarse del todo posible o volve-

ría la evaluación un acto inútil o muy poco provechoso. Evaluar implica, en todo caso, comunicar y como tal puede constituirse en un acto político, un acto de confrontación de ideas y valores, de intercambio y negociación de los mismos. Si se toma distancia de la evaluación racionalista, el nuevamente citado Majone (1989), sentencia que hoy se necesitan menos medidas “objetivas” de los resultados de política y se requiere más facilitar un diálogo amplio entre los representantes de los distintos sectores involucrados en la acción pública.

Para la evaluación de las políticas, el diálogo puede ser considerado como un deber *ético-político* del conjunto de los ciudadanos que integran la comunidad política (Baca, 1996), y el medio para mejorar el desempeño de las agencias encargadas de administrar los distintos programas cobijados por la acción gubernamental. Sin diálogo, la evaluación no tiene mayores posibilidades, ya que se perderían todas las posibilidades de mejoramiento y se fomentaría la exclusión en la acción pública, condición reprochable que imposibilita la arquitectura de la gobernación democrática. El diálogo, en últimas, constituye aquel mecanismo de transmisión inter-temporal que justifica el mejoramiento continuo.

Evaluación y participación

Son pocos quienes proponen la participación como algo malo o nocivo para las sociedades. Por el contrario, la participación es una condición política incuestionable en los actuales momentos, producto en buena parte de las acciones descentralizadoras de las últimas décadas. La participación es una activi-

dad, aquélla de tomar parte con otros en algún proceso social, deporte o emprendimiento conjunto (Birch, 1993). La participación política es una virtud que puede justificarse en términos funcionales para cualquier sistema político y para cualquier emprendimiento público, como la evaluación de la gestión.

Según sea la modalidad que se utilice para emprender una evaluación, la participación puede presentarse con un desarrollo incremental sustantivo. Es bien sabido que algunas estrategias consideran el involucramiento de todas las partes inmersas en la política pública. La evaluación, en algunas modalidades, promueve la participación de todos los actores e invita a la suma de todas las perspectivas. Recordemos que significa participar: en principio es “tomar parte”; convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia (Merino, 1995, 9). Así entendida, la participación puede ser un insumo necesario para evaluar programas gubernamentales toda vez que recoge las visiones de sus actores y los vuelve sujetos de la política.

Estas nuevas condiciones tienen implicaciones para la gestión de las políticas, pues en la actualidad, el ciudadano no está dispuesto a seguir siendo *objeto* de la acción pública, ni a continuar desempeñando un papel pasivo de simple *receptor* de acciones, exige que se le reconozca como *sujeto* de la acción pública y que su papel sea *dinámico* y *activo*. En términos simples, desea tener mayor participación en las actividades y decisiones de los gobiernos; exige la calidad, oportunidad y atención que en-

cuentra en el sector privado; y cada vez quiere sacar un mayor provecho del dinero que aporta bajo la figura de impuestos, tasas, contribuciones o tarifas (Carrillo y Toca, 2007). Abandona el lamentable rol de súbdito y emerge con una vocación participativa, reclama un reconocimiento en la relación con sus autoridades y demanda mejores niveles de desempeño.

Evaluación y transparencia

Hoy, lo público exige una mayor visibilidad y publicitación, como se ha denominado, es un proceso creciente y propio de las sociedades más avanzadas. En efecto, las nuevas actitudes ciudadanas, los nuevos roles emprendidos, así como los fenómenos de internacionalización y globalización han impulsado mayores aperturas y compromisos con el arbitrio de los asuntos públicos. Como Bobbio (1997) lo manifiesta, actualmente existe cierta supremacía de lo público sobre lo privado “que significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestatales, o sea, el camino de la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado...” (p. 19). Estas nuevas tendencias han impactado los modos o estilos de hacer políticas públicas, de manera general, y de evaluar de manera particular. Las relaciones entre gobierno y sociedad se han “horizontalizado” y en algunos casos invertido, dejando

de lado los modelos tecnocráticos y verticales para manejar la acción pública.

Con estas nuevas posturas una mayor transparencia aparece como una consecuencia natural y conveniente para el manejo de los asuntos de interés colectivo y nuevas funciones aparecen para las autoridades y órganos de gobierno. De tomador absoluto de las decisiones ha pasado a ser un regulador y animador de la resolución de los conflictos sociales. De actor central y único, pasa a ocupar nuevos espacios que, sin perder importancia, le quitan su tradicional lugar de privilegio. Y es que infortunadamente, el *decisionismo*, estrechamente emparentado al modelo legal-burocrático, configuró un sector público con baja capacidad para dar cumplimiento a sus promesas, promovió prácticas gubernamentales inoperantes, alejó al ciudadano y a la sociedad civil de los asuntos públicos y sembró la mala reputación de las estructuras burocráticas. Los ciudadanos—sobre todo los de los países latinoamericanos—, experimentaron una especie de frustración y desencanto al descubrir que vicios administrativos como la corrupción, la burocracia, el despilfarro, el desgüeño administrativo, el clientelismo y la tramitomanía, son financiados con sus recursos y no están dispuestos a seguir siendo objeto de la administración pública³. A través de los movimientos sociales y de las asociaciones han estado exigiendo que el sector público sea más receptivo y sensible, que reestructure y adapte las agencias de gobierno

