
Evaluación y gestión pública innovadora

El propósito de este trabajo es mostrar el papel de la evaluación para una gestión pública innovadora en un contexto de alta incertidumbre, en contraste con el contexto de baja incertidumbre e innovación limitada implícito en la «Nueva Gestión Pública». El artículo sostiene que en lugar de tratar de prever los procesos turbulentos que desemboca en situaciones altamente complejas, es conveniente aumentar la capacidad de adaptación de la gestión pública y que la evaluación antes, durante y después de las innovaciones introducidas puede desempeñar un papel crucial en una gestión pública innovadora.

Lan honen helburua da ziurgabetasun handiko testuinguruan kudeaketa publiko berritzailea egiteko ebaluazioak duen zeregina azaltzea, «Kudeaketa Publiko Berria» inplizitua den berrikuntza mugatuarekin eta ziurgabetasun gutxiko testuinguruarekin alderatuz. Artikuluak dio egoera oso konplexuak eragiten dituzten prozesu nahasiak aurreikusten saiatu beharrean, kome-nigarria dela kudeaketa publikoaren egokitzapen ahalmena handitzea, eta ebaluazioak, egindako berrikuntzen aurretik, bitartean eta ondoren, zeregin erabakigarria izan dezakeela kudeaketa publiko berritzaileari begira.

This paper sets out to show the role of assessment in innovative public-sector management in the context of great uncertainty and limited innovation implicit in the «New Public-Sector Management». It argues that instead of trying to anticipate the processes that lead to turbulence (processes which cannot be anticipated) it is preferable to increase the capabilities of public-sector management, and that assessment before, during and after the introduction of innovations can play a crucial role.

Índice

1. Introducción
2. Un supuesto implícito de la «Nueva Gestión Pública»
3. Hacia una gestión pública innovadora
4. El papel de la evaluación en el desarrollo de la gestión pública innovadora
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Nueva gestión pública, innovación, evaluación.

Keywords: New public management, innovation, evaluation.

Nº de clasificación JEL: H43, H83, D80.

1. INTRODUCCIÓN

Con el avance de la globalización, los mercados están altamente interconectados y la «sociedad en red», incluyendo el «gobierno en red» (la «gobernanza»)¹ alcanza un elevado grado de complejidad. En este contexto la previsión es difícil y en algunos casos, imposible, dada la incertidumbre que prevalece. No se trata solo de situaciones de riesgo, en las cuales se sabe que pueden ocurrir determinados hechos con probabilidades desiguales y se conoce la distribución de probabilidad de dichos casos.

Para tales casos se pueden aplicar diferentes criterios de decisión que permiten realizar elecciones racionales. Pero la incertidumbre que prevalece en el siglo XXI abarca también los eventos que no se conocen, es una «incertidumbre radical». Lo que se sabe es que no se sabe («known unknowns») y a veces ni siquiera se sabe eso («unknown unknowns»)². ¿Cómo puede la gestión pública promover innovaciones en este

¹ Vease Subirats (2010): «el «gobierno en red» es una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos» y la detallada discusión conceptual sobre gobernanza en Aguilar (2010).

² Este tipo de «incertidumbre radical», que fue considerada por los economistas Frank Knight y John Maynard Keynes en la década de 1930, ha vuelto a resurgir con fuerza recientemente en la forma de

tipo de contexto? ¿Cuál es el papel de la evaluación en una gestión pública innovadora? Estas son las cuestiones principales que se abordarán en este trabajo, que se inicia mostrando que un supuesto implícito de la «Nueva Gestión Pública» (NGP) es un contexto de baja incertidumbre, de alta predictibilidad, en el cual pueden realizarse contratos que establecen los resultados que pueden esperarse a partir de los recursos asignados a los agentes. Una consecuencia de este supuesto es que la NGP estimula la introducción de un conjunto limitado y limitante de innovaciones. En contraste, la tercera sección de este artículo está dedicada a mostrar que en un contexto de crisis y alta incertidumbre la gestión pública innovadora (GPI) puede y debe introducir innovaciones que permitan una acción más eficaz y eficiente del sector público. La cuarta sección del trabajo muestra el papel que puede desempeñar la evaluación en el desarrollo de esas innovaciones y la última sección es una síntesis del artículo.

2. UN SUPUESTO IMPLÍCITO DE LA «NUEVA GESTIÓN PÚBLICA»

El entusiasmo con que se puso en marcha (o trató de ponerse) a partir de los años ochenta el enfoque de la «Nueva Gestión Pública» (NGP) primero en Nueva Zelanda, Reino Unido y otros países europeos, y también en Estados Unidos y en Canadá, y más tarde en los países en desarrollo, fue seguido por una cierta desilusión al constatar los problemas derivados de su puesta en marcha (y las dificultades para aplicar este enfoque). Se efectuaron varios análisis de estas experiencias pero un aspecto ha sido poco subrayado: la NGP requiere de un contexto de baja incertidumbre³. En caso contrario su puesta en marcha se ve fuertemente afectada: los contratos de gestión entre principales y agentes, que determinan los resultados esperables a partir de los recursos asignados (y las correspondientes responsabilidades), se vuelven instrumentos formales de poca utilidad (ya que su incumplimiento, e incluso su cumplimiento, puede atribuirse a la intervención de factores no previstos); la cadena causal que media entre productos y efectos (*outputs* y *outcomes*) queda muy mediatizada por factores no controlables ni anticipables.

Para hacer frente a la complejidad y turbulencia que afronta la gestión pública actual, se puede sostener que es importante anticipar los procesos que llevan a la turbulencia (Metcalf, 2010, pág.18)⁴. Un enfoque alternativo es argumentar, como se hace en este trabajo, que en lugar de tratar de anticipar lo no anticipable es conveniente aumentar la capacidad de innovación de la gestión pública, y en este caso la evaluación puede cumplir ese papel.

