

El control y la evaluación en la administración pública

RICARDO UVALLE BERRONES*

Resumen

En este artículo, el autor destaca la importancia del control y la evaluación en el desempeño institucional de la administración pública señalando, con especial énfasis, que son un medio relevante para armonizar y enlazar las decisiones, los recursos y el personal en el mundo multifacético que la propia administración pública tiene que ordenar y potenciar para responder con sentido de oportunidad a los procesos de gobierno y a la dinámica intensa y plural de la vida ciudadana. El autor concluye que el control y la evaluación en la administración pública deben asumirse en los valores de la institucionalidad, es decir, en los valores que son propios de la gobernación y administración de la sociedad.

Abstract

In this article, the author emphasizes the importance of control and evaluation in the institutional occupy of public administration pointing to, with special emphasis, that this are relevant means to harmonize and link the decisions, the resources, and the staff in the multifacetic world that own public administration has to order and strengthen to respond whit a sense of opportunity to the government process and to the intense dynamic and plural citizen life. The author concludes that the control and evaluation in public administration may be taken in the values of institutionallity, this means in the values that are typical of gobernation and society administration.

Palabras Clave: administración pública, políticas públicas, institucionalidad, control, evaluación y gestión pública

Introducción

Los compromisos de la administración pública en la sociedad contemporánea son múltiples, complejos y constantes. Se orientan al tratamiento y solución de las demandas sociales, políticas

* Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, Edificio "F" P.B., circuito Mario de la Cueva s/n, México 04510, Coyoacán. *

y económicas, las cuales compiten para ingresar a la agenda de las respuestas institucionales y tener así, los apoyos y recursos que permiten trascender en la vida colectiva. La intervención de la administración pública en la sociedad, tiene diversos matices que la configuran como un sistema de políticas públicas diferenciadas, encaminadas a modificar y solucionar aspectos puntuales de las condiciones de la vida colectiva.

Las responsabilidades que la administración pública cumple, implican la vigencia de una capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar e incluir en zona de solución institucional, la diversidad de planteamientos y requerimientos del quehacer social.

Para tal efecto, la consistencia de sus tareas es un aspecto medular a cumplir, y tanto el control como la evaluación pública, han de considerarse como palancas creativas para favorecer un ambiente de realización institucional que produzca ventajas compartidas a los ciudadanos. El control y la evaluación son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones administrativas, y su eficacia se relaciona con los contextos de la institucionalidad que los definen y estructuran a partir de disposiciones, procesos y acciones concatenadas.

El objetivo del presente artículo es destacar la importancia del control y la evaluación en el desempeño institucional de la administración pública, enfatizando que son un medio relevante para armonizar y enlazar las decisiones, los recursos y el personal en el mundo multifacético que la propia administración pública tiene que ordenar y potenciar para responder con sentido de oportunidad a los procesos de gobierno y a la dinámica intensa y plural de la vida ciudadana.

Contexto

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad contemporánea, es una tarea que exige responsabilidad y eficacia, dado que son las encargadas de dar cumplimiento a una diversidad de objetivos, metas y políticas que se orientan hacia el espacio de lo

colectivo, que es la justificación más acreditada para preservar el bien común.

Por consiguiente, el sentido público de la administración pública implica que su forma de obrar se sustenta en un conjunto de normas positivas que le confieren legalidad para que sus acciones se lleven a cabo con apego a la razón institucional, para no ceñirse a la política de discrecionalidad, la cual responde más al mundo de la subjetividad sin restricciones, no a la objetividad que debe caracterizar a la autoridad pública cuando ejerce el poder en la modalidad de tomar decisiones y movilizar recursos.

La administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno.

La misión de la administración pública es relevante para la vida colectiva porque es la vida misma de la sociedad. Esto significa que las acciones a desarrollar se orientan al logro de metas relacionadas con la seguridad de las personas y sus bienes; el desenvolvimiento pleno de las capacidades individuales y sociales, así como a la búsqueda de horizontes que tienen como objetivo último garantizar las condiciones fundamentales de vida en favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil.

En consecuencia, su intervención reguladora y promotora le confiere un lugar destacado en el trazo de las decisiones colectivas y en la adopción de las políticas que apuntan por la senda de la calidad de vida.

Por ello, sin el papel de la administración pública en la sociedad, no es posible desarrollar los elementos fundamentales de la vida asociada, ni tampoco es factible conseguir que la vida privada sea fuente de iniciativas y recursos que pueden aprovecharse en términos de cooperación institucional.

Corresponde a la administración pública encauzar los cambios que la sociedad necesita, así como definir las políticas que hagan posible la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos y la población civil en su conjunto. Las tareas de carácter público tienen como referente principal los proyectos de vida que en la sociedad se formulan por parte de los grupos organizados. En este caso, los proyectos —futuro deseado— son el punto de partida para que el desempeño de la administración pública sea evaluado con base en los resultados que es capaz de producir.

Si alguna institución moderna y visible es objeto de exigencia continua desde los diversos foros de la sociedad es, sin duda, es la administración pública. Esto significa que su capacidad instalada —procesos, operadores, recursos, programas y políticas— debe responder a los imperativos de la vida en común que, por naturaleza, son complejos, debido a que se relacionan con expectativas, compromisos y el grado de cumplimiento que tienen para el público ciudadano.

Así, el desempeño institucional de la administración pública debe entenderse como una variedad de objetivos y metas a cumplir, para hacer posible que la vida productiva sea consistente y vigorosa.

Más allá de los conceptos prescriptivos de eficiencia y eficacia, el desempeño institucional¹ es el arquetipo que denota cómo la administración pública es capaz de fortalecer la legitimidad de los resultados que es propia de los valores democráticos, y las sociedades que han optado por el escrutinio permanente de las actividades administrativas y gubernamentales. El desempeño en la democracia implica conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados para que el mundo de la ciudadanía refrende su lealtad con las instituciones administrativas.

