

Diálogo social y evaluación pluralista: ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática

*Carlos Bueno Suárez**

*José Luís Osuna Llaneza***

Resumen

El tradicional marco sobre el que se sostiene el diálogo social parte de una premisa de gobernanza en la que se establece que hay que encontrar espacios en los que intercambiar pareceres con los agentes económicos y sociales representativos, que son, en definitiva, quienes conforman los “*stakeholders* institucionalizados”. La institucionalización de dichos espacios conforma lo que viene a denominarse como el diálogo social. El diálogo social es por tanto un cauce, en el que se introducen pautas de evaluación pluralista para dar como resultado una forma de hacer gobernanza. El pragmatismo de la evaluación pluralista, superando lo que se conoce como la investigación evaluativa, hace que exista una gran concordancia entre el cauce que propone en diálogo social y el enfoque metodológico de la evaluación. No obstante, existe la necesidad de afrontar algunos ajustes que permitan ampliar, impulsar y fortalecer de forma más vertebrada tanto el cauce de participación como la herramienta de

* Doctor en Economía Regional. Profesor de la Universidad de Sevilla, España. Departamento de Economía Aplicada II.

** Doctor en Economía. Catedrático de EU de la Universidad de Sevilla, España. Departamento de Economía Aplicada II.

Código de referato: SP.187.XXXIV/15

STUDIA POLITICÆ



Número 34 ~ primavera-verano 2014/2015

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

evaluación en aras a una gobernanza más transparente, exigente con los criterios de evaluación y con la búsqueda de consensos y en definitiva, más democrática.

Palabras clave: evaluación pluralista – diálogo social – agentes clave – participación – gobernanza

Abstract

The traditional framework in which social dialogue is upheld, is based on a premise of governance that requires to find some areas where the most representative economic and social players exchange views. In fact, they are who conform the “institutionalized stakeholders”. The institutionalization of such areas, make up what comes to be called the social dialogue.

Social dialogue is therefore a channel in which pluralistic assessment guidelines are introduced to result in a way to make governance. Pragmatism of pluralistic evaluation, overcoming what is known as evaluation research, make that there is a close agreement between the channel proposed in social dialogue and methodological approach to evaluation. However, there is a need to address some adjustments to expand, boost and strengthen, both the channel of participation as the assessment tool, in a more structured way. All that, in order to get a more transparent governance, demanding evaluation criteria and general agreement, and, ultimately, more democratic.

Keywords: pluralistic evaluation – social dialogue – stakeholders – participation – governance

1. Introducción

EL diálogo social está condicionado, en la actualidad, por un modelo clásico en el que interactúan los agentes que representan el capital y el trabajo en conflicto en el marco de un modelo productivo industrial. Normalmente son estos agentes básicos los que han adquirido el protagonismo, junto al gobierno, de los procesos de diálogo social, en tanto que además conocían el ámbito sociolaboral y empresarial en el que se centran las políticas de intervención de las que eran partícipes en la búsqueda de acuerdos.

Con el transcurso del tiempo la realidad se ha ido haciendo cada vez más compleja. Incluso la orientación política se ha ido ampliando, de modo que, ya no solo se persigue un reequilibrio entre las fuerzas productivas a través de instrumentos de redistribución de rentas, sino que ahora adquiere incluso más relevancia conformar un marco institucional y macroeconómico

para favorecer e impulsar la inversión productiva, promover la innovación y el desarrollo tecnológico, proteger el medioambiente...

Con este sentido amplio, el diálogo social fue impulsado y auspiciado asimismo por las propias políticas de la Unión Europea y por sus requerimientos de planificación-evaluación (Hancké, B. y Rhodes, M. 2005). Dichos requerimientos, asumidos íntegramente por los Estados miembros receptores de fondos estructurales y de cohesión, necesitaban valoraciones plurales por parte de agentes externos a los gobiernos. No existían entonces fórmulas institucionalizadas de contraste, juicio o evaluación plural con agentes representativos de la economía productiva. De este modo, los procesos de planificación empezaron a requerir de las consideraciones y aportaciones de agentes externos, aunque fuesen, en principio, sin un marco institucionalizado establecido. Se trataba de aplicar el principio de cooperación con otros agentes para diseñar desde los territorios las políticas a implementar.

