

**LAS BRECHAS QUE VAN DEL ANÁLISIS A LA DEFINICION DE LA
POLITICA PUBLICA; DE LA IMPLEMENTACION DE LA DECISION A SU
EVALUACION; DE LA EFICACIA TEORICA A LA EFECTIVIDAD
CONCRETA EN LA GESTION PUBLICA**

Guillem López Casasnovas

Del ‘qué’ y del ‘cómo’

Muchas veces no suficientemente asumido por buena parte de los estudiosos de la economía, es la mano visible del poder público y no la mano invisible *smithiana* la que maneja, interfiere, reasigna, en su conjunto, casi la mitad de toda la renta y riqueza generada por el país en un momento dado. El mercado crea riqueza pero el sector público la reasigna en buena parte entre los destinatarios. Esto es al menos lo que refleja el creciente peso del gasto consolidado de las AA.PP. en España, al que cabría añadir, por lo demás, el resultante del resto de la intervención pública no administrativa en la economía, por la vía de la regulación impuesta al sector privado, y del sector público empresarial. Todo ello se traduce, más allá de las coyunturas de déficit público o de superávit por la generación de ingresos extraordinarios -por la vía por ejemplo de las privatizaciones-, en una creciente presión fiscal soportada por el conjunto de la economía. Las cuñas fiscales con ello creadas, al afectar a los costes, inciden en la competitividad internacional de nuestras mercancías y servicios a la exportación, y en la inflación y así en los salarios y remuneraciones reales de la población. Algunos aducirán que los niveles de presión fiscal y gasto público españoles, en comparación con los de otros países occidentales, no son relativamente altos. Olvidan éstos, sin embargo, que en economías de alto rendimiento es la dinámica de precios la que influencia la competitividad y no los niveles relativos. Y en ello, en los últimos veinte años de la economía española el crecimiento de presión fiscal bate records entre países OCDE. En cualquier caso, para el lector escéptico, alta o baja la presión fiscal, no debe haber duda sin embargo, de que un sector público eficiente es una plataforma para el crecimiento económico, y un sector público ineficiente, su mayor lastre.

De todo lo anterior mi interés por la eficiencia de las actuaciones públicas en la economía. Debo ser en este sentido uno de los no muchos economistas que partiendo de

la más ortodoxa formación parece hoy tener ‘vendida su alma al diablo’ de las políticas y politólogos. Dicha ‘traición’ es mayor aún en mi caso, ya que el tránsito recorrido va de la economía pública hasta los umbrales de las políticas públicas, mucho más ligadas éstas a la política a secas. Ello contrasta con el papel de otros macro-micro economistas que en preocupación y tareas similares fundamentan desde aquellas bases de la economía convencional, la denominada Economía Política (Political Economy, no confundir aquí con Política económica, área tradicionalmente soft de la misma Economía Aplicada), mucho más aséptica y menos políticamente ‘contaminada’..

Continuando el relato personal, auto justificación de quien suscribe y justificación del monográfico que el lector tiene ahora en sus manos, en respuesta a la amable invitación que en su día me hizo el Consejo Editorial de Ekonomiaz, mi convencimiento de que valía la pena la trasgresión de la economía a la política pública no es tardío, fruto de los años o del debilitamiento neuronal. Dicho convencimiento proviene desde ya hace mucho tiempo, de quien le toca cada año impartir entre sus alumnos las lecciones de la Teoría de la Hacienda Pública relativas al ‘fallo’ del mercado y a las ventajas ‘pareto eficientes’ de la intervención pública correctora. O cuando, siguiendo el segundo teorema de la economía del bienestar, se trata de demostrar cómo el sector público puede variar la dotación inicial de recursos o corregir asignaciones que se adecuen en mayor medida a las preferencias sociales. Convencido de que tan importante resulta focalizar la enseñanza en justificar lo primero (la intervención pública) como en garantizar lo apropiado de esta misma intervención al servicio de los objetivos definidos socialmente, ‘hénme’ aquí con el tema. En este campo puede detectar cualquier observador una enorme brecha entre lo que es la literatura económica convencional del estudio de las razones, naturaleza, propósito, etc.. de la intervención pública; esto es, acerca de cuál ha de ser el papel del sector público en la economía, y el poco interés que suscita entre economistas el ‘cómo’ de dicha intervención. Como si de un tema de derecho administrativo se tratase, se olvida de que sin ello, no se puede garantizar que la ineficiencia que introduce la intervención pública no acabe siendo mayor que la pérdida de eficiencia que persigue recuperar. Y ello pese a aceptar, como sin duda se hace en nuestra profesión, la importancia de la eficiencia pública en la competitividad internacional de una economía (cuñas fiscales, condicionantes infraestructurales, presión fiscal relativa...), tal como hemos comentado más arriba, en particular en economías de alto rendimiento.