Por tanto, la capacidad realizadora de la administración pública es, desde luego, un asunto de interés general, porque de ella depende

¹ José Ayala Espino, "Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n°s. 8 y 9 Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2001, p. 215

la definición de la agenda gubernamental, así como los tiempos y ritmos para dar cumplimiento a los objetivos que son fruto de los arreglos institucionales.

En el tiempo presente, los asuntos y problemas que la administración pública debe atender tienen como característica que no son aislados. Forman parte de relaciones, procesos y estructuras interdependientes que obligan a una valoración y solución puntual, para evitar que sus efectos se reproduzcan a la manera de males compartidos que dañan los sistemas esenciales del espacio público y social.

La lógica de los asuntos y problemas públicos es la indeterminación, es decir, no son parte de formato alguno ni de trayectorias algorítmicas, sino que tienen sus características propias que les confiere un perfil que no admite homologación alguna; tampoco una valoración extrapolada, sino que es necesario entenderlos en el cosmos de los equilibrios inestables y en la variación de las condiciones reales que los caracterizan. Dicha lógica se inscribe en la suma de acontecimientos que tienen identificación espacial y temporal, lo cual determina su desarrollo e impacto porque hay en los mismos, una correlación de fuerzas, intereses, rupturas y negociaciones que les imprimen una dinámica intensa y plural.

En un panorama de problemas complejos, y crecientes expectativas ciudadanas para transitar a mejores etapas de vida, la propia administración pública debe situarse no sólo en la forma de gobierno que corresponde a las sociedades democráticas, sino en los métodos que se utilizan para conducir la vida colectiva con base en el consenso y la deliberación de los asuntos públicos.

En tal sentido, la administración pública es parte activa de cómo se gobierna, y de cómo las políticas públicas² generan un impacto que tiene efecto multiplicador en los distintos ámbitos del quehacer social y político. Para dicha tarea, la capacidad institucional de la administración pública debe acreditarse como un sistema vasos comunicantes que garantiza el orden, la funcionalidad y la contri-

² Charles Lindblom, "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. VI, n° 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, p. 249

bución de cada una de sus partes al logro de las metas colectivas. La coordinación de los elementos estructurales y funcionales es vital para que la lógica institucional de las instituciones administrativas sea creativa y eficaz, más aún, cuando los problemas públicos no admiten soluciones lineales ni unilaterales, sino pragmáticas y efectivas.

Institucionalidad y administración pública

A diferencia del enfoque de la “caja negra” que encierra un gran “misterio” de lo que sucede en la administración pública, y que se constituye en una postura inaccesible para el público interesado en los rendimientos y el desempeño de las organizaciones administrativas, la óptica de las instituciones permite valorarla y revalorarla como una pieza esencial para desarrollar la sociedad y mejorar el Estado.

En la sociedad moderna, la administración pública es producto de diseños institucionales que la conciben para dar cumplimiento efectivo a los objetivos compartidos y las tareas que se definen con alcance público - social. En este caso, la forma de Estado en la cual se organiza la vida de la administración pública es la que corresponde al Estado de derecho³

En tal visión, el poder está sujeto a reglas que autorizan tanto sus competencias como las restricciones que debe obedecer. El poder se acepta y reconoce como un atributo del Estado, pero se encuentra sometido a normas constitucionales⁴ y legales que dan sentido a su esencia y modo de obrar. Una característica del poder democrático es que no se deposita en una sola instancia, sino en tres instituciones que garantizan la funcionalidad del Estado moderno a saber: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Judicial.

³ J. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 210.

⁴ C. Douglass North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 232.

Así, el poder democrático se ha diseñado de acuerdo a pesos y contrapesos para evitar que sea arbitrario, ciego y sordo. La división del poder, así como las formas de coordinación y colaboración, son atributos que se han institucionalizado para que el Estado sea la organización política de la sociedad.

En este caso, el Estado moderno tiene la base de su contundencia material en el Poder Ejecutivo, y en éste, la Administración Pública es el medio legal y legítimo para asegurar su conservación como organismo de poder. Pero la Administración Pública tiene a la vez, un cuerpo de funcionarios que, con su saber profesional, se encargan de los movimientos que debe desarrollar para responder a los imperativos del bien público a saber: la burocracia.

Consecuentemente, la rama ejecutiva tiene como elementos de apoyo tanto a la administración pública como a la burocracia profesional, y en ese sentido, el cumplimiento de las atribuciones que tiene, deviene de la autorización del Poder Legislativo, que es el encargado de producir y aprobar las leyes que son de interés público.

De jure es el Poder Legislativo el crea a la Administración Pública como un tipo de institución, pues se ocupa de definir su perfil, atribuciones y responsabilidades para que se desempeñe en la sociedad. El diseño institucional de la administración pública es determinante para identificar su capacidad de coordinación, su modo de obrar y su misión en relación a otras estructuras de poder.

Sin duda, la administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional. En el primer caso, la razón jurídica, tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y el ejercicio de las atribuciones que le corresponden. Por su parte, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las personas, los ciudadanos y la amplitud de la vida pública, y de ese modo, las reglas que debe cumplir tienen como característica que son universales, generales, abstractas e impersonales. Le corresponde pues, asociar lo privado y lo público, cuando desde un ámbito

de generalidad, lleva a cabo acciones para que se cumplan en la esfera de la vida civil, la cual da sustento y pertinencia al valor de lo privado.

La razón jurídica y la razón institucional organizan el ámbito de competencias de la administración pública, y éste se origina en el Poder Legislativo en cuanto institución que representa a la sociedad en el Estado. Por tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública, no dependen de ella misma, sino de la relación que guarda el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, y del tipo de régimen político que está vigente en la sociedad.