«cisnes negros» (*black swans*). Para la distinción entre «known unknowns» y «unknown unknowns» véase Runde y Feduzi (por publicar), y Pawson, Wong y Owen (2011). Sobre la importancia de la incertidumbre radical en el análisis de la innovación véase Lester y Piore (2003).

³ Una de las excepciones es Zapico-Goñi y Mayne (1997).

⁴ Ver Metcalf (2010).

Además, cuanto más innovadora sea la gestión pública, más cambios se introducirán, lo que hará más difícil anticipar los resultados y atribuirlos a determinadas innovaciones. La NGP requiere un contexto estable, predecible, y en ese sentido tiene un «sesgo conservador», poco propicio a la promoción de innovaciones que dificultan su aplicación⁵. Esto no deja de ser paradójico, puesto que la NGP es en sí misma una innovación que implica un conjunto de innovaciones asociadas como los contratos de gestión, la utilización de indicadores de rendimiento o resultados y la contabilidad de devengo (*accrual accounting*). Pero estas innovaciones, aunque importantes, son limitadas y limitantes, en cuanto que no promueven otras innovaciones⁶.

3. HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA INNOVADORA

En este artículo se utiliza la definición de innovación de Hughes *et.al.* (2011), que es coherente con una definición internacional estándar de innovaciones, y ha sido empleada para el trabajo empírico sobre innovación en el sector público de Gran Bretaña y de los países nórdicos (permitiendo por tanto un *benchmarking* de organizaciones públicas españolas con las de dichos países, si se la aplicara en un estudio empírico español).

Una innovación es la puesta en marcha de productos (bienes o servicios) nuevos o significativamente mejorados, o procesos, o nuevos métodos de *marketing* o nuevos métodos organizativos (...) (Hughes *et. al.* 2011, pág. 5).

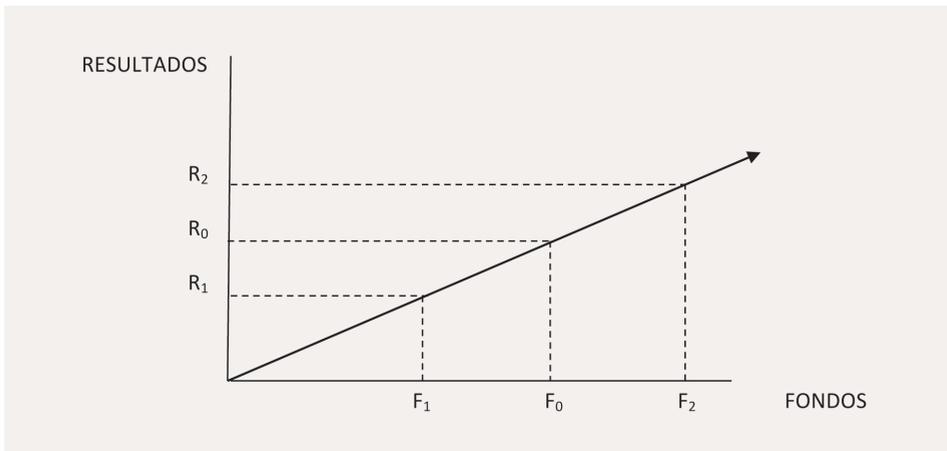
Particularmente en períodos de crisis, cuando la restricción presupuestaria es más acentuada, la búsqueda y promoción de innovaciones que permitan lograr «más con menos» es fundamental.

En efecto, estas innovaciones pueden hacer posible que una reducción de recursos o fondos disponibles no signifique una disminución en la cobertura de población ni en la calidad de los servicios prestados. Una gestión pública innovadora (GPI) puede introducir innovaciones que permitan alcanzar el mismo nivel de resultados (incluyendo el nivel de calidad en la prestación de servicios) con menores recursos, o, alternativamente, un mayor nivel de resultados con los mismos. Empleando la terminología que se introduce más en detalle en las páginas siguientes, estas innovaciones son de procesos (y complementan las innovaciones de producto, o de políticas, que implican realizar políticas o cosas nuevas). El gráfico nº 1 muestra la relación lineal que generalmente se supone que existe entre fondos y resultados asociados a un programa público:

⁵ En Bugge *et al.* (2010). se mencionan algunos efectos negativos no buscados de las innovaciones introducidas por la NGP.

⁶ Innovaciones análogas a las que en la literatura del cambio técnico son llamadas «cambio técnico localizado».

Gráfico n° 1. **RELACIÓN ENTRE FONDOS (O RECURSOS)
Y RESULTADOS ASOCIADOS A UN PROGRAMA SOCIAL**



Fuente: Elaboración propia.

Con un nivel de fondos F_0 se puede alcanzar un nivel de resultados R_0 (por ejemplo, número de personas tratadas satisfactoriamente por el sistema de salud); si los fondos se reducen a F_1 , en ausencia de innovaciones el nivel de resultados que se podría alcanzar disminuiría a R_1 .

Las consideraciones precedentes están en la base de la reacción de quienes son responsables de programas sociales, cuando se enfrentan a una reducción de fondos: tratan de que dicha reducción sea anulada, invocando para ello la importancia del programa o procurando conseguir fondos adicionales o nuevas fuentes de financiamiento (por ejemplo, la Comisión Europea).

Está implícito en el argumento anterior (y en la reacción a que se hizo referencia) que el modo en que se está llevando a cabo el programa es el más eficaz y eficiente. En otras palabras, que no hay forma alternativa en la cual podría gestionarse el programa que permitiese reducir costes unitarios sin afectar a la calidad o a la magnitud de los resultados. En otras palabras, se supone que «no puede gestionarse mejor».