No obstante, las dinámicas de las sociedades y del propio sistema capitalista en la conformación de la economía global muestra con claridad que de la misma manera que el capital ya no es un todo homogéneo, el trabajo tampoco. Así por ejemplo, la distancia entre el capital productivo y el capital financiero están cada vez más constatadas; las fórmulas de organización empresarial y sus ámbitos y formas de negocio se han diversificado; y, por supuesto, la segmentación del mercado de trabajo es más que evidente que se ha ido extendiendo progresivamente con una multiplicidad de fórmulas contractuales en la marco de unas exigencias productivas cada vez más flexibles.

Esto ha provocado, por una parte, que fueran surgiendo nuevos agentes, con otros parámetros de representación distintos a los tradicionalmente considerados, que mostrasen su voluntad de formar parte de los procesos de valoración-evaluación y concertación de un cada vez más amplio elenco de políticas públicas que entraban en discusión en los procesos de diálogo social.

Por otra parte, ha exigido una mayor institucionalización en el uso de herramientas de evaluación participativa pluralista como respuesta a unas cada vez mayores exigencias de la ciudadanía por un modelo de gobernanza sustentado en una mayor transparencia y una democracia proactiva con capacidad de implicarlos en la construcción del futuro.

Sin embargo, hacer confluir un paradigma de evaluación, como es el de la evaluación pluralista, con el desarrollo de un modelo de diálogo social participativo orientado al interés general, no está exento de grandes dificultades.

des. Es precisamente en este aspecto en el que se centran las reflexiones analíticas de las siguientes líneas del presente artículo.

2. La evaluación de políticas públicas y la llegada del enfoque pluralista como herramienta para una gobernanza democrática

La evaluación de políticas públicas está cada vez más consolidada como herramienta asociada a los principios de democracia en su sentido más amplio; esto es, a la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la participación y la responsabilidad (Román, 2006).

El reconocimiento de la naturaleza política de la evaluación viene dado desde el momento en el que se acepta que esta debe considerar las percepciones y los juicios de una pluralidad de agentes vinculados, de un modo u otro, al ámbito de la intervención pública (Ballart, 1992: 153). Según Simons, la naturaleza política en la evaluación se impulsaría a través de los trabajos de MacDonald (Simons, 1999). Y es que esta herramienta está sujeta a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar el ejercicio de la misma. Este aspecto diferencia la evaluación de la investigación académica y hace ella misma una actividad particularmente delicada.

Hay que asumir la propia evolución epistemológica del concepto y uso de la evaluación de políticas públicas en el marco de las ciencias sociales, y que esto ha implicado que se esté ante una herramienta analítica en continua transformación (Izquierdo, 2008) (Bueno, y Osuna, 2013). A este proceso evolutivo ha ayudado considerablemente la siempre presente pluridisciplinariedad con la que se ha ido construyendo, tanto en su aplicación práctica como en su reflexión teórica, y que ha ido condicionando sus principios, paradigmas, enfoques y técnicas. De este modo, desde la psicología, la pedagogía, la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía, etc., e incluso desde diferenciadas y/o confrontadas corrientes de pensamiento, en cada una de estas disciplinas, se ha ido cimentando una multiplicidad de modelos de evaluación muy diferenciados.