El común denominador de los congresos o parlamentos respecto a la administración pública, es evitar la discrecionalidad que corresponde más a la visión unipersonal del poder, no a la posición que se sustenta en la importancia de las reglas del derecho positivo que tienen como punto cardinal la imparcialidad ante los hechos y situaciones que exigen la intervención de la autoridad pública.

La administración sujeta a normas, es el paradigma más acabado del poder responsable ante la sociedad y los ciudadanos. Pero la responsabilidad del Poder Legislativo al crear a la Administración Pública, consiste en no perturbar su funcionamiento ni someterla a reglas que alteran su efectividad tal y como sucedió con los gobiernos congresionales, los cuales son la negación de la división y colaboración de poderes desde el momento en que la rama legislativa despoja al responsable de la administración pública que es el ejecutivo, tanto de las atribuciones que le conciernen, como de los principales colaboradores que son la base en las tareas de dirección y ejecución. En esta perspectiva, se consuma la usurpación de funciones desde la instancia legislativa, provocando la debilidad institucional y política del presidente de la República, como bien lo han explicado Woodrow Wilson y Emilio Rabasa.⁵

Si la naturaleza de la administración pública es principalmente la ejecución de las normas positivas para asegurar la conservación

⁵ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 1-70

productiva de la sociedad, debe haber claridad en las atribuciones que le corresponden para dar cumplimiento a la potestad del Estado de derecho.

La claridad de las atribuciones legales, es condición para cumplir el contenido detallado que corresponde a los reglamentos. Si lo legal y lo reglamentario se caracterizan por el grado de compatibilidad que favorece la mejor ejecución de las normas del derecho público y privado, es factible destacar que la administración pública ha conseguido la articulación de los instrumentos que autorizan mejor su desempeño.

Cuando lo legal y lo reglamentario no son compatibles para dar cumplimiento a los fines colectivos, se provoca que el desempeño de la administración pública sea errático, impreciso y desarticulado, lo cual se traduce en costos negativos que dañan la productividad y la eficiencia de la sociedad. Cuando se trastoca el sistema de redes articuladas que sustentan su operación y resultados, se da paso a duplicidades, insuficiencias o deficiencias que afectan de modo directo a los ciudadanos, las empresas y demás organizaciones sociales que necesitan de los bienes y servicio que produce. La falta de eficacia en el diseño de las normas de la administración pública, incide de manera desfavorable en el patrón de institucionalidad que debe nutrir.

Si la institucionalidad significa capacidad para definir reglas, procedimientos y operaciones para atender y solucionar con efectividad las múltiples demandas de la sociedad, ello implica que con los problemas de diseño institucional, la administración pública carece de las aptitudes idóneas para estabilizar problemas, articular los conflictos de interés y dar salida funcional a las demandas en competencia, mismas que se nutren con la pluralidad democrática.

Las fallas en la institucionalidad repercuten directamente en el desprestigio de la propia administración pública, y crean un ambiente de irritación e inconformidad que disminuye el capital político de los Estados que es la gobernabilidad. Las fallas de operación son dañinas para la institucionalidad de la vida estatal, y en ese sentido, el centro más visible de dichas fallas es la administración

pública, porque tiene como objetivo la atención efectiva de los problemas sociales, y también el reto de implementar acciones que tengan como efecto final, la confianza de los ciudadanos y la capacidad acreditada en la solución de los problemas vinculados a sus condiciones de vida.

Así, los movimientos y acciones de carácter administrativo son vitales para la construcción y consolidación de la institucionalidad estatal, pues sin ella, la autoridad pública se expone a votos de censura y castigo que son el indicador más fehaciente de la desconfianza en las instituciones administrativas.

Carácter sustantivo del control en la institucionalidad

Uno de los aspectos centrales en la operación amplia y diferenciada de la administración pública son los sistemas de control que utiliza en los diversos tramos de la vida institucional. La idea de control no implica rigidez ni densidad de normas que se aplican para dar seguimiento cercano y puntual a los asuntos del gobierno. El control debe entenderse con base en el ámbito institucional en que se aplica. No es un arquetipo universal –carente de espacio y tiempo–, sino que es producto del tipo de institución que lo concibe tomando en cuenta valores culturales, la capacidad instalada de la propia institución y la posición de los actores interesado en la definición de las reglas de operación.

El modelo mental del control es fundamental para traducirlo al mundo de las reglas y operaciones que son las que justifican su razón de ser. Su concepción es la pauta para identificar cuál es su sentido y utilidad en las organizaciones complejas, donde hay relaciones de cooperación y conflicto a tomar en cuenta cuando llega el momento de su vigencia. Por eso, el control no hay que ubicarlo como un mero artificio de trabajo, sino como un medio de regulación que es producto de reglas, acuerdos y apoyos que son indispensables para convertirlo en una práctica efectiva de la administración pública.

Un punto relevante del control es que se erige en un medio de la acción administrativa, no en un fin en sí mismo. Su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, lo cual significa que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible. Estos atributos de la gestión pública, indican por su importancia, que el control se debe diseñar en razón de cada uno de ellos, y lo más importante, ha de contribuir a la regulación efectiva de las conductas formales e informales que se desarrolla en las organizaciones.

En la administración pública, el control⁶ es parte activa de los procesos de gestión que dan vida a las políticas y los programas. Por tanto, no existe el mejor o peor de los controles, sino que los mismos deben tener como punto de referencia la congruencia que guardan con la institución que los concibe y formaliza. La congruencia del control con la institución que lo alienta, depende de la calidad y pertinencia de su diseño. Ésta es la pista más confiable para entenderlo en cuanto objetivo, alcance e instrumentos a utilizar. Ello implica que el control debe rebasar su ángulo administrativista para comprenderlo en la noción de gobierno, es decir, en la óptica de la regulación, que es al mismo tiempo, la definición de las reglas del juego que se han de cumplir en las organizaciones públicas.

