

Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales¹

En este artículo se reflexiona sobre la utilidad, la calidad y la idoneidad de los instrumentos de evaluación de políticas públicas en el contexto actual. Se explica cómo no pueden limitarse a ser meros controladores de la legalidad o a detectar abusos de poder. Deben ir más allá y convertirse en indicadores reales de impacto además de reflejar la calidad de las interrelaciones entre los organismos públicos y el exterior. Para ello deberían previamente segmentar y establecer parámetros adecuados según el tipo de relación y de estructuras de poder que subyacen a los distintos marcos de actuación de las administraciones públicas. Por otra parte, se analizan las políticas sociales que se han ido poniendo en marcha en España y Europa, y se apuntan cuales deberían ser las claves de una evaluación que sepa dar respuesta a los nuevos escenarios económicos, sociales, familiares y de participación política, caracterizados por la exclusión, la desigualdad y la llamada nueva gobernanza.

Artikulu hau politika publikoak ebaluatzeko tresnek egun duten erabilgarritasuna, kalitate eta egokitasunari buruzko hausnarketa bat da. Bertan azaldu egiten da legaltasunaren kontrolatzaile hutsak izatera edo nagusikeriak antzematera ezin direla mugatu. Haratago jo behar dute eta, erakunde publikoen eta kanpoaldearen arteko harremanen kalitatea islatzeaz gain, eraginaren benetako adierazleak bihurtu behar dira. Horretarako, alde aurretik, herri administrazioen jarduketaren esparruen azpian dauden harreman eta botere egitura moten arabera parametro egokiak segmentatu eta ezarri beharko lituzkete. Horrez gain, Espainian eta Europan martxan jartzen ari diren gizarte-politikak aztertuta egiten dira eta baztertzeko, desberdintasuna eta delako gobernantza berria ezaugarri dituzten ekonomia, gizarte, familia eta politikan parte-hartzeko egoera berriei erantzuna eman diezaien ebaluaketaren gakoak zeintzuk izan beharko liritekeen adierazten dira.

This article gives some reflections about the usefulness, the quality and the suitability of the instruments of the public policies evaluation in the present context. It explains how they can not limit themselves being just mere controllers of the legality or to detect power abuse. They have to go beyond this, to convert into impact real indicators, and to reflect the quality of the interrelations between the public agencies and outside. For this reason they, previously, have to segment and to establish adequate parameters depending on the type of the relation and on the power structures that underlie to the different fields of the interventions of the public administrations. On the other hand, social policies will be analysed, these ones have been employed in Spain and in Europe. And it will be appointed to the ones that must be the clues to an evaluation that knows to give answers to new economic, social, family scenes and of a political participation characterised by the exclusion, inequality and by the so called new governance.

¹ Este texto reproduce, parcialmente, presentaciones efectuadas por el autor en el Congreso sobre Evaluación de la eficacia en las administraciones públicas, organizado por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en Vitoria en 1999, en sendos paneles realizados en el IX Congreso CLAD (Madrid noviembre 2004) (coord. J.L.Osuna), y en el X Congreso del CLAD (Santiago de Chile, octubre 2005) (coord. J.Hintze); y en el curso de verano organizado por las Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, en San Sebastián, en septiembre de 2005.

ÍNDICE

1. Los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno en el sector público
 2. Las administraciones públicas no son como las empresas
 3. Tareas de gestión y tareas de gobierno
 4. Tipos de relación y de poder según las distintas formas de interacción Administración-ciudadanos
 5. Legitimidad de las administraciones públicas y mecanismos de rendición de cuentas
 6. A diferentes tipos de organización, distintos tipos de control estructural
 7. Las políticas sociales requieren procesos de evaluación específicos
 8. Las políticas complejas requieren evaluaciones complejas
 9. El proceso formal de evaluación tiene fuertes elementos de innovación
 10. Las políticas de inclusión social no son estandarizables *a priori*
 11. La falta de adecuación entre evaluación y diseño de nuevas políticas
 12. La época actual exige políticas heterogéneas, flexibles y próximas
 13. En el futuro será más complicado evaluar políticas sociales
 14. El trabajo en red es hoy determinante en las políticas de inclusión social
- Referencias bibliográficas

N.º de clasificación JEL: H43

Palabras clave: políticas sociales, procesos de evaluación

1. **LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN COMO PALANCA DE GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO**

Parecería absurdo plantearse una pregunta de esta índole salvo, simplemente, para enfatizar retóricamente una afirmación. La respuesta lógica y razonable, y que compartimos, es: «sin duda». Y es la respuesta lógica y razonable porque los parámetros dominantes en las labo-

res de análisis crítico del funcionamiento de las administraciones públicas hacen hincapié, precisamente en la falta de incorporación de instrumentos de evaluación en sus prácticas habituales de gestión y gobierno, lo que dificulta, se dice, la capacidad para mejorar la actuación de esas mismas administraciones. Lo curioso es que, tanto la «doctrina» académica como 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 una notable brecha entre consenso teórico y práctica político-administrativa. En este texto se pretende profundizar en esa brecha y más precisamente, en los motivos que explicarían ese desajuste entre teoría y práctica. Se propondrán también algunas vías de avance.

2. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NO SON COMO LAS EMPRESAS

Desde nuestro punto de vista, uno de los problemas centrales con que nos enfrentamos en las estrategias dominantes de modernización de las administraciones públicas es que siguen partiendo del paradigma de que Administración y empresa se parecen. Hay una parte de verdad en esto. Si en ambos casos existen objetivos, tienen que manejar recursos, dirigir y ser dirigidas por personas, trabajan mediante procesos, etc., ¿por qué no acercar métodos de funcionamiento, organización y control?. Pero a pesar de todas las similitudes las diferencias prevalecen. Después de unos cuantos años de predominio de ese modelo de cambio en las administraciones públicas, y tras constatar sus positivos impactos en la mentalidad y en la filosofía de actuación de algunas de ellas (no tan significativamente en otras, como el caso de las españolas²), es

hora de darnos cuenta, también, de las diferencias. Como afirma Metcalfe (1993), ha llegado el momento en que ya no basta imitar, es necesario innovar.

Uno de los elementos centrales de 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 de forma coordinada y en estrecha interdependencia que en la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse con plena independencia de otros servicios u otras administraciones públicas. Los procedimientos formales o informales de cooperación y los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz. Como bien sabemos, es precisamente a partir de la constatación de las continuas interdependencias en la gestión pública de donde 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, *et al*). 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» (Crozier 1995), se enmarca en un entramado de gran complejidad, lleno de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses con-

² Para ver 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

trapuestos. En ese contexto, las administraciones públicas no pueden jugar con la relativa facilidad que ofrece el hecho de tener una orientación inequívoca hacia una única cuenta de resultados basada en la obtención de beneficios. Si en la empresa mercantil, eficacia y eficiencia tienden a confundirse, no siempre ocurre así en el mundo de las administraciones públicas. 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 colisión entre los principios de eficacia y legalidad, y por tanto hemos de trabajar de manera innovadora para ir construyendo categorías que nos permitan poder integrar los valores que expresan ambos requerimientos, a la vez que aseguramos 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. TAREAS DE GESTIÓN Y TAREAS DE GOBIERNO

Ahora bien, al margen de estos primeros elementos de reflexión, al introducir mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas, uno de los elementos centrales que deberíamos tener en cuenta es 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 también sabemos 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 con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones, unos de contenido operacional, otros de contenido estratégico (ver cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 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 el espacio en el que opera la clásica labor de intervención en muchas administraciones de nuestro entorno, y es también el ámbito en el que con mayor intensidad se han producido las reformas que se han nucleado en torno al concepto de *New Public Management (NPM)*. El espacio de gestión de contenido más estratégico (casilla 2), sería aquel en que las variables que cuentan son las de eficacia y gestión del cambio. Usando los conceptos puestos 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, previendo posibles desajustes de la gestión. Sería este un campo del que, en nuestro país, se han estado ocupando gestores con capacidad directiva probada, o bien políticos que han actuado y actúan 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 «contra maestre», gobierno de operaciones, y con funciones como contraste, supervisión, control del gasto y de los recursos, precauciones para evitar fraudes o corruptelas, etc. Es el terreno donde solemos encontrar los órganos de

control de legalidad presupuestaria y contable. El terreno menos explorado es aquel donde se entrecruzan 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. Si no se llena ese espacio, faltan criterios de consistencia para poder emprender una labor evaluadora seria. Si no existe una carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido, y el papel de los controladores pierde significación.

4. TIPOS DE RELACIÓN Y DE PODER SEGÚN LAS DISTINTAS FORMAS DE INTERACCIÓN ADMINISTRACIÓN-CIUDADANOS

Siguiendo esa línea de reflexión, podemos suponer que sería posible ir más allá del campo estrictamente operacional en el que solía refugiarse el NPM. 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 pública. 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?, etc.), podrían en-

Cuadro n.º 2

Tipos de relación y tipos de poder en liza en distintas formas de interacción Administración-ciudadanos

Sujeto	Usuario	Cliente	Ciudadano
Administrador Jerarquía	Proveedor Intercambio	Profesional Expertise	Representación Influencia Legitimación

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

contrar vías de respuesta más integrada si se plantearan 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, diferentes tipos de tareas y distintos tipos de usuario.

Por mucho que las tendencias encuadradas en la «nueva gestión pública» hayan generado efectos positivos al usar 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.

Las diferentes administraciones públicas intervienen en distintos campos y prestan multitud de servicios diversos. Esas interacciones generan relaciones entre las partes que se acercarían a lo

que podríamos calificar como diversos tipos ideales (ver Cuadro n.º 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 suple o actúa como prestadora de servicios o bienes que también podrían tener como protagonistas 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 los ciudadanos en general y sus representantes políticos (cuando estos últimos canalizan intereses o valores).