Vélez hace una revisión muy completa de la evolución del concepto, a lo largo de nuestra historia más reciente, su paradigma y usos de la evaluación mostrando una evolución que transcurre desde la época Pretyleriana, (con una primera generación a la que se la denomina “la técnica”), seguida de las épocas Tyleriana y de la inocencia (la segunda generación denominada “la descriptiva”; para pasar a la época del realismo (la generación del juicio); entrar, posteriormente, en un periodo de crisis de la evaluación de la que resurgiría, finalmente, con más fuerza si cabe, y por el desarro-

llo de las propias políticas públicas, al amparo de la consolidación de los Estados de Bienestar en las economías más avanzadas, la llamada cuarta generación, la del profesionalismo (Vélez, 2007). La evaluación pluralista adquiere una gran relevancia en este último periodo, Izquierdo destacaría, entre otros a Stake; Scriven; House, Eisner, Patton, Kushner, y por supuesto, a Guba y Lincoln a los que califica como los padres de la evaluación constructivista (Izquierdo, 2008: 122).

La cada vez más aceptada concepción holística de la evaluación ha ido requiriendo introducir múltiples y diversos elementos analíticos en las herramientas, en tanto que objetos de estudio diferentes requerirían de modelos diferentes (la evaluación de diseño [racionalidad, coherencia...], de resultados, de impactos, de gestión...) Explícita se hace también esta cuestión en Subirats, cuando afirmaba, ante la multiplicidad y diversidad de ámbitos y fórmulas de intervención, que las políticas complejas requerirían de evaluaciones complejas (Subirats, 2006).

Cierto es, también, que la implantación de determinados enfoques metodológicos ha estado acompañada, en determinadas ocasiones, por la impronta de algunos organismos o instituciones tanto de carácter internacional como nacional, regional o local, que otorgaban a esta herramienta un papel relevante. De igual modo, la diversidad metodológica ha respondido a la necesidad de respuestas específicas ajustadas a sus criterios de decisión; la caracterización de sus propios recursos humanos, o por qué no decirlo, incluso la orientación de evaluadores de reconocido prestigio y experiencia que tuvieron capacidad de generar ciertas influencias respecto al uso de la evaluación, y que han ido inculcando e implantando unas u otras pautas en su aplicación.

En el ámbito internacional y en el marco de los procesos de relaciones y/o integraciones bilaterales, más allá de abrir el debate sobre evaluación “para el control” o evaluación “para la participación” que con acierto destaca Myriam Cardozo —recogiendo los trabajos de Baker (2000), Brown (2001), Spitz (2002), Booth y Lucas (2002), Foresti et al. (2002)—, la herramienta es incorporada a su práctica de manera general y sistemática, pero con sus correspondientes especificidades, tanto por los organismos de Naciones Unidas (principalmente, a través del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo), como por la OCDE en sus diversos manuales, recomendaciones e informes relativos a la modernización de las administraciones públicas, y por la propia unión europea en su proceso de construcción de una unión económica y monetaria.

En este sentido, por ejemplo, en la actualidad, el BID, por estos motivos referidos, ha mostrado un claro posicionamiento, en favor de modelos ex-

perimentales de evaluación para los proyectos que financia, amparados por su propia Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) (Maffioli, 2011).

Asimismo, en la UE impulsó, a través de la asignación de fondos estructurales de cohesión o de desarrollo, una concepción holística en la que el programa MEANS (*methods for evaluating actions of an structural nature*) jugó una influencia fundamental en la construcción e implantación de sus bases metodológicas (MEANS, 1999) (Díez e Izquierdo, 2005); y en las que una referencia académica como Monnier dejó una evidente impronta...

También la Agencia de Cooperación Española, a través de la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, marcó unos modos y maneras de concebir la evaluación aplicada, en los que, en este caso, Osuna por una parte y Alonso por otra, también desde la vertiente académica, aportarían su *know how* teórico y práctico en la materia (Alonso, 2012) (González y Osuna, Coord., 2007).