La regulación significa la determinación de autorizar y prohibir tipos de conducta para que los cuadros de mando y los operativos, se ciñan a las reglas que deben observarse en favor del esfuerzo cooperativo. La calidad de la regulación es la clave para situar la importancia de los controles. La regulación alude a normas, procedimientos, procesos y sistemas que se aplican para dar cauce a políticas y programas. Si éstos son una modalidad de la acción gubernamental, le corresponde a la administración pública diseñarlos y aplicarlos de acuerdo a objetivos y metas que son la expresión de los arreglos⁷ institucionales que se logran entre diversos actores y estructuras de decisión.

⁶ Diego Valadés, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 29.

⁷ J. Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 212, 213

Los controles no son ajenos al poder institucional, sino elemento básico en la organización y el ejercicio el mismo. Entender la administración pública como una estructura de decisiones y acciones continuas, permite definir la naturaleza de los controles en su seno: regular personas, instancias, procesos y programas con el fin no bloquear, sabotear o frenar las acciones de gobierno, sino para garantizar la articulación de lo heterogéneo y aún lo disímbo de las organizaciones hacia el cumplimiento de las metas colectivas.

El control sin referencia de su aplicación institucional, carece de sentido, hasta convertirse en una práctica que desalienta y obstruye el trabajo efectivo de la administración pública. El control no tiene alcance por sí mismo, sino que se concreta en diversas conductas, acciones y formas de desempeño que indican cómo los ámbitos interrelacionados de la administración pública tienen capacidad o no para conseguir acciones de coordinación.

Si la administración pública es una organización compleja que debe cumplir con tareas de interés común, su efectividad se enlaza con las funciones de dirección, coordinación, programación e implementación que fungen como la plataforma que impulsa sus movimientos en la sociedad. Éste referente es fundamental para que los controles administrativos sean consecuentes con los valores, objetivos y metas que se han de cumplir, y que indican además, cómo las autoridades electas y los funcionarios designados, tienen el compromiso de preservar al Estado, procurando el desarrollo efectivo de la sociedad.

Cuando los controles se conciben en la solemnidad de las instancias decisorias, sin atender a la naturaleza de la propia administración pública, sobreviene la guerra de guerrillas entre los responsables de dirigir e implementar los programas públicos.

La guerra de guerrillas desplaza a los órganos de competencia, para convertirse en camarillas burocráticas que están interesadas en aumentar el poder administrativo, no la efectividad de las acciones públicas. La guerra de guerrillas se atiza cuando los controles se proponen sin atender la valoración pertinente de los asuntos públicos y administrativos. Trascender lo casuístico de los controles, lo circunstancial de los

problemas y la cultura de lo procedimental en sí mismo, es imperativo para no convertirlos en camisas de fuerza, moldes añejos o cinturones inflexibles que afectan la institucionalidad de la vida pública.

La eficacia de la institucionalidad política se relaciona con la calidad de los controles administrativos. La esencia del control es autorizar, prohibir y vigilar que las normas autorizadas permitan el cauce de los procesos que se generan tanto en el interior de la administración pública, como en el cumplimiento externo de los programas públicos.

El control puede definirse como un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como fin contribuir a la regulación efectiva de los asuntos, problemas, trámites, demandas y formas de respuesta que se relacionan con las actividades y responsabilidades de la administración pública. En este sentido, las reglas, los procedimientos y las operaciones significan un orden regulatorio, lógico, institucional y pragmático que se orienta a cumplir las tareas gubernamentales y administrativas que son la base del comportamiento efectivo del Estado.

El orden regulatorio es normativo, prescriptivo y positivo, y en él, el control es un modo de conseguir resultados atendiendo a la premisa de que el esfuerzo cooperativo y la coordinación de los responsables de la institucionalidad, son condiciones insoslayables para que la administración pública no sea campo de controles improductivos, onerosos y abigarrados.

El orden regulatorio de los controles no es aleatorio, sino que tiene su origen en el diseño de las normas y reglas que se han de traducir al terreno de la factibilidad para que aumenten los rendimientos crecientes de la administración pública. La compatibilidad entre el diseño y la factibilidad de los controles es requisito para evitar una cadena de incumplimientos, vacíos legales, imprecisión reguladora, omisiones, duplicidades, dilaciones e indolencias que dañan la consistencia de la institucionalidad.

En consecuencia, la distinción entre los tipos de control es importante para situar la utilidad aplicada del control en los procesos de regulación que es indispensable ordenar.

Así, el *control ext ant* y el *control ext post*, son la faceta temporal y espacial de del mismo para entenderlo en la diversidad y complejidad de la vida institucional. El *control ext ant* alude a las condiciones que favorecen la racionalidad normativa desde el momento en que se cumple con la vigencia y disposición de las reglas y procedimientos que es necesario tener para orientar con certidumbre las acciones de regulación. El *control ex post* se refiere al modo de utilizar los instrumentos que permiten conocer en tiempo real la información que se deriva del cumplimiento de los objetivos, metas y proyectos a cargo de instancias y responsables. Este tipo de control se caracteriza porque verifica el grado de cumplimiento entre lo propuesto y lo alcanzado, destacando los aspectos específicos que sustentan la operación en conjunto de las instituciones administrativas.