Podemos afirmar que en cada una de esas interacciones surgen relaciones de poder o de influencia que tienen características específicas. Jerarquía, intercambio mercantil, *expertise*, o influencia-legi-

timación, 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 (dónde 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 mercantil o de intercambio, y marginamos o pasamos por alto 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).³ Es absurdo buscar

relaciones de cliente donde no las hay, cómo es absurdo tratar de construir sistemas de competencia dando alternativas de salida (*exit*) a los ciudadanos, cuando quizás lo que se busca es hacer más operativa e influyente la opción voz (*voice*) usando las conocidas expresiones de Hirschman, (1970).

5. LEGITIMIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

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

Debemos ser conscientes de que no será posible mantener (sin sufrir erosión) la legitimidad de las administraciones públicas si no existen mecanismos potentes de rendición de cuentas. La ausencia de estos o su relevancia deteriora la base misma de existencia de las administraciones públicas. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de imponer su voluntad, siempre y cuando mantengan la capacidad de rendir cuen-

³ Lo cierto es que también en el mundo de las empresas privadas se da una creciente importancia a cuestiones como los balances ecológicos y 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.

tas, de ser rendidores de cuentas (*accountables*) frente a la ciudadanía, de seguir siendo «legítimas».

Hace unas décadas, las administraciones públicas estaban sometidas al escrutinio público desde unos parámetros que respondían esencialmente a la voluntad de evitar extralimitaciones, desviaciones o abusos de poder. El objetivo se centraba en 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 exigencia de evitar esos posibles abusos, existe una clara preocupación (expresada en España por el artículo 9.2 de la Constitución y por su habilitación intervencionista⁴) por lograr 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 de evitar extralimitaciones en la acción pública) la estructuración y operacionalización de los mecanismos de control se ha hecho 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) y desorientación respecto a si está siguiendo o no el camino constitucionalmente previsto, y no se reciben señales claras y coherentes sobre los logros políticos y sociales obtenidos.

6. A DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACIÓN, DISTINTOS TIPOS DE CONTROL ESTRUCTURAL

Diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar distintos tipos de control estructural (ver cuadro n.º 3). Por ejemplo, en el caso de las organizaciones basadas sobre todo en las reglas del intercambio y de la influencia, se dará mucha más importancia a la capacidad de responder 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).

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

Hasta ahora, en las administraciones públicas se ha restringido mucho esa lógica diferenciadora que, a nuestro entender, sería capaz de revelar muchas más dimensiones de valor. Ha primado siem-

⁴ «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 de la Constitución española, 1979

Cuadro n.º 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

pre la lógica más fundacional, la clásica visión liberal en la que primaba, por encima de todo, el cumplimiento de la legalidad. Debemos recordar que esa visión partía de una profunda desconfianza de la actuación de los poderes públicos, sobre los que se extendía la poderosa sospecha de que tendían a extralimitarse constantemente en el ejercicio de sus poderes. No pretendemos decir que esa perspectiva no sea importante. Tratamos, simplemente, de señalar que existen otras perspectivas igualmente significativas, y que la propia (nueva) legalidad constitucional lo recoge (como hemos visto en el caso de España en nuestra referencia al artículo 9.2 de la Constitución).

En este sentido, los Tribunales de Cuentas, que han ejercido hasta ahora una labor positiva desde una perspectiva analítica determinada, deberían trabajar (con los cambios institucionales y de personal ne-

cesarios) para ofrecer a los organismos representativos de los que dependen unos instrumentos de control y evaluación que permitieran disponer de parámetros fiables para cada tipo específico de organización y de prestación; o alternatively su trabajo debería complementarse con otros organismos o mecanismos que permitieran recoger la medición de valor obtenida por la labor de las administraciones públicas, que no puede reducirse, simplemente, al cumplimiento de legalidad. No darse cuenta de esto sólo produciría confusión y frustración, ya que a los organismos se les exigirían unos resultados de la labor desempeñada que no están en condiciones de dar.

La riqueza y pluralidad de perspectivas y valores que hemos presentado exige, desde nuestro punto de vista, tratar de responder a la pregunta que encabeza este texto desde una perspectiva plural. La res-

puesta 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 estipulado por las previsiones legales. No obstante, 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, en este caso, no sólo según las previsiones normativas o a la relación coste-beneficio, sino según 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 deben 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, lo que significa que la ciudadanía siga entendiendo que esas administraciones son «sus» administraciones. Y, por esta causa, los valores que le otorgan esa capacidad de influencia son (muchas veces) distintos de los que influyen para decir que una organización es eficiente o competitiva. El hecho de 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 de que «los individuos y los grupos en que se integran» (art. 9.2 de la Constitución) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaban, 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. Lo mismo sucede con la sensación de que las decisiones del Ejecutivo responden, mayoritariamente, a la voluntad de la ciudadanía (y no totalmente al contrario, como ocurrió en el caso de la decisión del gobierno del PP de involucrar a España en la invasión de Irak). Todos estos parámetros influyen indudablemente en la evaluación de la actuación de los poderes públicos. Es forzoso 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 cuál debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor. Cuando intentamos evaluar la actuación pública no podemos 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 concepciones y dinámicas que han funcionado, y en parte siguen funcionando, en el ámbito mercantil. Hemos de trabajar en ese entorno y encarar la complejidad y pluralizar métodos y protagonismos.