Aun con todo ello y, evidentemente, también por todo ello, en un eje circular que se retroalimenta continuamente, el debate sobre los enfoques, métodos y técnicas que debieran ser más apropiados para cada caso, seguirá eternamente abierto, en tanto que es consustancial a la propia esencia de las ciencias sociales. La evaluación de políticas públicas no estará, por tanto, al margen de esa eterna discusión.

Con todo ello, no deja de ser cierto que se han ido implantando con cada vez mayor arraigo procesos de evaluación basados en enfoques pluralistas, dentro de las orientaciones que abogaban por llegar más allá de una simple evaluación participativa a través del reconocimiento de que en la sociedad coexisten pareceres e intereses diferentes respecto de la realidad sobre la que se interviene y la acción política. Más aún con el desarrollo de las evaluaciones bajo paradigma constructivista (Vélez, 2007). No se puede obviar el hecho de que este paradigma aboga por el intercambio de visiones y percepciones a través de procesos participativos cíclicos de interacción entre *stakeholders* (Guba y Lincoln, 1989). Stame incluso hacía referencia a la necesidad de incorporar a los procesos de evaluación de políticas públicas la carga de la ideología de los actores, sin que esta debiera estar oculta, como forma de comprender, con unas mayores perspectivas, el contexto y la intervención que son objetos de análisis (Stame, 2002).

No obstante, el reconocimiento de la pluralidad de agentes no solo es introducido en los procesos de evaluación como elemento de rigor metodológico a través de los enfoques constructivistas que se van implantando en

los usos académicos de esta herramienta analítica, sino también, amparados por quienes debían hacer uso de los resultados de los encargos de evaluación, los *policy makers*, como elemento esencial de gobernanza.

3. La evaluación pluralista: un instrumento para impulsar el diálogo social

En el capitalismo maduro, los procesos de participación activa de la ciudadanía empiezan a adquirir una mayor relevancia desde el momento en el que se considera que no basta con la legitimidad democrática que se deriva de las urnas y se otorga al poder legislativo cada “n” años, sino que se requieren otras vías complementarias de legitimidad. Se parte entonces de una premisa de gobernanza en el que el destinatario de las acciones públicas debe ser copartícipe de su elaboración y evaluación, en tanto que eso garantiza una mayor posibilidad de logro eficaz de las mismas. De este modo, la evaluación fortalece su concepción de herramienta de planificación para una gobernanza proactiva y genera un nuevo “deber político” en la participación. De aquí se deriva la implicación de los *stakeholders*, como actores que se erigen en nuevos interlocutores representativos y que ayudan al juicio y al propio diseño o rediseño de las políticas públicas.

De este modo, las democracias parlamentarias empiezan a vislumbrar un nuevo modo de gobernanza que tiene, como máxima de partida, que las respuestas no pueden darse al margen del espacio social sobre el que se dirigen; pues, de no ser así, lleva a que se generen mayores riesgos de conflicto social con sus correspondientes costes políticos. En este sentido, no se puede obviar el valor intangible de los consensos como forma de gobernanza. Y es que un ejercicio abusivo de las mayorías parlamentarias puede generar riesgos en este sentido, perdiéndose las dinámicas de búsqueda de consensos para la acción política.

Los modelos de implicación-participación asociados al enfoque y método de los procesos de evaluación presentan, asimismo, una muy amplia diversidad. Nuevamente, citando a Subirats, impera la lógica de adecuación a las características específicas de cada intervención pública y de cada contexto (2006).