Carácter sustantivo de la evaluación en la institucionalidad

Los resultados de la acción gubernamental son producto de las capacidades administrativas que el Estado desarrolla para favorecer las ventajas compartidas a que tienen derecho las personas civiles y los grupos ciudadanos. Toda acción gubernamental tiene impacto positivo o negativo en la sociedad, dado que es inevitable el reacomodo de las posiciones sociales, económicas y políticas que se derivan con la aplicación de las políticas públicas. El cumplimiento o no de los programas gubernamentales, le concierne de manera predominante a la administración pública, entendida como la institución responsable de organizar los esfuerzos que se encaminan al mejor aprovechamiento de los recursos escasos para hacer efectivo el mejoramiento constante de las condiciones y relaciones de vida en la sociedad.

En la visión contemporánea de las instituciones, continúa teniendo importancia el diseño de los planes y programas públicos, pero un aspecto crucial de los mismos, es cómo se cumplen, y qué impacto final dejan para ventaja o desventaja de los ciudadanos. Por ello,

el único modo de conocer y destacar el impacto de los resultados finales, es la evaluación. Si los gobiernos son instituciones creadas para atender y resolver problemas, así como conseguir resultados efectivos en favor del bien común, no hay duda que las tareas de evaluación son fundamentales para contrastar intenciones definidas con resultados obtenidos.

La evaluación del poder también incluye a la administración pública. La valoración de la acción de gobierno es al mismo tiempo la valoración de las acciones administrativas, debido a que son el medio que relaciona al propio gobierno con los ciudadanos. Si gobernar alude a las capacidades que se tienen para asegurar la dirección pública de la sociedad por los derroteros de la libertad, la democracia, la justicia y el bienestar compartido, el pilar fundamental en este propósito es la administración pública porque es la encargada de traducir en acciones específicas los compromisos de la política pública.

En consecuencia, la evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño institucional de la administración pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación. Dichos elementos son consubstanciales a las acciones administrativas, y reflejan la situación que guardan los medios de la acción gubernamental. La evaluación es un ejercicio que se orienta a reconocer capacidades acreditadas, o bien, a localizar los errores y fallas que deben eliminarse. Tiene efectividad cuando se analizan los momentos en que la administración pública ingresa plenamente a los senderos de la implementación, es decir, del cumplimiento previsto de los programas gubernamentales.

Con los procesos de implementación⁸ se deriva la información más realista que favorece el conocimiento sobre el cumplimiento

⁸ Elmore F. Richard, "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales" en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), *La implementación de las políticas A 4*, México, Miguel Angel Porrúa, 1978; F. Luis Aguilar Villanueva, "La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México", *Memorias del Foro Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia*, 2003, p. 221.

o incumplimiento de los objetivos y metas. En este sentido, la evaluación no concluye al ubicar la relación de los insumos⁹ con los productos que es propia de los esquemas administrativistas tradicionales, sino que su eficacia depende de la valoración que se realiza sobre la calidad operativa de las políticas públicas. La valoración sobre las metas sustantivas de la administración pública, es la pauta que permite distinguir entre la evaluación de los medios y la evaluación de los resultados finales.

Uno y otro se encuentran interrelacionadas, pero su ámbito de distinción es importante para no incurrir en valoraciones holísticas que responden más al volumen considerable de las estructuras administrativas, no a la calidad de los procesos que deben acompañar a las políticas públicas. La valoración sobre el desempeño de la administración pública es un imperativo de primer orden, dado que es la institución que moviliza los principales recursos del Estado, y es la responsable de transformar en acciones diversas la vastedad de los programas públicos que responden a las demandas plurales de la sociedad.

El núcleo para la evaluación¹⁰ de la administración pública es la relación entre los valores y los hechos porque son la piedra de toque que nutre la legitimidad que la acredita como la institución necesaria, útil e imprescindible para la vida productiva de la sociedad. En consecuencia, los valores y los hechos son las esferas que dan sentido a la relación de confianza que establece con el público ciudadano.

En esta perspectiva, los valores son los distintos compromisos que la propia administración pública tiene con la vida colectiva en materia de alimentación, bienestar, democracia, educación, justicia, progreso, salud, recreación y vivienda entre otros, y que son de manera nítida una oferta de políticas públicas que generan expectativas ante los grupos civiles y ciudadanos. Toda oferta de políticas

⁹ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 225.

¹⁰ Joan Subirats, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. IV, n° 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, p. 13.

públicas significa el compromiso de la autoridad ante la colectividad¹¹ organizada, y en esa tarea, la administración pública es la puerta de entrada que se erige como la depositaria de los valores que deben cumplirse a través de las políticas públicas. Las políticas como valores, refrendan el compromiso de la administración pública con aquellos capítulos que se refieren a la calidad de vida.

Respecto a los hechos, deben ubicarse en el verdadero talón de Aquiles de la administración pública, porque constituyen el compromiso que tiene con la sociedad, a partir del cumplimiento de la oferta de gobierno, es decir, de la oferta de políticas públicas. Los hechos son los resultados finales que un gobierno consigue y se traducen de manera inevitable en mayor o menor calidad de vida; en avances modestos o en logros significativos; en la disminución efectiva de la exclusión social o en el aumento de la misma; en la ampliación de la oferta de empleo para la población productiva o en la multiplicación de los niveles de desocupación; en la reducción de la deuda pública o en el acrecentamiento de los niveles de endeudamiento; en el aumento significativo de la seguridad social o en el freno de su cobertura indispensable; en favorecer a la democracia como sistema de vida o fortalecer para desventaja de la vida pública emprendedora, las prácticas del autoritarismo. Los hechos son el saldo final de la acción de gobierno, y con ello, la capacidad o incapacidad de la administración pública para conseguir los resultados deseados y esperados.