En definitiva, el debate de hoy sobre el papel y los resultados de la acción pública ya no solo se sitúa en el *cómo* hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder previamente a preguntas tales como: *de qué* deben ocuparse los poderes públicos y *quién* es el más indicado para ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por dichos poderes representativos.

7. LAS POLÍTICAS SOCIALES REQUIEREN PROCESOS DE EVALUACIÓN ESPECÍFICOS

¿Todo lo que hemos dicho hasta aquí sirve para cualquier política pública?. ¿Sirve para las políticas sociales?. Cada política pública tiene características específicas, y un buen proceso de evaluación debería tener en cuenta esas especificidades. Pero, en el caso de las políticas sociales, esto es especialmente significativo. No creo que sea necesario dedicar un gran espacio a argumentar y justificar las especiales dificultades que genera la evaluación de políticas sociales y, más en concreto, la evaluación de políticas de lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

En esta parte del artículo trataremos de explorar los enfoques que permitan evaluar el grado de consecución en los objetivos de inclusión social de las políticas que se han puesto en marcha en España y Europa. Como sabemos,⁵ la exclusión

social tiene componentes de multidimensionalidad y de trayectoria personal y colectiva muy específicas, que aumentan la complejidad implícita en toda evaluación de resultados y de consecución de valor por parte de la actuación de los poderes públicos y otros agentes. La puesta en marcha de planes de inclusión social desde 2001, en toda Europa, puede permitir un primer balance crítico.

Como ya anticipábamos, las políticas sociales acostumbran a ser políticas mucho más complicadas de evaluar que otras. En primer lugar porque, normalmente, tienen perfiles poco concretos. Es decir, la definición de objetivos suele ser relativamente abstracta y ambigua ya que, por otro lado, este tipo de abstracción y falta de concreción en la definición de objetivos favorece la obtención de consenso para estas políticas. Por lo tanto, no se trata de vituperar o menospreciar la forma en que estas políticas definen sus objetivos, sino de comprender el marco cognitivo, el entramado institucional y social que rodea su formulación, para entender su complejidad y las dificultades que puede generar su evaluación desde las distintas perspectivas de las instituciones implicadas, los beneficiarios reales y potenciales, y el resto de actores implicados en la política o actuación concreta.

Además, la propia Unión Europea (UE), en su afán de buscar no tanto el medio común denominador de las políticas que se llevan a cabo en los distintos países miembros, sino el modo de incentivar procesos de innovación en un campo tan complejo

⁵ Ver, al respecto, el volumen que recoge el trabajo colectivo del IGOP sobre el tema, «Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea», Joan Subirats (dir.), Estudios Sociales n.º 16, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004, disponi-

ble totalmente en PDF en www.estudios.lacaixa.es, estudios sociales n.º 16, y la bibliografía que lo acompaña

como el de las políticas de inclusión, ha introducido nuevos factores de complejidad en la evaluación de tales iniciativas. En efecto, no es fácil encontrar parámetros relativamente estandarizados, ensayados y calibrados anteriormente, para evaluar estas políticas donde predomina un proceso de «coordinación abierta» que quiere ser respetuoso con la diversidad de situaciones de partida de cada país en materia social (desde la tradición sueca hasta la mediterránea, por poner un ejemplo), y con las grandes diferencias de prioridades y situación de exclusión que existen entre los diferentes países.⁶

Pongamos un ejemplo derivado de las políticas de desarrollo económico local que se llevaron a cabo hace unos años en la UE, basadas en la nueva idea de los «yacimientos de empleo». Con esto se hacía hincapié en la necesidad de encontrar nuevos filones de ocupación que hasta entonces hubieran sido poco explotadas. Ese nuevo concepto requería ser comprendido por parte de los distintos actores institucionales, los agentes sociales, los consultores y los gestores públicos. Y, lógicamente, se necesitaba más tiempo para construir indicadores que lograran distinguir un «yacimiento» real de lo que es simplemente una nueva forma de subvencionar a los desempleados. Por tanto, no existe una total automaticidad entre la innovación en políticas y la capacidad de evaluar esas mismas políticas, ya que toda política realmente innovadora implica cambios en los elementos conceptuales, sustantivos y operativos

con que debe desarrollarse y, evidentemente, evaluarse.