³ En Latinoamérica se identifican tres amenazas fundamentales para la construcción de una buena participación societal: **corrupción**, **clientelismo** y **nepotismo**, los tres referidos al uso de lo público para la consecución de beneficios particulares. World Bank Staff (CB). *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*. Washington, DC, USA: World Bank Publications, 2004, p. 4.

a la evolución permanente de sus necesidades. Reclaman, igualmente, una posición más digna y privilegiada y exhortan a que se les trate como la razón de ser de la acción pública.

Al parecer, individuos y grupos sociales rechazan las relaciones verticales y quieren superar las denominaciones de ciudadano-súbdito o ciudadano-elector, y recuperar la esencia de la condición ciudadana. Ha habido un proceso de re-significación y reconfiguración de las relaciones con el gobierno. Son conscientes que ser ciudadano va mucho más allá del reconocimiento constitucional de los derechos estipulados para quienes nacieron en un territorio. Saben que la ciudadanía tiene que ver, adicionalmente, con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y caracterizan a quienes poseen una misma lengua, formas similares de organizarse y satisfacer las necesidades. Es así como durante los últimos 30 años, nuevos movimientos sociales —feministas, discapacitados, indígenas, homosexuales, consumidores, etc.—, han obligado a una re-conceptualización de los valores e ideas sobre la ciudadanía. Así mismo, los cambios de la sociedad y del propio gobierno exhortan el paso del ciudadano como representante de una opinión pública al ciudadano como protagonista activo, interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida.

Evaluar es rendir cuentas

Como parte de las nuevas tendencias y roles ciudadanos, la rendición de cuentas (*accountability*), es un imperativo para los gobiernos que aspiran a elevar sus niveles de desempeño, a establecer relaciones armónicas con los

actores con quienes interactúa y, en general, a permanecer en el cargo. La rendición de cuentas emerge como un principio democrático con el cual se intenta poner límites a quienes ejercen el poder y se refiere a la exigencia de responsabilidad por las acciones y decisiones asumidas por gobernantes y autoridades. Tiene distintas expresiones que pasan por lo político, administrativo, legal e incluso moral. La evaluación puede constituirse en un mecanismo para dar cumplimiento a esta nueva condición de los tiempos presentes.

Como principio de la democracia y a diferencia de otras fórmulas de gobierno, toda función estatal está sujeta al juicio de los ciudadanos, que en su carácter de electores tienen la capacidad para vigilar, controlar y refrendar o sustituir a sus representantes. Esa fórmula para controlar a los gobernantes permite reforzar el *poder de los ciudadanos*, creando condiciones para la convivencia y la armonía y la resolución pacífica de las diferencias. Es, en todo caso, una de esas tendencias que difícilmente se opacará en el tiempo, pues para nadie es un secreto que la democracia goza de popularidad, que en extremo puede ser problemática. Vivimos en una época donde los sistemas políticos basados en la democracia y los modelos económicos que promocionan el capitalismo global, disfrutaban casi de una indeseable hegemonía (Bastian y Luckman, 2003). La difusión del concepto obedece también a las aspiraciones de muchas sociedades que encuentran, en la democracia, una oportunidad para lograr el desarrollo o quienes han superado regímenes opresores y excluyentes en los últimos tiempos.

Es justo advertir que la democracia actual, como la evaluación de la acción pública,

empodera a los ciudadanos, ayuda a superar la exclusión y contribuye al buen gobierno, y puede convertirse en herramienta que aporta al manejo responsable de los recursos públicos y al destierro de los abusos del poder.

Evaluación y buen gobierno

Las demandas por la eficacia del Estado están relacionadas, en buena parte, con lo que en la literatura especializada se reconoce como la teoría del buen gobierno (*Good Governance*), un concepto que intenta dar respuesta a las necesidades de una sociedad caracterizada por una gran complejidad en sus dimensiones -sociales, económicas, tecnológicas, etc.-. Pero, mucho más informada y activa en los aspectos públicos y, sobre todo, cada vez más harta de gobiernos que gastan más y prestan menos servicios. Frustrada, también, por una burocracia sobre la que no tiene control y por políticos que no tienen capacidad o voluntad para atender adecuadamente los problemas que los aquejan.

Estamos, por tanto, ante la emergencia de nuevos escenarios para la actividad gubernamental. Como se había indicado, la tendencia principal es el abandono de la vieja relación jerárquica entre el Estado, la comunidad y la iniciativa privada. Dos son los escenarios posibles que se pueden configurar en el futuro. El primero está caracterizado por un principal, pero no exclusivo papel de la autoridad pública. Al no serlo, se reconocen otros actores, organizados o no, que crean y fomentan un ambiente de pluralidad. Un segundo escenario se presenta con una dominante posición de la autoridad privada o del mercado sin reclamar

exclusividad, por tanto, en un contexto, de igual manera, plural. La diferencia clave entre estos dos escenarios es la clase de autoridad legitimada para regular la sociedad, así que el buen gobierno puede ser construido sobre uno de los dos escenarios. Los resultados no se pueden anticipar, en tanto que nos encontramos en medio del cambio.