Dicho modo de ejecución del programa, en particular los procesos involucrados, es la «tecnología» del programa. Y esta tecnología puede caracterizarse por los recursos que requiere (tanto en calidad como en cantidad) para alcanzar determinados resultados (cualitativos y cuantitativos). A su vez, a cada tecnología corresponde un nivel de costes unitarios para determinada escala de operaciones. En principio, aunque no necesariamente, a diferentes tecnologías corresponderían también diferentes costes unitarios.

Es muy conveniente explicitar la relación subyacente (ver gráfico nº 1) en la discusión realizada en los párrafos precedentes: la relación postulada en aquel gráfico corresponde a la siguiente función:

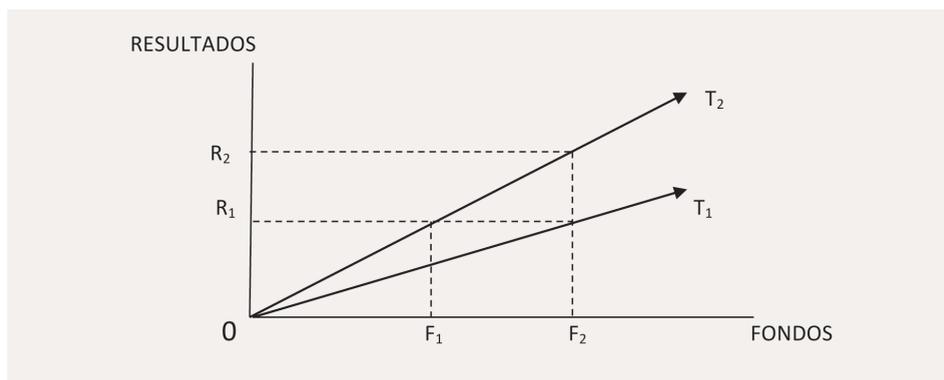
$$(1) \quad R = f(F), \text{ o sea, los resultados } (R) \text{ dependen de los fondos } (F),$$

y, más particularmente,

$$(2) \quad R = a \times F, \quad \text{o sea, una relación lineal, donde «a» es un parámetro que corresponde a costes unitarios constantes (la pendiente de la recta).}$$

Se pueden considerar entonces distintas tecnologías diferentes, suponiendo diferentes niveles de costes unitarios (para simplificar el argumento se supone que los costes son constantes; este supuesto no limita la validez del argumento). En ese caso, los vectores del gráfico nº 2 corresponden a diferentes tecnologías. Nótese que el parámetro «a» se puede leer como la pendiente de la recta OT, es decir, el cociente constante entre el nivel de resultados y el nivel de fondos.

Gráfico nº 2. **DIFERENTES TECNOLOGÍAS PARA UN MISMO PROGRAMA**



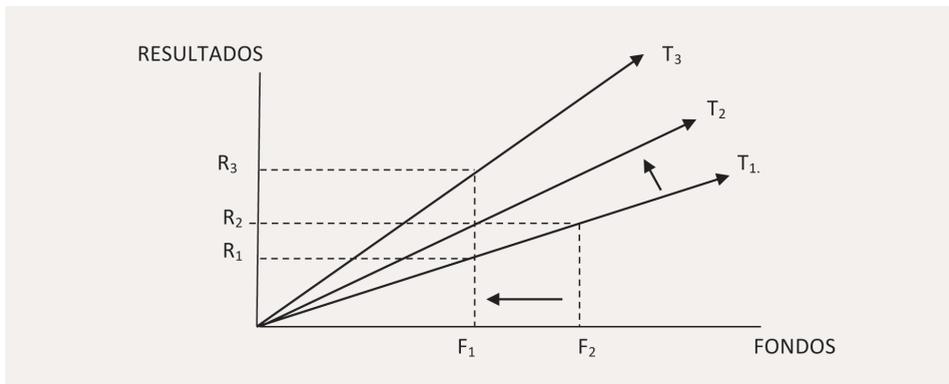
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico nº 2 la tecnología 2 (T2) presenta costes unitarios menores que la tecnología 1 (T1) (el mismo nivel de resultados R_1 puede alcanzarse con menos recursos en el caso de la tecnología 2 que con la tecnología 1 ($F_1 < F_2$); alternatively, con el mismo nivel de recursos (F_2) la tecnología 2 permite alcanzar un mayor nivel de resultados ($R_2 > R_1$).

Se reconsidera ahora la situación planteada al inicio de esta sección, en la cual se experimentaba una reducción en los fondos destinados a un programa determinado. Además de la reacción típica, ya mencionada, de buscar otra fuente de fondos o

de sacrificar el programa, se debe incluir otra opción: introducir una innovación en el programa, inducir un cambio de tecnología: el cambio de la tecnología permitiría reducir los costes unitarios sin disminuir la calidad de los productos y servicios generados por la intervención (programas o políticas o proyectos), por lo cual el nivel de resultados que se alcanzaba antes de la disminución de fondos podría mantenerse o incluso aumentar, según la reducción que se verifique en los costos. Esto se muestra en el gráfico n° 3, en el cual al pasar la tecnología de T_1 a T_2 , por la introducción de una innovación, aún si se redujeran los fondos disponibles de F_2 a F_1 no baja el nivel de resultados (que se mantendría en R_2 , el nivel alcanzable con los fondos F_2 si se aplica la tecnología T_1 y el nivel que correspondería con la tecnología T_2 y nivel de fondos F_1). Aún más, si la innovación consistiera en la adopción de la tecnología T_3 , la reducción de fondos de F_2 a F_1 no sólo no reduciría el nivel de resultados sino que lo aumentaría, alcanzándose el nivel $R_3 > R_2 > R_1$.

Gráfico n° 3. REDUCCIÓN DE FONDOS E INNOVACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El argumento precedente puede utilizarse para hacer frente al dilema que frecuentemente se plantea cuando ocurre una reducción de fondos: o se consiguen fondos adicionales para compensar la reducción o se sacrifica el programa. El dilema es superable mediante la introducción de innovaciones que reduzcan los costes unitarios.