8. LAS POLÍTICAS COMPLEJAS REQUIEREN EVALUACIONES COMPLEJAS

Por otro lado, la evaluación de políticas de inclusión choca con otros elementos más generales. Como sabemos, a la propia dificultad en definir este tipo de políticas, cabe añadir la multiplicidad de objetivos que acostumbran a rodear este tipo de decisiones. Objetivos múltiples (mejorar la formación académica, las condiciones de salud, la integración familiar, las redes relacionales, etc.), a veces contradictorios (por ejemplo, incrementar el nivel formativo sin dejar fuera a nadie; conseguir empleo para todos al tiempo que se mejora la competitividad), y por tanto difícilmente evaluables con una misma gama de parámetros. Por otra parte, muchas veces las instituciones financiadoras están muy imbuidas de una lógica económica que tiende a considerar como unívocos conceptos como «coste» o «beneficio». Y, como sabemos, coste y beneficio son conceptos que están sujetos (o deberían estarlo) a un intenso debate social y político desde las distintas perspectivas, situaciones y posición respecto a la distribución de recursos.

También es importante señalar la contradicción existente entre los motivos que impulsaron la creación de la política (motivos que tienden a ser complejos y fruto de un proceso en absoluto lineal), y la necesidad de contar con indicadores sencillos que rápidamente den respuesta a los resultados y los impactos conseguidos (a costa, muchas veces, de reducir

⁶ Sólo recientemente se habla de empezar a «sincronizar» las políticas sociales de los distintos países miembros.

las complejidades inherentes a la formulación de la política sin que exista, además, una tradición consolidada sobre cómo evaluar este tipo de nuevas políticas). Es decir, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicitación de resultados, y sujetos, además, a calendarios políticos y administrativos que no siempre coinciden con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas.

Por todo ello, es frecuente que los indicadores acostumbren a ser relativamente insuficientes o excesivamente simples con relación a la complejidad de la política emprendida, cosa que ya nos indica la necesidad de combinar metodologías *hard* y *soft* en el diseño de los procesos de evaluación de las políticas de inclusión social, ya que si utilizamos sólo aproximaciones cuantitativas conseguiremos un resultado que tenderá a ser indudablemente más pobre que el que obtendríamos asumiendo el principio que dicta: «en políticas complejas, evaluaciones complejas».

9. EL PROCESO FORMAL DE EVALUACIÓN TIENE FUERTES ELEMENTOS DE INNOVACIÓN

Por otro lado, debemos ser conscientes de que la visión que se tiene desde el territorio «afectado» por la intervención pública, tanto de la formulación de la política como de su proceso de evaluación, suele ser relativamente escéptica. Sobre

todo cuando las bases conceptuales y la formulación general de esa política se originan muy lejos del lugar en que deberá hacerse operativa. No es extraño percibir en los territorios la sensación de que más que una política pensada para resolver problemas, se dispone de «soluciones en busca de problemas». Y, como estas «soluciones» vienen acompañadas de recursos, lo normal no es rechazar esa política por extemporánea y retórica sino adaptarse «creativamente» a ella e intentar acercar lo que se ha decidido desde lejos a la realidad concreta del territorio para, de este modo, obtener los recursos que se necesitan para aquello que se considera prioritario.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, muchas veces, en los procesos de evaluación coinciden distintos objetivos o metas. Por un lado, encontramos la necesidad por parte de los actores del territorio de responder a las exigencias que plantea la Comisión Europea u otra instancia financiadora. Es decir, deben rendirse cuentas, y hacerlo de una forma determinada; y, por otro lado, existe la necesidad de avanzar en procesos de aprendizaje en el propio territorio y de los actores implicados en relación a esas políticas (que son, en muchos casos, innovadoras), ya que plantean procesos de colaboración entre actores de distintos niveles de gobierno y de diverso estatuto formal, donde no hay costumbre ni tradición de hacerlo. Por esto, la relativa «pobreza» de ciertos resultados que llegan, por ejemplo, a Bruselas, de un proceso de evaluación correctamente hecho pero realizado para cumplir los parámetros necesarios de *accountability* que están reglamentariamente previstos, no debería confundirse con la posible riqueza de de-

sarrollo de una evaluación más real y más «útil», que muchas veces puede llegar a producirse en el territorio donde se ha llevado a cabo.

¿Dónde ponemos el énfasis, en el análisis del cumplimiento formal o en el proceso de aprendizaje? La mejor respuesta es, obviamente, tratar de cumplir con ambos requerimientos, ya que responden a valores y lógicas distintas pero igualmente pertinentes. Lo peor, no obstante, es confundir y mezclar ambas lógicas, ya que nuestra experiencia nos indica que, muchas veces, lo que es valioso desde una lógica no lo es tanto desde la otra. Pero es evidente que si el proyecto incorpora un requerimiento formal de evaluación, no se debe menospreciar ni tomárselo como una obligación sin valor añadido alguno. El proceso formal de evaluación puede y debe ser aprovechado para conseguir mecanismos de respuesta y señales concretas sobre el proceso de implementación, desviación de objetivos, relaciones gestión-resultados, aspectos, todos ellos, que pueden ser perfectamente aprovechables en secuencias posteriores.

10. LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL NO SON ESTANDARIZABLES A PRIORI

A pesar de todo, existe la sensación de que la evaluación que incorpore el análisis de los elementos procesuales acabará teniendo mejores impactos en los procesos de mejora e implementación posteriores. Las políticas de inclusión social tienen, casi siempre, fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a

priori y, precisamente por eso, los elementos de proceso son muy significativos. No debería, pues, extrañarnos que las evaluaciones que tienen en cuenta estos procesos singulares puedan llegar a ser notablemente más potentes y útiles que las que se centran exclusivamente en el tema «resultados».

Tampoco podemos dejar de señalar la aparente contradicción que existe entre las «obligaciones» formales que rodean los procesos de evaluación de políticas sociales vinculadas a dinámicas europeas, y su utilidad práctica. En efecto, muchas veces los propios gestores de los proyectos asumen la evaluación de estos como una carga burocrática más que les imponen los financiadores, sin que las contrapartidas sean evidentes. La experiencia tiende a demostrar que si la evaluación se realiza con seriedad, y con los requerimientos profesionales necesarios, trasciende el mero cumplimiento de la formalidad prevista y «retorna» valor a los decisores y gestores del proyecto, además de contribuir a definir mejor los objetivos en el futuro y facilitar, desde un principio, la previsión de los indicadores que será necesario generar e introducir. En un campo como el de las políticas sociales, esto no es precisamente irrelevante dada la poca costumbre que hay de pensar en términos de indicadores de eficacia al plantear las acciones que se van a desarrollar. Por lo tanto, a pesar de la crítica que pueda hacerse de los aspectos más formales, lo cierto es que la mera incorporación de esa «obligación» en contextos administrativos poco acostumbrados a la cultura de la rendición de cuentas es, en sí, claramente significativa porque obliga a pensar en objetivos y resultados, cuando

lo que predomina es la mera comparación entre recursos disponibles y recursos utilizados, es decir la lógica de control contable de los *inputs*.

Al mismo tiempo, en la lógica propia de las políticas sociales será importante no desdeñar el tema de la cultura de gestión que ha predominado en esa política sectorial. En los temas sociales predomina una visión muy de «caso», centrada en la vicisitud personal concreta con la que se enfrenta el gestor público. No es fácil salir de esa «cultura» (con grandes ventajas de personalización y adecuación específica a las características de la persona que uno tiene delante), para tratar de contemplar los problemas desde una perspectiva más genérica que permita, por ende, construir categorías analíticas susceptibles de ser evaluadas una vez operacionalizadas y desarrolladas las políticas que de ellas se deriven. Tenemos, por tanto, otro «resultado» positivo derivado de la introducción de una perspectiva de evaluación de políticas de inclusión: favorecer perspectivas de trabajo que operen con mejores relaciones entre los casos específicos y las categorías con las que suelen operar las políticas.

11. LA FALTA DE ADECUACIÓN ENTRE EVALUACIÓN Y DISEÑO DE NUEVAS POLÍTICAS

El tema de la utilidad, al que hemos aludido varias veces, es importante. Las preguntas relevantes, desde mi punto de vista, serían: ¿hasta qué punto se aprende en los procesos de evaluación?, y ¿hasta que punto este aprendizaje está luego realmente presente en las nuevas

decisiones o políticas que deben impulsarse? Y, en este tema, el fallo no es achacable a las políticas sociales de manera específica, sino que constituye un problema general del modo en que habitualmente opera la UE, simplemente porque los procesos de evaluación no están bien situados en la dinámica decisional de dicha institución. Lo tradicional es que, cuando el proceso de evaluación ha concluido, casi siempre el nuevo programa de carácter plurianual que debería haber sido diseñado realmente sobre la base de esa evaluación ya esté en marcha debido a que las dinámicas políticas, presupuestarias y administrativas de la UE así lo exigen. Con lo cual, la sensación general es que las evaluaciones acaban teniendo poca repercusión en los procesos decisionales. Esto no significa que esas evaluaciones no tengan efecto alguno, o que sean inútiles o simplemente retóricas; no obstante, desde el estricto punto de vista del calendario, cuando se entrega la evaluación ya está en marcha el nuevo «*call for projects*» de la nueva oleada en que se concretan las decisiones de las distintas Direcciones Generales con relación a las distintas políticas, cosa que, en apariencia, debería hacernos dudar de la real efectividad de lo que hemos denominado como procesos de aprendizaje.