En ese sentido, la implicación-participación en los procesos de evaluación se sitúan: 1) desde una posición de mínimos, en lo que puede ser calificado como un “marco para ser escuchados” y en el que, por tanto, los *stakeholders* son meros informantes clave que ayudan a agregar un *know-how* plural durante el desarrollo de la investigación-evaluativa; 2) hasta otros extremos mucho más ambiciosos respecto de las exigencias de proactividad de

los *stakeholders*, en los que se otorga y ejerce una capacidad de negociación para el diseño y rediseño en aras a mejorar la acción política (Monnier, 1995). Se incorpora, desde ese mismo instante, un reconocimiento a la posibilidad de confrontar el conflicto de interés, y con ello, orientar la herramienta de evaluación hacia la búsqueda de acuerdos y equilibrios entre los mismos como forma de gobernanza y de transparencia en la rendición de cuentas (Hemmati, 2002). Pero no solo eso, sino que reconoce que la evaluación difiere del propio ámbito de la investigación en tanto que sitúa su concepción como proceso de negociación en sí mismo entre partes con posicionamientos distintos. De este modo, el propio Monnier, llega incluso a reconocer que no deben ser las hipótesis contrastadas en términos científicos las que se erijan en las conclusiones relevantes de la evaluación para su aplicación, sino el resultado de las negociaciones y la posibilidad de asunción de las mismas por parte de los poderes legislativo y ejecutivo. Asimismo, consideraba que este tipo de evaluación permitiría reducir el poder de decisión unilateral de quienes hacían su encargo (Monnier, 1995). Así, aun a costa de perder un cierto “halo de cientificidad” impera el pragmatismo utilitarista de la herramienta de evaluación al servicio de una gobernanza comprometida con los acuerdos que el proceso hubiese podido lograr.

Está claro que existe una diferencia muy sustancial entre los dos extremos que aquí se plantean. En el primer caso, se parte de una premisa en la que la implicación-participación de actores plurales en los procesos de evaluación es un mero cauce para reflejar la percepción, juicio y posicionamiento sobre el contexto y la acción, que aun siendo una forma de hacer gobernanza, no tiene por qué reflejar un resultado consensuado como producto en sí mismo. Y además, se parte del reconocimiento de que la evaluación se erigirá como una herramienta, que se sitúa en manos de quienes deben tomar la decisión política sin que exista una exigencia vinculante para ello. Frente a esto, en el otro extremo, una concepción de la evaluación pluralista mucho más vinculada al ámbito de la decisión política, desde la exigencia de la búsqueda de consensos, por una parte, hasta la imposición de que realmente sean estos los que prevalezcan en la toma de decisiones. En este segundo caso, el modelo de gobernanza pretende, a través de la evaluación pluralista, conformar unas pautas democráticas en la que los propios *stakeholders* adquieran conciencia de los requerimientos de negociación ante posicionamientos que difieren; que estos sientan como suya la acción política y se sientan responsables, asimismo, de los resultados que se deriven de ella. Esta concepción, que se introduce en la propia esencia de la gobernanza, responde a lo que Monnier califica como la utilidad social de la evaluación con la que se adquieren compromisos entre observadores y observados y entre los dife-

rentes actores o protagonistas que interactúan en el programa o la política. Ahora la evaluación pluralista otorgaría al equipo de evaluación “un nuevo papel activo a lo largo de la instrumentación política” (Guerrero, 1995: 51). Es evidente que este modelo encaja con esa idea contemporánea de diálogo social en el que la pretensión del poder ejecutivo es la de sustentar acuerdos entre partes implicadas para el desarrollo de las acciones políticas.

La corriente neomarxista parece querer dar un paso más allá, en tanto que incluye al propio equipo evaluador, no como una parte dinamizadora de estos procesos sino como parte imbuida, con sus propios posicionamientos, en los mismos. Ciertamente es que no son los primeros en reconocer la no imparcialidad del evaluador, no obstante, en este caso se le requiere además una implicación activa en los propios movimientos sociales y políticos. Manifiestan que el activismo ha de ser implícito al considerar que los evaluadores participan del desarrollo sociohistórico de la acción y la comprensión humana. Green y posteriormente Izquierdo, cuando describen algunos de los aspectos de esta corriente la sitúan dentro del paradigma crítico (*critical normative science*) considerando que su objetivo es el de ejercer de palanca de cambio político en aras a una mayor democracia y justicia social (Green, 1994; Izquierdo, 2008).