Va de brechas

Este monográfico va pues ‘de brechas’. Entre la economía normativa y la positiva; entre disciplinas que se impermeabilizan entre si para así garantizar su ‘cientifismo’ (incluso a través de su nomenclátor endogámico protector, con escasas sociedades científicas inter disciplinares y ausencia de publicaciones sensibles a la materia –de ahí mi interés por la iniciativa de *Ekonomiaz*), como he tratado de comentar más arriba. Brechas entre el consenso teórico y la práctica político administrativa en la propia evaluación de las políticas públicas. Como señala en su texto Joan Subirats, el *gap* entre lo que se acepta es bueno - y se debería por tanto hacer en materia de evaluación de políticas- y la realidad más acomodaticia es enorme: Digan lo que digan los textos legislativos, sea la que sea la restricción impuesta sobre el gasto social, proclamen lo que proclamen los políticos, acaba dominando la inercia administrativa. Brecha por lo demás entre la eficacia de lo que se sabe funciona (gestión basada en la evidencia) y la efectividad de su seguimiento en el caso concreto (incentivos a aplicar lo que se sabe y así a que los gestores se compliquen la vida) tal como muestra con clarividencia V. Ortún en la gestión sanitaria más clínica. En resumen, brechas entre la economía y la política, entre la economía y la política pública, entre el diseño de las intervenciones y su evaluación, y entre éstas y la propia gestión pública.

Cambio organizativo, condición necesaria no suficiente

El resto del Monográfico acompaña el objetivo antes comentado. Los encargos efectuados pretenden, por un lado, enmarcar los condicionantes para una evaluación y gestión eficientes en el sector público en distintos aspectos organizativos e institucionales (J. Onrubia); por el otro, identificar aquellos procesos facilitadores para una utilización eficiente de la información como base del funcionamiento adecuado de los sistemas de control interno y externo de las políticas (JL. Osuna). Así, se trata de comparar dos modelos polares de arquitectura organizativa, uno descentralizado, con autonomía en la gestión operativa, y otro centralizado y con jerarquía en la adopción de decisiones, y valorar *pros* y *cons* de ambos modelos en cuanto a requerimientos de mecanismos e incentivos para el desempeño y consecución de una gestión pública más eficiente. Parece evidente que sin atender al cambio organizativo, las propuestas

reformadoras de la actuación pública están llamadas a fracasar, ya que –entre otras razones- no se valoran como ‘apropiables’ (referenciables al cambio inducido) por los propios agentes que las han de llevar a cabo. Para ello una arquitectura descentralizada y con plena autonomía operativa de sus unidades gestoras (agencias o estructuras ‘divisionales’ frente a las ‘departamentales’) ha de resultar inequívocamente superior por las ventajas que supone desde el punto de vista del manejo de la información (asociables entre otras a los contratos de base presupuestaria entre agencias y financiador público). Es relevante, finalmente, una mayor delimitación entre responsabilidades de índole política y técnica, ya que la permeabilidad elevada entre políticos y funcionarios acaba suponiendo, como muestra el caso español un freno a reformas organizativas más eficaces y una cierta patente a aceptar la evaluación ni que sea por la simple comparación.

Puentes transitables e intransitables

Los puentes a transitar entre la economía –la teoría de la organización en este caso- y la política no están exentos de controversia. Qué hay de común en el paradigma Administración y Empresa, cuáles son las zonas comunes y los rasgos distintivos, es objeto de debate en lo que haya de imitable y lo que sea simplemente emulación equívoca. Trabajar desde la interdependencia o competir. Especializarse en nichos de ventaja competitiva o poner a disposición común el conjunto de servicios para solucionar ‘casos’. Qué hay de artesanal y en qué ámbitos cabe aplicar lógica industrial. Cuando la efectividad (y eficiencia con la incorporación de costes) de lo que se hace se orienta eficazmente a lo que se había definido como objetivo último –y no intermedio. Se es eficiente especializándose, pero no se es eficaz si la geografía exige mantener una oferta completa. Se reducen los costes unitarios aumentando la actividad, pero aumentar la actividad no es el objetivo (más bien prevenir y hacer innecesarias aquellas actuaciones puede ser la finalidad). Servicios valorados por su disponibilidad, ‘stand by’ de oferta, como externalidad de opción o cobertura ‘en caso de’, y no para mercantilizar (a través de técnicas de marketing) su utilización. La confusión entre objetivos y medios: seleccionar adversamente los casos para mostrar eficiencia en costes versus atender los casos de riesgo más alto (en sanidad, en educación compensatoria) pese a su mayor impacto presupuestario. Y podríamos seguir con los ejemplos.