En este proceso de “repensar” el papel del Estado se han planteado, de igual manera, recomendaciones, principalmente para asegurar su efectividad en su actuar. El paradigma es la consecución de un Estado eficaz, promotor y regulador. No es un proceso sencillo, pues requiere de mucha voluntad y constancia, como también de la consideración de las particularidades del contexto. Sin embargo, este proceso debe pasar en primera instancia por una redefinición de las responsabilidades de las agencias públicas que consideren estrategias con participación comunitaria en la prestación de los servicios y bienes colectivos. Así, es como se podría ampliar la capacidad para promover y emprender acciones de interés colectivo en forma eficiente. Quizás una manera más fácil para comprender las pretensiones del buen gobierno, sea identificar algunos rasgos característicos de lo que se suele reconocer como un pobre o mal gobierno. A este tenor, un inadecuado desempeño gubernamental se reconoce, según el Banco Mundial, por: 1) Un fracaso en hacer una clara separación entre lo público y lo privado, lo que deriva en una tendencia a orientar recursos públicos al beneficio privado; o 2) para establecer un marco legal predecible que promueva el desarrollo, o la aplicación arbitraria de las leyes y reglas; 3) Establecimiento de prioridades inconsistentes

con el desarrollo o que promuevan la mala distribución de los recursos; 4) Presencia excesiva de reglas, regulaciones, etc., las cuales impiden el funcionamiento de los mercados y, finalmente, 5) Un proceso de toma de decisiones poco transparente.

En consecuencia, el buen gobierno, aquella tan añeja y anhelada aspiración humana, es un cúmulo de atributos que perfilan la acción gubernamental, denotados principalmente por la transparencia, la responsabilidad, la equidad, la capacidad de respuesta a las necesidades sociales, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. La consecución de tales cualidades, en buena medida, depende de la actitud asumida por las comunidades, por el grado de interés frente a la gestión gubernamental, por la vigilancia que ejerzan sobre los actos y decisiones públicas. En últimas, por el grado de participación ciudadana que se permita y se ejerza. Sin lugar a dudas, la evaluación promueve estas condiciones y se encuentra en plena consonancia con ellas.

CONCLUSIONES

Se equivocan quienes consideran la evaluación como una actividad de alta sofisticación técnica, propia de unos cuantos aspirantes al establecimiento objetivo de los niveles de eficiencia, efectividad e impacto en el uso de los recursos públicos. La evaluación de las políticas públicas, de la acción o gestión pública, como se ha expuesto, tiene medios técnicos con fines eminentemente políticos. De momento, y de manera importante, se ha enfatizado en las cuestiones de método, soslayando la verdadera esencia de la evaluación para el

bienestar, la convivencia o el mejoramiento de quienes comparten una acción colectiva. Es necesario, por tanto, difundir las virtudes políticas de la evaluación para que pueda ser emprendida de manera útil y provechosa, y para que sea extensiva a todos los ciudadanos. Socializar la evaluación se convierte en uno de los desafíos prioritarios y principales para aquéllos que buscan el desarrollo y el buen gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Baca, L. (1996). *Diálogo y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Bañón, R. (2003). *Evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, España, Díaz de Santos.
- Birch, A.H. (1993). *The concepts and theories of modern democracy*. London, Routledge.
- Bobbio, N. (1997). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bovens M. y otros. (2006). "The Politics of Policy Evaluation", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Moran M. y Rein, M. Oxford University Press.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo J. y Toca C. (2008 junio-enero). "Las nuevas relaciones en la acción pública: roles emergentes en los procesos decisorios", en *Papel Político*, vol. 13, No. 1, pp. 95-121.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Bogotá, Taurus.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (1996). *Hacia una gestión orientada a resultados*. Santa Fe de Bogotá, Litocamargo.

- Gilbert, N. (2001). *Researching Social Life*. Great Britain, SAGE.
- Kumar, R. (2005). *Research Methodology. A step-by-step guide for beginners*. Malaysia, SAGE.
- Lasswell, H. “La orientación hacia las políticas”, en: Luis Aguilar V. *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa, 79-103.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- República de Colombia. (1993). *Constitución Política de 1991*, Santa Fe de Bogotá, Impreandes S.A.
- Sabatier, P. (edit.). (1999). *Theories of the policy process*. United States of America, Westview press.
- Rossi P. y otros. (1999). *Evaluation. A Systematic Approach*, USA, Sage Publications.
- Royse, D., y otros. (2001). *Program Evaluation. An Introduction*, Canada, Wadsworth.
- Bastian S. y Luckman, R. (2003). *¿Can democracy be designed?* London, Zed books.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. USA, Prentice Hall.
- World Bank Staff. (CB). (2004). *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*. Washington, DC, USA, World Bank Publications.