A veces este dilema se formula en forma de un conflicto o dilema entre la calidad de los servicios y la cantidad de población cubierta por los servicios, y también en este caso la introducción de innovaciones permite compatibilizar la reducción de fondos con el mantenimiento (o incluso el aumento) de cobertura y calidad en la prestación de los servicios.

Tomando en cuenta este enfoque de la innovación como «variable de ajuste», es posible reconsiderar lo que se entiende por calidad de los ajustes fiscales. Como se-

ñalan Von Hagen y Strauch (2001), hay un consenso creciente entre economistas y hacedores de política en que el éxito de los esfuerzos por consolidar el presupuesto del gobierno depende de la calidad de los ajustes presupuestarios que se realizan, y que los ajustes fiscales de «buena calidad» son los que hacen énfasis en los recortes de gastos más que en incrementar los ingresos. Una perspectiva alternativa, planteada en este artículo, es que los ajustes de buena calidad son los que se basan en innovaciones. Este enfoque centrado en la posibilidad de obtener «más (resultados) con menos (recursos)» mediante innovaciones en la Administración pública también ha sido propuesto para el caso de Italia; ver Carzaniga (2011, p. 45)⁷.

Al considerar la factibilidad de innovaciones en la gestión pública es interesante referirse a la llamada «Ley de Baumol» (que toma el nombre del destacado economista que la formuló por primera vez, William Baumol), que los costes laborales de los servicios tienden a aumentar, porque en tanto los salarios de quienes trabajan en servicios aumentan como en el resto de la economía, la productividad laboral tiende a mantenerse constante.

La «ley de Baumol» indicaría que los costes unitarios de los servicios tenderían a aumentar, no a disminuir. Pero esta ley no tendría vigencia si se introducen innovaciones que alteren el ritmo diferencial de crecimiento entre costes laborales y productividad laboral. Un ejemplo de que estas innovaciones son posibles proviene de la «economía del arte», donde Frey (2000) menciona el reemplazo en festivales de las orquestas de cámara por orquestas sinfónicas y la reducción del tiempo de viaje de los artistas en las giras.

La posibilidad sugerida de reducir los costes unitarios sin perjudicar la calidad ni la cobertura, no es una mera posibilidad teórica. Propuestas concretas en este sentido se han formulado y también han sido puestas en práctica (Meldolesi, 2011)⁸. Sin embargo, tampoco debe exagerarse la facilidad con que pueden introducirse innovaciones en los programas sociales, sobre todo en épocas de crisis. Pero entre el nihilismo y el voluntarismo hay un espacio para la introducción de innovaciones en la gestión pública, y el resto de esta sección aportará algunas sugerencias para avanzar en esta dirección.

En primer lugar es útil distinguir entre dos tipos diferentes de innovaciones públicas que pueden caracterizar la gestión pública innovadora (y que están incluidos en la definición más general a la que se hizo referencia en el primer párrafo de esta sección):

⁷ Véase también Meldolesi (1992). Por su parte, Ongaro (2009) muestra algunos determinantes históricos y estructurales comunes de la Administración pública italiana y la española, una de cuyas implicaciones es que *prima facie* pueden encarar problemas similares cuyas soluciones también puedan tener puntos en común.

⁸ Además, véase Berkowitz y Paradise (2011) y Kammarck (2004); y http://www.governmentontheweb.org/sites/governmentontheweb.org/files/Leaders_Followers.pdf

- a) innovaciones en la propia gestión pública, en el «modo de hacer» del sector público («innovaciones directas») e
- b) innovaciones inducidas por la gestión pública en el «modo de hacer» del sector privado, creando un contexto más favorable para la gestión privada («innovaciones indirectas»).

Este artículo abarca ambos tipos de innovaciones y de GPI. Además, aplicando la distinción tradicional entre innovaciones de proceso e innovaciones de producto, incluyendo entre las segundas las innovaciones de servicios, pueden considerarse y, lo que es más importante, pueden promoverse, cuatro tipos diferentes de innovaciones públicas, que corresponderían a una gestión pública innovadora:

- a.1) innovaciones directas de proceso, por ejemplo la introducción del presupuesto participativo,
- a.2) innovaciones directas de productos o servicios, como un servicio de formación profesional en nuevas tecnologías para la población en paro, la construcción de una infraestructura nueva o el diseño de una nueva política,
- b.1) innovaciones indirectas de procesos, por ejemplo la introducción de prácticas participativas para diseñar incentivos de política industrial, consultando con los actores potencialmente beneficiarios, e
- b.2) innovaciones indirectas de productos o servicios, por ejemplo un mecanismo de pagos por servicios ambientales.

Hay varias innovaciones en la gestión pública que se han ido desarrollando durante los últimos años y que no encajan con el marco de la NGP, por ejemplo, innovaciones que están permitiendo reemplazar procesos administrativos tradicionales por nuevos mecanismos que aprovechan la conexión electrónica *on line* con disponibilidad las 24 horas del día y los 365 días del año. Son los servicios públicos básicos que la mayor parte de los países de la OCDE están incorporando en la relación entre la administración, los ciudadanos y las empresas para el pago de impuestos, la gestión de seguridad social, el cumplimiento de deberes administrativos de empadronamiento o cambio de residencia, tramitación de expedientes para concursos y subastas, etc. (ver Llano Verduras, 2006). Además hay que mencionar las ventanillas únicas, las asociaciones públicos-privados, excepto las orientadas a la financiación conjunta, en las cuales hay una responsabilidad conjunta por lograr los resultados, o la «informatización inteligente», el tipo de *e-government* que permite tanto la transparencia de la gestión pública como la interactividad de los gestores públicos con el público, creando nuevas oportunidades para la participación ciudadana⁹.