La salvaguarda de lo complejo

Sin embargo, reconocido ciertamente lo anterior, no vale aducir a la ambigüedad en objetivos políticos, a la supuestamente imposible separación entre política pública y gestión, entre el perfil político y del trabajador ‘cuenta ajena’ de la administración, o escudarse en la ‘completa heterogeneidad’ de los supuestos contemplados como para no permitir comparación alguna, a estándar o vara de medir común (*benchmarking*). Ciertamente es que en las políticas públicas confluyen distintos agentes con intereses contrapuestos, en formación compleja de decisiones. Pero no todos los intereses son igualmente legítimos. La ambigüedad escuda conductas y favorece consensos, pero a unos les corresponde definir objetivos (es su obligación, o al menos su tarea) y a otros ejecutar. Para unos el gobierno y la gobernanza de las situaciones, para otros la gestión. Más énfasis en lo estratégico que en lo operacional para unos, y viceversa para otros. La evaluación es diferente, en consecuencia, en ambos casos. La primera supone una criba más social y política (electoral finalmente); la segunda tiene más componentes técnicos, logísticos y operativos. La empresa no es la administración, pero la adecuación de fines y medios es consubstancial a toda organización, la Administración inclusive. Precisamente porque la legitimación social está sobre todo en la política más que en la gestión conviene separar ambos ámbitos, para que no se beneficie el gestor por la vía política, ilegítimamente de su ineficiencia. Sin duda la realidad requiere matices; pero conviene ahora poner énfasis para evitar un cierto ‘totum revolutum’ existente en la nueva gestión pública. Al gestor se le ha de exigir formación y ‘expertise’, flexibilidad en la cooperación inter administrativa necesaria, en el trabajo en red, etc., y adecuación al cambio político (contra el gestor que disfraza su comodidad de mesianismo político a coste cero) y al interés del usuario, dentro de las restricciones impuestas por la administración, política y socialmente legitimada. Contravengo pues parcialmente los argumentos de uno de los autores del Monográfico cuando afirma que ‘el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa 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...’. Para este observador, la cuestión del cómo hacer las cosas continúa siendo fundamental...Por higiene gestora, antes de pasar a la evaluación de segunda y tercera generación, conviene garantizar la más básica: la de qué hacemos, cómo lo hacemos y para qué sirve. Ello es especialmente importante cuando los

objetivos se establecen de modo coherente con una descentralización operativa efectiva y se insertan incentivos a la coordinación. Por ejemplo en materias como la exclusión social o de lucha contra la pobreza. En sus ‘outcomes’, la ambigüedad política es aquí fácilmente resoluble: se disminuyen o no los afectados, se consigue o no con efecto permanente..., no cabiendo aquí demasiado debate social y político.

¿Son comparables los trajes a medida?

No hay duda que la multidimensionalidad de las acciones para objetivos como los formulados (contra la exclusión, la inserción laboral...) es muy importante, como son relevantes tanto las trayectorias personales como los condicionantes objetivos. Ello exige por tanto creatividad e innovación en la gestión pública, como factores clave en la definición de políticas heterogéneas, flexibles y tendencialmente personalizadas. Los mecanismos decisionales han de favorecer dicha heterogeneidad y adaptación al caso concreto, y el trabajo posterior en red, pero también su evaluación, finalmente, sobre el análisis del éxito o no en su consecución, permitiendo el aprendizaje al menos de los factores condicionantes de los resultados en uno u otro sentido.

Cómo insertar la evaluación en los procesos decisionales parece por tanto crucial en cuanto deba proporcionar información objetiva a los gestores de los programas y a los representantes políticos sobre los costes y los efectos de los programas. Destaca en este sentido el estudio, en varios trabajos de esta monografía, de los aciertos y errores de la política europea de evaluación –políticas intergubernamentales de nuevo cuño- de los programas agrícolas, de desarrollo regional, empleo y formación entre otros, constitutivos de nuevas áreas de desarrollo de políticas públicas impulsadas desde la Unión Europea. Todo apunta a que existen claros riesgos de excesiva institucionalización de los procedimientos de evaluación hoy seguidos (por ejemplo, en la experiencia evaluadora de los Fondos estructurales en el País Vasco), entendidos como justificación ex post de decisiones tomadas y que, lejos de aportar valor, acaban siendo incluso obstáculo para su finalidad mediata de instrumento de aprendizaje y revisión de la determinación de las propias políticas. En concreto señala X. Ballart para el caso de los programas de ocupación de mujeres inactivas que la experiencia pone de relieve que la evaluación estandarizada seguida hoy no responde a preguntas fundamentales sobre el valor público del programa. Parece pues que la nueva

evaluación europea peca de los mismos errores que la tradicional, al ser incapaz de adaptarse a las realidades de cada proyecto. Ciertamente sirve para comparar indicadores básicos entre programas (actividades, recursos empleados, algunos resultados parciales), pero difícilmente tiene papel alguno para fundamentar mejor las decisiones (más allá de garantizar su corrección) y sobre todo, en revisar estrategias sobre las distintas políticas emprendidas (más personalizadas, flexibles y en continuo temporal). Para ello se requiere a menudo una información más cualitativa que la que se demanda, menos rutinaria, anodina y burocratizada, capaz de fundamentar debates de mayor relevancia teórica y política.