Lo cierto es que los gestores de la UE y los supervisores generales de la marcha de los proyectos y planes de acción reciben información de las evaluaciones sin esperar a que estas concluyan. Existen informes a medio proyecto, reuniones de intercambio, etc. Pero esa realidad menos formalizada debería exteriorizarse más para evitar la sensación general de desencaje entre dinámi-

cas de evaluación y dinámicas de decisión. Algo podría lograrse si, en los propios protocolos de decisión, se diera valor explícito a las «lecciones» aprendidas en anteriores fases. Al mismo tiempo, habría que poner especial cuidado en no acentuar los aspectos más burocráticos de la evaluación, para no dar la impresión de que no se valoran ni se tienen en cuenta aspectos importantes en las evaluaciones de políticas sociales, que son más difícilmente cuantificables, menos tangibles, menos susceptibles de ser operacionalizados por medio de indicadores. En caso contrario, se acentúa exclusivamente la necesidad de que las «plantillas» se rellenen y los números cuadren para poder recibir la nueva remesa de recursos con los que esperamos seguir avanzando y mejorar aquellos aspectos aprendidos que, curiosamente, son los que quizás menos han servido para completar los formularios de evaluación.

12. LA ÉPOCA ACTUAL EXIGE POLÍTICAS HETEROGÉNEAS, FLEXIBLES Y PRÓXIMAS

Desde un punto de vista más general, estamos atravesando un proceso que, desde el punto de vista de un observador y analista de las políticas sociales, complica enormemente los procesos de evaluación. Como es sabido, nos hallamos en un escenario en el cual las tradicionales políticas sociales típicas del Estado de bienestar que se consolidó en Europa entre los años 1945 y 1980, tienen graves problemas de adaptación a las nuevas realidades de exclusión, desigualdad y necesidad de respuesta a los nuevos escenarios económicos, sociales y familia-

res provocados por la globalización. Las políticas convencionales de bienestar funcionaban, básicamente, a partir de cuatro elementos característicos: homogeneidad, rigidez, indiferencia y lejanía. Esto permitía desarrollar políticas relativamente universales en grandes ámbitos territoriales. En cambio, la época en que vivimos exige, cada vez más, políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad. Esos cuatro nuevos elementos, que juzgamos imprescindibles para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales, obligan a que los mecanismos de evaluación recojan esa nueva realidad y esas nuevas exigencias. En cambio, la propia estructuración de la UE, su misma configuración tiende, lamentablemente, a mantener la lógica de lejanía, una cierta indiferencia ante realidades diversificadas, y una cierta rigidez en los procesos.

En este sentido, es significativa la propuesta surgida de la propia UE que plantea que son, precisamente, los procesos de gobernanza, de trabajo en redes, de articulación de los distintos niveles de gobierno, los que permitirían evitar la aparición de una creciente brecha o separación entre las dinámicas y necesidades de cada territorio y las dinámicas comunitarias, político-administrativas, que generan las políticas, los proyectos y, en definitiva, la disposición de fondos para dar respuesta a los nuevos y renovados problemas de inclusión social. La complejidad de la exclusión social no puede abordarse como si abordáramos estrictamente los temas de pobreza o de desempleo, cosa que implicaría una evidente simplificación. Como sabemos, si hablamos de exclusión social hablamos

de multifactorialidad, de multidimensionalidad, de necesidad de implicar a la comunidad en los procesos de respuesta, de participación de los actores y, en muchos casos, nos referimos a trayectorias vitales muy específicas y no de dinámicas indiferenciadas. Cuando, por ejemplo, la UE detecta con acierto la significación de un potencial de empleo entre los que nunca han trabajado anteriormente (los llamados «inactivos»), la puesta en práctica del proyecto supone buscar esas personas, detectar esos colectivos. Y, cada vez más, esa necesidad de dar respuesta a dinámicas que son menos estandarizables será una exigencia que nos planteará la propia realidad. Será a partir de esta realidad que deberemos buscar y articular respuestas desde el espacio público (no confundir con los poderes o instituciones públicas, estrictamente), respuestas colectivas a problemas colectivos en ese espacio público concreto. En tal caso, la lógica de actuación de la UE debería ser, como en parte se ha podido intuir a lo largo de este texto, mucho más la de habilitar o posibilitar que la de decidir, ya que ese proceso de habilitación es el que lograría dar respuestas a esa situación de heterogeneidad, de personalización, de cercanía y de flexibilidad a la que antes se hacía referencia.