Una clasificación adicional útil de las innovaciones en la gestión pública innovadora es la que hay entre innovaciones pequeñas de los métodos que se estaban apli-

⁹ En el apéndice 5 de Hugues *et al.* (2011) se incluyen más de 100 ejemplos de innovaciones de gobiernos locales en el Reino Unido.

cando (innovaciones adaptativas) y las que consisten en una modificación básica o radical en el modo de ejecutar intervenciones públicas (políticas, programas o proyectos), que pueden denominarse «innovaciones laterales» (por referencia al «pensamiento lateral») o «macroinnovaciones».

Las innovaciones adaptativas involucran un conocimiento detallado de los métodos empleados y de las circunstancias de su aplicación. Por ello es más probable que dichos cambios sean generados por quienes estén trabajando en esas intervenciones. Para inducir innovaciones de este tipo es muy conveniente examinar la estructura de incentivos de quienes trabajan en dichas intervenciones. Las preguntas que siguen pueden facilitar ese examen y la reformulación del sistema de incentivos y, además, pueden utilizarse en las evaluaciones:

- a) ¿está contemplado que los funcionarios que participan en la aplicación de la intervención innovadora reciban alguna recompensa por introducir mejoras en el modo en que se ejecutan dichas intervenciones?
- b) ¿hay mecanismos institucionalizados que constituyan incentivos negativos para la innovación? (por ejemplo, si la aplicación de métodos más eficientes en un período llevara en el período siguiente a una reducción en los fondos asignados para la intervención, sin beneficio para quienes sugieran la innovación).
- c) ¿hay incentivos para que se introduzcan mejoras en los bienes o servicios producidos por la intervención, o en los procesos o métodos organizativos que se utilizan en la gestión?

Una fuente importante de sugerencias para el desarrollo de innovaciones en la gestión pueden ser los mismos destinatarios de la intervención. En este sentido es conveniente contar con canales de comunicación y participación para que puedan expresar su perspectiva y considerar los mecanismos mediante los cuales se pueda estimular a los usuarios a formular propuestas innovadoras. De hecho, el reciente estudio piloto de innovaciones en el sector público del Reino Unido realizado por Hugues, Moore y Kataria (2011, pág. 18) ha mostrado que la «retroalimentación de los clientes» (*customers' feedback*) ha resultado ser el incentivo más fuerte para la innovación.

Las innovaciones laterales, incluyendo macroinnovaciones, es más probable que sean planteadas por quienes no estén inmersos en la ejecución de las intervenciones y puedan, por lo tanto, adoptar una perspectiva distinta de la que llevó a que los procesos sean los que son, a que las políticas se hagan del modo en que se están haciendo. Que en vez de profundizar los métodos en aplicación exploren «lateralmente» otros procedimientos, otros procesos, y también alternativas (por ejemplo, políticas o combinaciones de políticas) diferentes, como sugiere De Bono (2006). A continuación se proponen algunas preguntas que pueden contribuir a la identificación y evaluación de este tipo de innovaciones:

- 1) ¿se podrían utilizar otro tipo de procesos u otras modalidades de ejecución?

- 2) ¿qué políticas alternativas (o combinaciones de políticas alternativas) se pueden aplicar?
- 3) ¿sería posible variar los procedimientos de aprovisionamiento, mejorando la tecnología de gestión? (en particular los vinculados con inventarios y política de adquisición de bienes y servicios, por ejemplo, a través de modalidades de *e-gobierno*)
- 4) ¿podrían eliminarse algunas actividades o procesos que estén consumiendo recursos, efectuando reajustes en otras actividades, sin comprometer los resultados y bajando los costes unitarios?
- 5) ¿sería posible eliminar determinadas políticas cuyos resultados no justifiquen su continuidad?
- 6) ¿pueden introducirse bienes o servicios alternativos a los que deben producir algunos programas, tal que, sin desmedro de la calidad, o incluso mejorándola, sea posible reducir los costes?
- 7) ¿se pueden reducir los costes unitarios si se centralizan más algunas fases de la ejecución de los programas?; una pregunta vinculada con ésta, dirigida a la gestión pública de programas, sería: ¿se pueden reducir los costes unitarios aumentando el número de personas o localidades atendidas? (si hubieran economías de escala). Nótese que esta última pregunta lleva a reconsiderar el supuesto acerca de la constancia de costes unitarios, realizado al principio de esta sección. Dicho supuesto es útil para fines expositivos, pero no debería realizarse cuando se diseñan o rediseñan intervenciones. Siempre es imprescindible explorar el efecto sobre los costos al operar a diferentes escalas.

Las preguntas precedentes (que sólo son una lista indicativa) pueden contribuir a identificar posibles innovaciones en la gestión pública. Pero para llevarlos a cabo no basta con identificarlas. Además será necesario reconsiderar el sistema de incentivos, tal como se planteó en relación con las innovaciones adaptativas.

Cabe mencionar que ambos tipos de innovaciones pueden ser catalizadas por un equipo pequeño y móvil (una *task force*), con un núcleo reducido de especialistas y generalistas en el análisis de sistemas o en organización y métodos. Tanto un equipo de ese tipo, como quienes puedan introducir innovaciones en la gestión pública, deberían aprovechar la experiencia de países similares en la introducción de innovaciones, utilizando la documentación existente (ver, por ejemplo, las referencias bibliográficas incluidas en este trabajo), así como realizando viajes de estudio o invitando expertos de otros países que han realizado innovaciones en áreas relevantes para el país o la región.

Por otra parte, un sistema apropiado de seguimiento y evaluación de la gestión pública podría apoyar los esfuerzos para introducir innovaciones que permitan reducir costes unitarios o mejorar la calidad de la gestión, así como para aprender sistemáticamente de la experiencia, favoreciendo de esta forma la difusión de innovaciones que han tenido éxito.