Estos extremos comparten, no obstante, la idea de que la ciudadanía puede y debe ser sujeto activo y no pasivo de la acción pública. De modo que la evaluación, como herramienta, es la que debe proporcionar los cauces de participación de los *stakeholders*; los criterios con los que transparentar y posicionar los distintos intereses en juego; los procesos con los que establecer consensos negociados sobre prioridades... Todo ello incorpora a la gobernanza un valor añadido con el que conformar consensos estratégicos tan necesarios como útiles para la moderna gestión pública.

Así por tanto, parece que se introducen avances muy relevantes en los modos y maneras de hacer y juzgar la política pública, en los modos de transparentar y compartir la toma de decisiones y, en definitiva, en los modos de avanzar en la implantación de una gobernanza más democrática. No obstante, más allá del debate teórico epistemológico, sobre el que posicionar la evaluación dentro de las ciencias sociales y que, se puede aceptar, que medianamente se resuelve con aquella pretensión de diferenciar la evaluación de la investigación evaluadora (Rossi y Freeman, 1993), lo cierto es que abogar por una praxis de gobernanza, en el marco de un diálogo social proactivo, en el que uno de los pilares pretenda ser la evaluación pluralista con la búsqueda de consensos vinculantes para la acción política no está exenta de grandes dificultades y limitaciones.

4. Las dificultades y limitaciones de la evaluación pluralista en el diálogo social

a) La falta de conciencia de que el diálogo social proactivo se sustenta en un enfoque de evaluación pluralista.

Cuando se hace referencia a un proceso de diálogo social pro activo, la pretensión es la de superar la función meramente consultiva de la participación para encontrar acuerdos sobre los que desarrollar y ejecutar las acciones políticas de gobierno. La superación de esta cuestión, tal y como se mostraba anteriormente, está presente en la concepción de evaluación pluralista, en la que el núcleo central del proceso debía ser precisamente el de encontrar acuerdos para al acción política. Existe por tanto una evidente intersección entre el diálogo social proactivo, que no meramente consultivo, y la evaluación pluralista, tal y como la concebía Monnier (Monnier y Spenehaur, 1992; Monnier, 1995).

De hecho, a los actores que conforman el diálogo social se les exige que desarrollen las labores propias de lo que es un *stakeholder* en los procesos de evaluación pluralista. Valorar y enjuiciar el contexto, sus problemas y necesidades, sus oportunidades y fortalezas; valorar y enjuiciar los recursos e instrumentos de intervención, su adecuación a las necesidades de dicho contexto, valorar y enjuiciar las medidas que se están aplicando y sus posibles mejoras. Todo ello con sus respectivos posicionamientos confrontados, sus conflictos de interés y con la pretensión de establecer acuerdos para la gobernanza.

Aun sabiendo cuáles son las tareas que desarrollan, los actores no llegan a adquirir una conciencia manifiesta de que forman parte de un modelo de gobernanza bajo pautas de evaluación pluralista. Esto, junto a otros motivos que se exponen a continuación, puede provocar algunas lagunas que limiten la efectividad del diálogo social.

Por una parte, por no desarrollar adecuadamente determinadas pautas metodológicas asociadas a los procesos de evaluación pluralista que les impiden aprovechar todo el potencial de información y juicio de los propios actores. Saben qué hacer, para qué hacerlo pero no siempre se tiene presente cómo hacerlo para aprovechar con mayor eficacia sus potencialidades en el proceso de evaluación para fortalecer el diálogo social proactivo.

Por otra parte, por no definir con suficiente antelación, y de forma concertada, un sistema adecuado de seguimiento, de gestión de información cuantitativa y cualitativa relevante de las acciones llevadas a cabo (exhaustiva,

puntual, etc.). Ciertamente es que normalmente se institucionalizan mesas de seguimiento de los acuerdos alcanzados en los distintos procesos de diálogo social, pero no siempre estas disponen de la información necesaria para poder ser suficientemente conclusivas, precisamente por la falta de dichos sistemas de gestión de información orientados a la evaluación.

b) La prioridad del consenso frente a los criterios tradicionales de la evaluación, racionalidad, coherencia, eficacia y eficiencia.