13. EN EL FUTURO SERÁ MÁS COMPLICADO EVALUAR POLÍTICAS SOCIALES

La impresión que predomina, ya que los políticos sociales serán más complejas, con más actores. Por otra parte el proceso será, generalmente, mucho más importante que los resultados con-

cretos, con muchos más casos personales y específicos que genéricos y estandarizables, y en un contexto en el que la transversalidad y la integridad tendrán un relieve mucho mayor que la sectorialidad (cuando en cambio estamos muy acostumbrados a trabajar sectorialmente, departamentalmente, «ministerialmente»). Pero, de seguirse una lógica más descentralizadora en la implementación y la implicación social de esas políticas, puede surgir una cierta facilidad en los procesos de evaluación al dar más valor y «voz» a la proximidad respecto a la comunidad en que se llevan a cabo esas políticas y acercar, así, los procesos de evaluación al lugar en el que se está realmente trabajando en ese campo, sin aceptar, lógicamente, que cualquier medio vale, pero estableciendo un diálogo mucho más amplio con el territorio. De esa indudable complicación puede derivarse, por contra, más capacidad de aprendizaje.

Esto exigirá, probablemente, un cambio en la lógica. Abandonar las posiciones de centralidad de Bruselas, entendidas como posiciones de neutralidad y de estar por encima de los «intereses sectoriales y territoriales», y acercarse a las situaciones reales, no para controlar o inspeccionar lo que ocurre sino para ofrecer recursos, ayuda, para reforzar la capacidad de transformación e impacto.

14. EL TRABAJO EN RED ES HOY DETERMINANTE EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Finalizaremos con algunos comentarios sobre como avanzar en la evaluación de

los mecanismos de red, de gestión de redes, de gobernanza cuando, precisamente en las políticas de inclusión social, se pone crecientemente de relieve la significación de la implicación colectiva y de las lógicas de colaboración público-no público en sus procesos de formulación e implementación. Éste es, sin duda, un déficit significativo en estos momentos. ¿Pueden evaluarse este tipo de cuestiones? ¿Puede evaluarse, por ejemplo, la confianza interorganizativa? Asumamos que una red viene marcada por la densidad de relaciones de interdependencia de sus nodos, de continuidad en esa interdependencia, y por la no-existencia de un centro jerárquico en esa red. Si esos son los tres elementos claves, ¿cómo podemos evaluar la capacidad de gobernanza de esa red?, ¿su capacidad de respuesta colectiva a unas demandas a las cuales la red intenta dar respuesta de una manera interdependiente, de una manera continuada y sin lógicas jerárquicas?

Podemos tratar, en principio, de analizar los procesos de formación de la red. Es decir, trabajar con lo que podríamos denominar el cálculo de costes y beneficios que hacen los actores que componen esa red. Los diversos actores tienen sus propias expectativas respecto a los procesos de colaboración que se van a emprender. Tienen sus propios puntos de vista sobre los problemas que deben resolverse. Y tienen, o no, experiencias previas de colaboración con el resto de actores de la red. Por otro lado, convendría examinar el grado de consolidación de los procesos de confianza mutua entre los actores de la red. ¿Hasta qué punto conocen, comprenden y comparten los objetivos del resto de participantes? De

esa comprensión dependerá la construcción de vínculos de confianza y de metas comunes. La manera de construir indicadores al respecto dependerá de la exploración de criterios cualitativos, de procesos de cooperación entre las distintas fases del proyecto. Encontrar parámetros que nos permitan hablar de avances y retrocesos en la capacidad de generar «capital social» basado en la confianza, reciprocidad, cooperación e intereses comunes es un reto.

Por otro lado, la confianza no solo se desarrolla y se consolida cuando se comprenden los objetivos de los demás, sino también cuando se pueden compartir total o parcialmente esos objetivos, entender las formas de actuar del resto de actores y, de alguna manera, compartir esas formas de actuación. Es decir, deberíamos poder hablar de compatibilidad cultural y de compatibilidad estratégica ya que, evidentemente, es el punto clave para la consolidación de esa red porque estamos intentando construir mecanismos de respuesta colectiva a problemas colectivos, como los que acaparan los esfuerzos de las políticas de inclusión. Se trata, por tanto, de conseguir evaluar la gestión de las interacciones mediante el análisis de cómo se ha procedido a la formación de la red, cuáles han sido los criterios de inclusión, qué reglas de negociación se han seguido, qué se ha hecho para dinamizar esa red, qué espacios concretos interinstitucionales se han creado para dar respuesta a la heterogeneidad de los actores, y qué mecanismos de resolución de conflictos interorganizacionales se han estructurado para dar respuesta a los problemas a medida que surgían. Si aceptamos que el trabajo compartido, el trabajo en red, es hoy de-

terminante en las políticas de inclusión, debemos reconocer que la búsqueda de estrategias para tener en cuenta el valor generado por la construcción de esa red, y la evaluación de su eficacia, su capaci-

dad de aprendizaje conjunto y su fuerza para el futuro, son elementos cada vez más significativos en toda dinámica de evaluación de las políticas sociales actuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CROZIER, M. (1995): «La posición del Estado ante los otros actores», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2, pp. 93-100

HIRSCHMAN, A.O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Ed. Harvard University Press, Cambridge (Ma).

METCALFE, L (1993): «Public Management: From Imitation to Innovation», en Kooiman (ed.), *Modern Governance*, SAGE, pp.173-190.