Las modalidades de la GPI mencionadas, y las consideradas en otros artículos de este número de *Ekonomiaz*, pueden alcanzar o no los resultados esperados. Además, es posible que generen consecuencias no buscadas (que pueden ser positivas, negativas o neutras). Por otra parte, puede suceder que algunas de las innovaciones tengan efectos positivos en determinados sectores o regiones, y que sus efectos sean menos positivos o incluso negativos en otros sectores o regiones. La evaluación, además de permitir conocer los efectos de estas innovaciones, mejorar su puesta en marcha y funcionamiento y facilitar la rendición de cuentas, tiene un papel adicional que será considerado en la próxima sección.

4. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA INNOVADORA

La GPI se caracteriza por las innovaciones que introduce. Estas innovaciones se diseñan para alcanzar determinados resultados, incluyendo cambios en los procesos para hacerlos más eficientes o más participativos. Pero en la práctica, frecuentemente «sucede lo que no se espera»¹⁰ y el resultado puede ser diferente a lo planeado (de hecho, una de las definiciones de la incertidumbre es la diferencia entre *a priori* y *a posteriori*).

La evaluación permite vincular «lo que sucede» con «lo que se espera que suceda», determinando el grado en que los objetivos planteados fueron alcanzados (algo esencial para la rendición de cuentas), la relevancia de los objetivos planteados, la eficiencia en la utilización de los recursos, la calidad de los servicios prestados y de los procesos llevados a cabo¹¹, la sostenibilidad de los resultados, la equidad en la distribución de los resultados y las consecuencias no buscadas de las intervenciones¹².

Cuando las intervenciones son innovaciones, las evaluaciones pueden aportar pruebas sobre los resultados de dichas innovaciones, lo cual permite tomar decisiones sobre la conveniencia o no de su implantación y difusión a una mayor escala (*upscaling*). Para que las evaluaciones sean más útiles en esa toma de decisiones, es conveniente introducir como criterios evaluativos, además de los tradicionales, la «replicabilidad» y la «escalabilidad», que requieren una atención expresa de los evaluadores en las condiciones del contexto en las que las innovaciones fueron puestas en marcha, y en los mecanismos que generaron los resultados observados.

¹⁰ La frase es del escritor paraguayo A.Roa Bastos.

¹¹ En la evaluación de la calidad de los servicios prestados y de los procesos implementados es útil aplicar procedimientos y criterios de enfoques de calidad, como el EFQM. Para la relación entre la evaluación y el enfoque de la calidad, véase Feinstein (2010).

¹² Para una presentación de los criterios de evaluación, véase Feinstein (2007).

En condiciones de fuerte incertidumbre no es posible conocer a priori los efectos que tendrán las innovaciones que se lleven a cabo. Pero a medida que se realiza, comienzan a surgir constataciones empíricas que pueden ser utilizadas para aumentar la probabilidad de obtener los resultados esperados. Por ejemplo, cuando se trata de una innovación como la introducción de prácticas de transparencia informativa mediante una página Web de la Administración pública, o de nuevos métodos en la educación pública, que se realiza en todo el país simultáneamente, la evaluación puede identificar las regiones o comunidades autónomas donde se han alcanzado los mejores resultados. Esto puede llevar a identificar aspectos en la modalidad de implantación en dichas regiones donde se observaron los mejores resultados que eventualmente pueden ser reproducidos en las demás regiones. Este tipo de comparaciones (*benchmarking*) durante la puesta en marcha puede ser el objetivo de «evaluaciones de procesos y resultados» que se realicen en «tiempo real», que permitan mejorar o reproducir la GPI¹³.

La secuencia de actividades mencionada en el párrafo precedente se pasa del diseño de la Gestión Pública Innovadora (GPI) a su implantación, la cual es evaluada y, como resultado de esta evaluación, se introducen mejoras en la GPI:

EJECUCIÓN Y MEJORAS DE LA GPI



Para que la evaluación sea un apoyo efectivo a la GPI es importante que se la aborde con un enfoque metodológico pluralista en lugar de limitarse a la aplicación de una sola técnica o de un tipo de evaluación. En lugar de un enfoque evaluativo uniforme, con una sola técnica (*one size fits all*), para las intervenciones de una GPI habrá que considerar cuál sería la evaluación más adecuada, tomando en cuenta sus características, el tiempo disponible para presentar las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, y las capacidades existentes¹⁴.

Recientemente se ha presentado un enfoque evaluativo particularmente apropiado para la evaluación de innovaciones en un contexto de gran incertidumbre y que, por lo tanto, es muy adecuado para las evaluaciones de la GPI. Se trata de «Developmental Evaluation» (DE) introducido por Michael Quinn Patton, uno de los evaluadores más influyentes, ver Patton (2011). DE intenta ser una alternativa a la evaluación formativa y a la sumativa, para contextos complejos y dinámicos, en los

¹³ Como se señala en el último párrafo del reciente informe de la OECD (2011) sobre México: «*careful implementation and ongoing evaluation can help to build on good practices and correct deviations and ensure long-term sustainability of changes and results*».

¹⁴ Una presentación sintética de diversos instrumentos, métodos y enfoques para la realización del seguimiento y evaluación puede encontrarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME_Spanish.pdf

cuales las intervenciones innovadoras requieren adaptaciones continuas. El propósito de la DE es aportar *feedback* en tiempo real e introducir adaptaciones en las innovaciones (por ejemplo, en las intervenciones que correspondan a la GPI). Se trata pues de casos en que lo que se evalúa no son intervenciones estandarizadas, probadas, sino intervenciones nuevas, innovadoras, que requieren adaptaciones, y las evaluaciones pueden aportar información para desarrollar (*developmental*) estas modificaciones en la intervención (o conjunto de intervenciones, p.e., en la GPI).