Cuando los hechos están distantes de los valores ofrecidos —compromisos de política pública— sobrevienen condiciones de desprestigio para la administración pública y los responsables de la dirección política de la sociedad. La distancia pronunciada entre los valores y los hechos revela alguna de las fallas siguientes: el exceso de oferta de gobierno y la baja capacidad instalada para cumplirlos; la falta de pericia ante contingencias que modifican drásticamente los objetivos iniciales; los errores de diseño e implementación en las políticas públicas; la injustificada pretensión de

¹¹ Francisco Naisthat, *Instantáneas de la acción*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 163.

que el gobierno haga todo, sin considerar los esfuerzos e iniciativas de la sociedad civil; la omisión de que los recursos del gobierno son escasos, y por tanto, se incurre en mayor déficit fiscal. Fallas como las señaladas, generan desaliento, desencanto y descrédito en la administración pública, y erosionan su carácter público al convertirse en fuente de males sociales que tienen costos onerosos para la vida productiva de la sociedad y el prestigio institucional del gobierno.

La evaluación de la administración pública es una tarea relevante que debe tener un lugar en la agenda institucional. En la visión de los gobiernos confiables¹² y responsables, la administración pública no es infalible ni portadora de un saber incontrovertible. Por tanto, el poder sensible y prudente determina las acciones que permitan llevar a cabo la mejor evaluación de las instituciones administrativas, entendida como la oportunidad de valorar con criterios cuantitativos y cualitativos, el cúmulo de acciones, operaciones y tareas que implementan en el corto, mediano y largo plazo.

La evaluación de los programas públicos no debe considerarse un ejercicio reservado únicamente a los profesionales de la administración pública. La ausencia del público ciudadano en la evaluación de los programas de interés general, es un auténtico ejercicio de evaluación gubernamental, no obstante que tenga como prioridad el bien público. La evaluación gubernamental, aunque importante, es una evaluación de casa, es decir, de expertos que asumen la postura de ser juez y parte. Se pierde así, la objetividad e imparcialidad que corresponde a los gobiernos responsables, y también se pierde la oportunidad fortalecer la comunicación dialógica con los ciudadanos, porque es un requisito de la gobernabilidad democrática.¹³

La evaluación es una tarea de responsabilidades compartidas. Si la administración tiene a su cargo la recaudación, distribución y aplicación de los recursos públicos por mandato de la instancia legislativa, su referente principal es la vida en común, no el mundo

¹² F. L. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 19.

¹³ Antonio Camou, "Estudio Preliminar" en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 39.

de sus atribuciones en sí mismas. Por ello, en la sociedad civil hay instituciones como los parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos, los organismos empresariales, los colegios de profesionales, los medios de comunicación, los grupos de interés, el público electoral, las comunidades de expertos y las instituciones educativas –privadas y públicas– que reclaman con derecho, la oportunidad de participar en las tareas de evaluación.

Por tal motivo, quién evalúa y qué se evaluará, son aspectos esenciales para destacar a los actores de la evaluación, así como los capítulos específicos de la acción gubernamental y administrativa. En la evaluación pública hay intereses grupales que es importante considerar en la discusión, análisis y medios a utilizar, y que responden a diversas ópticas que dan vida a patrocinadores, beneficiarios y responsables de los programas públicos. Es pues, la evaluación, un ejercicio técnico, institucional, público y político que reclama el trabajo de deliberación y argumentación para construir los acuerdos que definan tanto la agenda de criterios como los objetivos, procedimientos, tiempos y productos esperados.

La cobertura de la evaluación pública se relaciona con hechos, resultados, tipo de desempeño e indicadores de medida que forman parte de la institucionalidad de la administración pública. Es, por ello, un conjunto de cuestiones pragmáticas en las cuales se valora la eficacia de las políticas, la consistencia de las instituciones administrativas, la reformulación de las políticas, la decisión sobre continuar o terminar la vigencia de los programas y la visualización de cómo es factible introducir un sistema de mejoramiento para que la administración pública tenga mayores rendimientos y elementos más consistentes de respuesta.

La evaluación pública no es, ni puede ser, un ejercicio de gabinete cerrado, porque la administración de la sociedad –atención y satisfacción de necesidades comunes– es un asunto primordial del Estado, y para que éste tenga un carácter más público y democrático, es fundamental que los grupos ciudadanos tengan la oportunidad de intervenir directamente en la valoración de las políticas y programas de los cuales son los beneficiarios directos. La especificidad

y generalidad de las políticas públicas es un punto crucial para la evaluación de las mismas, porque combinan los juicios de valor con la información obtenida a partir del desempeño de la administración pública. En el ámbito institucional de ésta, es importante el trabajo de mediación para definir las prioridades, criterios y necesidades de información que permitan construir los acuerdos indispensables que faciliten la adopción de la evaluación como una auténtica política pública.

Un aspecto no menos importante de la evaluación pública, es que constituye un sistema eficaz de aprendizaje. La propia naturaleza de los problemas públicos implica que son complejos —ariscos, reinidentes, rebeldes— para su tratamiento y solución, lo cual significa que cada uno genera su propia política pública, y por tanto, no hay soluciones generales a la manera de formatos que pueden utilizarse indistintamente.

La dinámica de los problemas públicos tiene su propia trayectoria, impacto, solución, resolución, desenlace y actores, lo cual impide la formulación de criterios abstractos y universales que sean confiables para toda situación. El aprendizaje de la evaluación consiste en valorar las experiencias institucionales en su propia dimensión, es decir, en la relación espacial y temporal de cada problema público. Es, por ello, una combinación de conocimiento, pericias, estilos y trabajo cooperativo que tienen como premisa el método del ensayo y error para situarla como la suma de elementos heurísticos que posibilitan la corrección y mejoramiento de los programas públicos con la intervención de las autoridades y los grupos ciudadanos.