Los incentivos a la toma en consideración

Cualquier tipo de evaluación proporciona conocimiento analítico, y aunque siempre pueda convenir, investigar y evaluar algo más, el auténtico déficit radica en la puesta en práctica de lo que en general se conoce ya y la evaluación a menudo viene a ratificar. El quid está en el talento implantador para convertir todo ello en mejor gestión. A veces carece el gestor del entorno e incentivos para pasar de la teoría a la práctica. Si este es el caso, identificar las restricciones de entorno exógenas, políticas y tratarlas de modo diferente a las endógenas mitigables a través de la acción, etc. resulta prioritario; por ejemplo, favoreciendo una mejor organización, coordinación, etc., tal como señala V. Ortún.

En la gestión presupuestaria concreta, la corrección del ‘dicho’ al ‘hecho’ requiere unos mínimos de discrecionalidad en las actuaciones que a menudo el presupuesto, tal como lo tenemos hoy formulado, no permite. Véase R. Barberán, por ejemplo, para el cálculo empírico de los márgenes potenciales y netos, y los márgenes de maniobra efectivamente utilizados, a efectos de variar a corto plazo las políticas de gasto ya en marcha y dar inicio a otras nuevas. Existen además, condicionantes ínter administrativos que restringen la libertad de asignación de recursos entre políticas a través de la concesión de transferencias financieras condicionadas. Vale la pena ser muy cuidadoso pues en los consensos políticos creados, ya que a menudo los márgenes de discrecionalidad en variación de políticas, ante una fuerte inercia administrativa, son tan bajos que no existen nuevos márgenes de error.

El conocimiento es caro ¿probamos con la ignorancia?

Fundamentar cambios en políticas existentes o introducir nuevas estrategias exige el mejor conocimiento, a ser posible de decisiones basadas en la evidencia disponible. Dicho recurso implica el uso de instrumentos que coadyuven a dichos cambios. En ningún caso se trata de sustituir la decisión política responsable en la materia, si no informar mejor acerca de sus consecuencias. De ahí que la gestión y evaluación de las políticas públicas no se puede permitir viajes sin alforjas, I. Planas destaca en este sentido una buena panoplia de instrumentos micro y macro, desde los modelos de equilibrio general calibrados a la evaluación coste-beneficio, utilizado en diversos ámbitos de la actividad pública, ya sea en materia de grandes infraestructuras (así López y Castellanos) ya sea en políticas micro muy concretas, como en el caso de los programas de salud buco dental, analizados por P. García (en concreto, el plan de atención dental infantil en el País Vasco, a través del análisis de comparación de dobles y triples diferencias, según las referencias a los grupos de control tomados). La distinta robustez de los métodos al uso para la construcción de indicadores de eficiencia en la gestión, ya sea para su análisis estático relativo, o dinámico –de mejora, requiere un segundo estudio de detalle (Beatriz González). Se trata cuando menos de adquirir conciencia sobre la conveniencia y alcance –pero también las limitaciones de las distintas técnicas cuantitativas utilizadas, y acerca de la de necesidad de acompañamientos cualitativos en su utilización tanto en la evaluación de la gestión de los servicios públicos, como a la hora de matizar su aplicación a cada campo concreto (en este monográfico, en sanidad –JL Pinto; en educación–M. Aroz, y en la universidad –Gómez y Mancebón). Todo ello exige valentía ya que las dificultades son muchas y los márgenes de actuación escasos. De ahí que exista una cierta desidia en su implementación, bien revestida además por tabúes de connotaciones poco democráticas: quién teme definir sino el valor monetario de una vida?; a quién le asusta una descomposición de indicadores de inputs, outputs y outcomes?; por qué razón no se levantan barreras a corto para hacer posibles entradas, si así se estima, más a medio y largo plazo?; a quien favorecen los temores del inmovilismo ante el cambio?

En cualquier caso, aún siendo conscientes de las limitaciones de la evaluación económica para los cierres de brecha aquí comentados -desde el análisis para la reelaboración de políticas, de la política pública a su implementación, de la eficacia a la

efectividad gestora... para la toma de decisiones públicas-, se nos antoja que las alternativas (la no evaluación, su no utilización) puede acabar siendo mucho peores. Por lo tanto, aún si elaborar sobre la evidencia para los cierres de brecha resulta caro e incierto, ¿alguien realmente sensato desea hacerlo sobre la base de la ignorancia?