La DE podría ser considerada como una «evaluación constructiva», en el sentido de que intenta contribuir al proceso de construcción de la intervención. Por lo tanto, es complementaria con evaluaciones más tradicionales, como las «sumativas», que se realizan en un estado avanzado de la puesta en funcionamiento, cuando la intervención ya está definida, «construida», y de lo que se trata es de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados. También es complementaria de las evaluaciones formativas, que se llevan a cabo cuando el propósito es mejorar una intervención cuyas características básicas se encuentran definidas pero son susceptibles de mejoras en función de los resultados alcanzados (o de las limitaciones evidenciadas). El cuadro siguiente aclara las diferencias entre estos tres tipos de evaluaciones y su relación con el grado de definición de las intervenciones en el sector público (cuanto más innovadora es la intervención, en principio sería menor su grado de definición):

Cuadro nº 2. GRADO DE DEFINICIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y TIPO DE EVALUACIÓN

Grado de definición de la intervención pública	Tipo de Evaluación
Elevado	Evaluación sumativa
Medio	Evaluación formativa
Bajo	Evaluación constructiva (DE)

Fuente: Elaboración propia.

En condiciones de gran incertidumbre se presentan importantes restricciones para la realización de evaluaciones *ex-ante*. Por ejemplo, en el caso de políticas para hacer frente a los efectos del cambio climático que se basen en intervenciones innovadoras, (p. e. incentivos para inducir cambios en el comportamiento de las empresas industriales para que utilicen fuentes de energía no contaminantes) la valoración de determinados incentivos (p. e. crediticios) puede ser incierta en el momento de diseñar la intervención y llevar a una «intervención abierta», que pueda definir o redefinir los incentivos específicos a medida que se va desarrollando la intervención y se verifiquen o no los resultados esperados. La evaluación aportaría estas informaciones. Nótese también que al diseñar una intervención de esta clase puede no haber suficiente información para realizar una evaluación *ex-ante* precisa. Frecuentemente

se argumenta que los análisis de sensibilidad permitirían tomar en cuenta la incertidumbre, pero cuando se trata de «incertidumbre radical», como la que se considera en este artículo, el análisis de sensibilidad debería considerar intervalos de variación tan amplios que sus resultados no serían útiles¹⁵.

Además, es conveniente institucionalizar la evaluación de la GPI para que se pueda capitalizar la experiencia evaluativa, reduciendo el tiempo necesario para planear y conducir las evaluaciones mediante un adecuado aprovechamiento de las evaluaciones ya realizadas (tanto de los métodos aplicados como de sus conclusiones y bases de datos, cuando sean relevantes), lo cual permitirá reducir los costos de las siguientes evaluaciones (por las economías externas y de escala que pueden alcanzarse)¹⁶.

Una de las cuestiones que frecuentemente se discuten en torno a la institucionalización de la evaluación es si debe ser interna o externa a las entidades (por ejemplo, ministerios) que ejecutan las políticas, programas o proyectos. Frecuentemente se argumenta que para que la evaluación sea independiente debe ser externa, y que la independencia de la evaluación es importante para que sea creíble. Sin embargo, hay ejemplos que muestran que la evaluación puede ser interna e independiente (como en el caso del Banco Mundial) y otros ejemplos que revelan que la evaluación puede ser externa y no independiente (tanto en el sector público como en el privado, cuando los consultores externos son pagados por la agencia evaluada y pueden tener un incentivo para presentar «informes positivos» con el propósito de obtener contratos adicionales en el futuro (en términos de la teoría de juegos, es como si se tratara de *repeated games*). Es un error creer que sólo la evaluación externa es independiente y que nunca la evaluación interna puede ser independiente. Pueden darse cuatro posibilidades: evaluación externa independiente y no independiente, y evaluación interna independiente y no independiente.

Para la gestión pública innovadora, la evaluación interna presenta la ventaja de que se puede integrar más fácilmente en la gestión el resultado de las evaluaciones de las innovaciones introducidas, favoreciendo el aprendizaje y contribuyendo de esta forma a que la gestión pública sea más eficaz y eficiente. Y en la medida que dicha evaluación interna sea independiente, tendrá mayor credibilidad. En síntesis, la evaluación interna independiente puede ser uno de los pilares en que se apoye la gestión pública innovadora.

¹⁵ La aplicación de métodos de Montecarlo a veces se plantean como una opción para estos casos, pero debe tenerse en cuenta que dichos métodos requieren realizar supuestos sobre las distribuciones de probabilidad que no corresponden a la falta de información que caracteriza el contexto de alta incertidumbre o incertidumbre radical. Por otra parte, siempre que se cuente con la información mínima necesaria es importante efectuar un análisis costo-beneficio. Sobre las posibilidades y limitaciones de aplicar este tipo de análisis en el caso de intervenciones públicas en el área del cambio climático, véase Van Den Berg y Feinstein (2009).

¹⁶ Sobre la institucionalización de la evaluación en España, véase Feinstein y Zapico-Goñi (2010)

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que aún el enfoque tradicional de la evaluación, que distingue entre *doing the right things* (haciendo las cosas correctas) y *doing things right* (haciendo las cosas correctamente), o sea, distinguiendo entre pertinencia o relevancia y eficiencia, puede ayudar a la gestión pública innovadora. En efecto, si la evaluación muestra que alguna de las políticas vigentes no es relevante, (que no es *the right thing*), puede recomendar su eliminación y eventual reemplazo por otra política, contribuyendo de esta forma a una gestión pública innovadora.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo puede sintetizarse mediante el siguiente conjunto de proposiciones:

1. La Gestión Pública Innovadora (GPI) se lleva a cabo en un contexto de alta incertidumbre en el cual hay restricciones significativas a la capacidad de predecir resultados.
2. La evaluación permite conocer los resultados de la GPI, posibilitando la rendición de cuentas y el aprendizaje.
3. Otra función que puede desempeñar la evaluación en el marco de una GPI, es contribuir al diseño de la intervención innovadora, a «construirla», no sólo a mejorarla.
4. Además de aportar información fáctica sobre el grado en que los objetivos buscados fueron alcanzados, esencial para la rendición de cuentas, la evaluación también puede generar información sobre efectos no buscados de las innovaciones, tanto positivos como negativos.
5. Para tomar decisiones sobre la conveniencia de reproducir innovaciones, o extenderlas a una escala mayor, la evaluación es potencialmente una fuente de información clave, especialmente si se incorpora como criterio evaluativo la «replicabilidad» de la innovación.
6. La evaluación puede apoyar con informaciones apropiadas a una GPI que apunte hacia una «mejor regulación» y a una selectividad de las intervenciones basada en pruebas y resultados, que optimice la utilización de los recursos públicos.
7. Para un aporte más integral de la evaluación a la GPI es conveniente institucionalizar la evaluación, lo cual permitirá aprovechar mejor el conjunto de evaluaciones existentes y la conducción de nuevas evaluaciones que resulten útiles para una gestión pública innovadora que contribuya de modo eficaz y eficiente a conseguir los objetivos de la sociedad¹⁷.

¹⁷ Como observan Bugge *et al.* (2010), es importante tomar en cuenta que la innovación del sector público debe ser un medio para alcanzar el objetivo general del sector público, o sea, incrementar el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L.F. (2010): *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México DF. Fundación Friederich Naumann.
- BERKOWITZ, E. y PARADISE, R. (2011): «Innovation in Government: Kenya and Georgia» *The McKinsey Quarterly*, September.
- BUGGE, M., HAUKNES, J., BLOCH, C. y SLIPERSAETER, S. (2010): *The Public Sector in Innovation Systems* (output from the joint Nordic research project 'Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: Toward a common statistical approach'). http://www.mepin.eu/documents/extranet/News/May2010/The_public_sector_in_innovation_systems.pdf
- CALLON, M., LASCOUMES, P. y BARTHE, Y. (2001): *Agir dans un monde incertain* Paris, Editions du Seuil.
- CARZANIGA, A. (2011): «Come riformare la Pubblica Amministrazione» en Meldolesi, L., ed. *Federalismo otre le contraffazioni* Napoli, Alfredo Guida Editore.
- De BONO, E. (2006): *El Pensamiento Lateral* Barcelona, Paidós.
- FEINSTEIN, O. (2006): «Innovations, Uncertainty, Evaluation and Learning» presentación realizada en la conferencia de la European Evaluation Society.
- (2007): «Evaluación pragmática de políticas públicas» en ICE.
- (2010): «Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios» *Revista del CLAD Reforma y democracia*.
- FEINSTEIN, O. y ZAPICO-GOÑI, E. (2010): *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain* IEG World Bank ECD Working Papers, No.22. http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd_wp22_spain.pdf
- FREY, B. (2000): *La economía del arte* Barcelona, Servicios de Estudios de La Caixa.
- HUGUES, A, MOORE, K. y KATARIA, N. (2011): *Innovation in Public Sector Organizations* NESTA, http://www.nesta.org.uk/library/documents/Innovation_in_public_sector_organisations_v9.pdf
- KAMARCK, E. C. (2004): *Government Innovation around the World* Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, November 2004.
- LEFEBVRE, D. (2009): «Introduction: Some challenges for adaptive and innovative systems in the next future» *International Journal of Adaptive and Innovative Systems* Vol.1, No.1, ps 1-12 <http://www.inderscience.com/storage/f310674122981151.pdf>
- LESTER, R. y PIORE, M. (2003): *Innovation—The Missing Dimension* Cambridge Mass: Harvard University Press.
- LLANO VERDURAS, C. (2006): *La innovación en el servicio público* Madrid, CEPREDE http://www.n-economia.com/pres_serie_innovacion/La_Innovacion_en_el_Sector_Publico_%28informe3%29.pdf
- MELDOLESI, L. (1992): *Si puo spendere meglio* Milano, Il Mulino.
- 2011: *Federalismo otre le contraffazioni* Napoli, Alfredo Guida Editore.
- METCALFE, L. (2010): *Economic Turbulence and Global Governance* Berna: 14th Conference of the International Research Society for Public Management <http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/20100413%20Metcalfe%20Economic%20turbulence%20and%20global%20governance.pdf>
- MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003.

- OECD (2011): *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- ONGARO, E. (2009): *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Northampton: Edward Elgar.
- PATTON, M. Q. (2011): *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* New York, The Guilford Press.
- PAWSON, R., WONG, G. y OWEN, L. (2011): «Known Knowns, Known Unknowns, Unknown Unknowns: The Predicament of Evidence-Based Policy» *Evaluation*, Vol.33 N° 4.
- RUNDE, J. y FEDUZI, A. (en prensa): «Uncovering unknown unknowns: towards a Baconian approach to management decision-making» *Academy of Management Review*.
- TALEB, N. (2010): *The Black Swan* New York: Random House 2nd rev. edition.
- SUBIRATS, J. (2010): «Si la respuesta es gobernanza, ¿cual es la pregunta? Factores de Cambio en la política y en los políticos», *Ekonomiaz* n° 74.
- VAN DEN BERG, R. y FEINSTEIN, O, eds (2009): *Evaluating Climate Change and Development* New Brunswick: Transaction.
- VON HAGEN, J. y STRAUCH, R. (2001): «Fiscal consolidations: Quality, economic conditions and success» *Public Choice*.
- ZAPICO-GOÑI, E. y MAYNE, J. (1997): «Performance Monitoring: Implications for the future» en Mayne, J. y Zapico-Goñi, editors (1997) *Monitoring Performance in the Public Sector* (New Brunswick: Transaction).