No menos importante es la distinción entre la *evaluación ext ant* y la *evaluación ex post*. La primera se refiere al universo que reúne de manera efectiva, los medios, condiciones, responsables y tiempos que se tienen para dar inicio a las tareas que hacen factible la valoración de los hechos y situaciones en el futuro. La segunda se relaciona con la valoración de la calidad demostrada o no en el desempeño de las instituciones gubernamentales, y denotan el grado de capacidad que tienen para comprometerse con el logro de las metas públicas. Ésta evaluación es postdecisional, es decir, —valo-

ración de lo realizado—, y se refiere al impacto de las decisiones que, convertidas en acciones públicas, tienen público ciudadano que resulta o no favorecido con ellas. Dicha evaluación se convierte en la memoria institucional de la administración pública, y es fuente de aprendizaje para valorar los errores y aciertos de las acciones del gobierno.

La evaluación pública debe entenderse como un conjunto articulado de políticas, decisiones y acciones que tienen como objetivo descubrir, categorizar y argumentar los aciertos o los errores cometidos por la administración pública en el cumplimiento de los programas que son de interés compartido, destacando el impacto—costos, beneficios, afectaciones, fallas, omisiones, eficacia y ventajas compartidas— producido en la estructura básica de la sociedad y el grado de aceptación que el público ciudadano tiene sobre las misma.

Por consiguiente, los ciudadanos, la autoridad y la comunidad de expertos aprenden de lo que han realizado, y tienen la oportunidad de mejorar los procesos y las políticas que son la base puntual de la administración efectiva de la sociedad civil. La evaluación es un proceso abierto, plural cambiante y propositivo que es creado y desarrollado por actores específicos —burocracia gubernamental, grupos de interés y organizaciones sociales y políticas— con objeto de que el desempeño de las instituciones administrativas, con énfasis en las políticas públicas, sea cada vez mejor y consecuente con los valores que refrendan una vida pública más intensa, productiva y justa.

Control, evaluación y gestión pública

La edad moderna de la administración pública corresponde a los valores de la vida democrática en la cual la responsabilidad institucional ocupa un sitio fundamental para que sea valorada en su auténtico realismo y acepción. La responsabilidad democrática en el espacio de las sociedades liberales, contribuye a evitar que la admi-

nistración pública sea considerada una carga perniciosa o una institución comprometida consigo misma. La administración pública distante de los valores democráticos —igualdad, libertad, democracia, responsabilidad, participación, representación, rendición de cuentas, transparencia, meritocracia— corre el riesgo de entenderse como un sistema cibernético —algoritmos, operadores, recursos, decisiones, autorregulación— que funciona bajo el patrón de la racionalidad irrestricta, y por tanto, su compromiso es con la eficiencia en sí misma, no con las reglas que vinculan a los ciudadanos con las autoridades electas y designadas.

El control y la evaluación no deben considerarse como piezas mecánicas que se pueden acomodar con la óptica de los procesos de ingeniería. El control y la evaluación son parte del mundo de los valores democráticos, y éstos se producen en marcos cognoscitivos, culturales e institucionales, que son su verdadero referente para entender su aplicación y los resultados que con ellos se generan. El criterio administrativo del control y la evaluación no es el más confiable para determinar la relación entre eficiencia y democracia que aluden en términos prácticos e institucionales al vínculo entre la sociedad y el Estado; entre los ciudadanos y el gobierno.

En cambio, los valores de la institucionalidad con orientación democrática, son la pista que permite reconocer a la administración pública en el mundo de las atribuciones sustantivas que la comprometen con los fines público-sociales y la consistencia política del Estado. Por ello, el control y la evaluación tienen como objetivo central mejorar y prestigiar a la administración pública, fortaleciendo lo que concierne a la gestión pública.

La gestión pública es el comportamiento dinámico, diferenciado e intercomunicado de la administración pública, y se encarga de fortalecer la capacidad instalada que ésta tiene. De este modo, mientras que la administración pública es la institución responsable de crear y favorecer las mejores condiciones de vida con base en la igualdad, la democracia y la equidad, la gestión pública es el sistema motor que tiene a su cargo el cumplimiento efectivo de los programas públicos. Tanto las fallas como las ventajas del control y la evaluación, alteran

la razón sustantiva de la administración pública, porque los procesos de gestión pública no se realizan con la efectividad deseada.

Al disminuir los rendimientos de la gestión pública, la administración pública incumple compromisos, retrasa programas, disminuye expectativas y afecta la lealtad que los ciudadanos tienen con ella. Por eso, es importante que la gestión pública en cuanto articulación de técnicas y tecnologías orientadas al incremento en la calidad de los resultados finales, debe tener en el control y la evaluación, los recursos que le permitan responder a la capacidad de respuesta que es propia de la administración pública.

El ángulo técnico y tecnológico de la gestión pública no debe opacar la calidad del control y la evaluación porque el contenido institucional que los caracteriza, también incluye el conocimiento tácito, es decir, el que se orienta a conseguir resultados específicos. Desde el punto de vista técnico, el control y la evaluación son producto de decisiones institucionales, y de los arreglos entre los responsables de las decisiones; están comprometidos con los fines axiológicos de la administración pública, y los valores teleológicos de la gestión pública.

Por tanto, la relación de correspondencia que deben guardar es importante para que la administración pública y la gestión pública armonicen compromisos, políticas y programas. Los responsables del control y la evaluación no deben optar entre mayor criterio técnico y la importancia de los valores institucionales. Han de conjugar unos y otros para no confundir los medios y los fines. En este caso, los fines de la administración pública se relacionan con los valores de la vida pública que son los valores republicanos del poder, y los fines de la gestión pública se vinculan con las acciones que conllevan a mejorar el desempeño de las instituciones administrativas, asociando calidad, eficiencia y trato considerado a los ciudadanos en la producción de los bienes y servicios.

En consecuencia, el control y la evaluación no son procesos disociados, sino medios complementarios que se vinculan con la efectividad de las instituciones administrativas y los fines sustantivos del quehacer institucional. Para tal efecto, deben revalorarse por su

contribución específica al funcionamiento de las instituciones administrativas, y de ese modo, situarlos como instrumentos necesarios para la capacidad operativa de las propias instituciones y como recurso indispensable para que los sistemas de dirección, coordinación e implementación de los programas públicos, tengan un funcionamiento adaptativo y flexible, aumentando de esa manera, la capacidad para administrar la sociedad civil.

Las tareas relacionadas con la dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas, son centrales en el desempeño de las instituciones administrativas. Por tanto, la gestión pública debe proporcionar los recursos y repertorios que la integran para dotarlas de consistencia y efectividad. Tanto el control como la evaluación, son fundamentales para que esas tareas se cumplan sin mayor dilación, atendiendo a la lógica del quehacer institucional público, misma que tiene como meta, el abordaje, atención y solución de los problemas públicos. La lógica del quehacer institucional público tiene significado político desde el momento en que se relaciona con la agenda de gobierno y los programas sustantivos de la administración pública.

En uno y otro caso, se alude a decisiones que favorecen a unos y afectan a otros; a recursos que se han de movilizar para generar impactos diversos en la sociedad civil y a la determinación de elaborar planes y programas que tendrán aplicación general y focalizada de acuerdo con las demandas de la pluralidad democrática.

En esa lógica, el control y la evaluación deben funcionar con sentido institucional, es decir, con alcance de gobierno, sin perder de vista que son piezas que pueden influir en las expectativas de los ciudadanos y en los niveles de la calidad de vida porque están presentes en la elaboración e implementación de las acciones públicas.

El alcance efectivo del gobierno depende de la dirección política, mientras que la eficacia de la administración pública se enlaza con las ventajas funcionales y operativas que dan sentido y aplicación a los programas de la vida pública. El alcance de gobierno requiere de

una variedad de medios que, por su armonía y consistencia, tengan la capacidad de transformar en políticas públicas la razón sustantiva de la administración pública. La capacidad de transformación depende fundamentalmente de la gestión pública, la cual debe entenderse como un sistema productor de políticas que se vierten a la sociedad, sin desconocer que corresponde a la administración pública, la distribución de las mismas para atender problemas focalizados. Y en la distribución de las políticas, el control y la evaluación indican la regulación a seguir y las mejoras a considerar para que la gestión pública sea un método del quehacer institucional en la administración pública.

Conclusión

La administración pública contemporánea tiene el compromiso de acreditarse como una institución sensible, efectiva y responsable. La voz ciudadana le reclama que sea corresponsable con las iniciativas de gestión que se originan en la sociedad civil. Los electores le exigen responsabilidad creciente para que sus acciones sean motivo de valoración y consenso amplio. La vida pública organizada le formula planteamientos que tienen una diversidad de necesidades y demandas a las cuales tiene que dar repuesta. La vida social tiene nuevas dinámicas para luchar contra la pobreza y la exclusión social. El tercer sector que no es ni Estado ni mercado, sino agrupaciones civiles y ciudadanas interesadas en participar en la atención y solución de los problemas públicos, es un referente que debe tomar en cuenta en la elaboración y aplicación de los programas públicos para dar paso a los procesos de corresponsabilidad.

Los nuevos contextos de la administración pública son más exigentes que otrora. Por tanto, los resultados que la administración pública es capaz de generar la comprometen a que los sistemas de gestión pública que elaboran los planes y programas que tiene a su cargo, tengan un funcionamiento efectivo y eficaz. Si la gestión pública es el camino que la administración pública utiliza para

generar estrategias colectivas, ello implica que las tareas de control y evaluación deben complementarse de manera continua para garantizar que los procesos de gobierno generan políticas que permitan aumentar los indicadores de la gobernabilidad democrática.

El control y la evaluación se enlazan con la dirección e implementación de las políticas públicas y con el desempeño administrativo del gobierno. En consecuencia, su pertinencia y calidad son condición insoslayable para que los resultados tangibles de la acción gubernamental tengan como elemento permanente el valor de la efectividad.

El control y la evaluación tienen un valor institucional que se origina en los acuerdos que los órganos de decisión y las instancias de ejecución consiguen alcanzar para fijar las modalidades de la regulación al interior de la administración pública, así como la que corresponde a la vida externa de la misma, que es la vida pública. El control y la evaluación no pueden aceptarse únicamente en las consideraciones que versan sobre el valor de lo administrativo. El control y la evaluación deben asumirse en los valores de la institucionalidad, es decir, en los valores que son propios de la gobernanación y administración de la sociedad. El tiempo de los rituales administrativos no tiene cabida en una sociedad que, como la contemporánea, proclama que la administración pública sea más pública y democrática. En esa perspectiva, el control y la evaluación no son asuntos de casa, sino que deben estar a la vista del escrutinio ciudadano.

Recibido el 5 de agosto del 2004

Aceptado el 14 de octubre del 2004

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis, “La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México”, *Memorias del Foro Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia*. 2003.
- Ayala Espino, José, “Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.ºs. 8 y 9 Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. 2001.
- Camou, Antonio, “Estudio Preliminar” en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
- Elmore, F. Richard, “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), *La implementación de las políticas A 4*, México, Miguel Angel Porrúa. 1978.
- Lindblom, Charles, “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. VI, n.º 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1997.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica. 1997
- Naisthat, Francisco, *Instantáneas de la acción*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.
- North, C.Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial. 1994.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa. 1981.
- Subirats, Joan, “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Revista de Gestión y Política*

Pública, Vol. IV, n° 1, México, Centro de Investigación y
Docencia Económicas. 1995.
Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Nacional
Autónoma de México. 2000.