Monnier ya de hecho reconocía algunas de estas dificultades, cuando afirmaba que no se debía esperar que los actores fuesen a buscar una solución óptima (pudiendo entender como aquella que fuese más racional, coherente, eficaz y eficiente), sino una solución satisfactoria entre quienes forman parte activa del proceso. De este modo, los procesos de evaluación que asumen el papel concertador a través de recomendaciones negociadas en aras a una efectiva aplicabilidad, situarán el óptimo de sus recomendaciones en materia de intervención política entre las que permiten alcanzar acuerdos frente a otras que, sin embargo, pudieran mostrarse más eficaces o eficientes (Bueno y Osuna, 2013).

Cierto que es importante concertar las políticas públicas, más aún cuando estas pudieran ser indicativas e impliquen la participación activa de iniciativas privadas sociales o económicas, individuales o colectivas. En este sentido, las posibilidades de éxito, de eficacia, en la ejecución de las políticas se entiende que serán mayores si tienen un respaldo social vertebrado de apoyo. Desde este punto de vista se concibe la concertación como un factor esencial de eficacia, en tanto que solo desde esta perspectiva se puede realmente lograr el alcance de determinados objetivos políticos.

No obstante, otra cuestión muy diferente es cómo las políticas, a través de herramientas de evaluación en el marco de procesos de planificación, deben ser acordadas.

c) El rol del evaluador y quién lo ejerce en un diálogo social proactivo

Ya se ha explicado que la concepción de la evaluación pluralista como herramienta de planificación proactiva va más allá del proceso analítico con carácter propositivo como tareas que competen a quienes realizan las labores de evaluación. Ahora la negociación implica la asunción de nuevos roles en los que además, a los evaluadores bien se les restringe a ejercer de meros árbitros al tiempo que dinamizadores o, como los defensores del plu-

ralismo crítico proponen, se erigen en juez y parte. Ciertamente es que el refranero para estos casos avisa del riesgo de que “quien reparte siempre se lleva la mejor parte”.

Los riesgos, por tanto, en este caso son evidentes, en tanto que pueden ocultar en el fondo, una voluntad semejante a la que persiguen los procesos de “evaluación autárquica” que facilitan introducir las “voluntades” e “intereses” de los propios evaluadores, bajo un marco tecnocrático de falaz rigor y cientificidad. No se está, por tanto, ante un riesgo exclusivo de la evaluación plural pro activa; si bien en este caso, estamos otorgando, a los propios evaluadores, como agentes activos del proceso, un mayor poder de decisión que cualquier otro *stakeholders*, incluso, se podría pensar, en función del nivel de institucionalización de este modelo, que podría llegar a ser mayor que el de los propios gobiernos.

Estas dinámicas suelen ser cada vez más frecuentes entre los *lobbies* cuya pretensión es ejercer influencias en los poderes políticos. Normalmente se amparan en estudios técnicos analíticos que argumentan, amparan y priorizan aquellas recomendaciones que facilitan el desarrollo de sus propios intereses.

No obstante, tal y como se conforma el tradicional diálogo social, en el que los *stakeholders* representan a trabajadores y empresarios a través de las correspondientes fuerzas sindicales y empresariales más representativas, sentados con los representantes del gobierno, lo cierto es que en la actualidad no existe de facto o de forma explícita la figura del evaluador dinamizador de los acuerdos. Es más bien una función ejercida por el propio poder ejecutivo como competente en hacer el llamamiento al diálogo social.

Así, pues, se puede llegar a afirmar que aun en algunos casos con el compromiso explícito de ejercer funciones evaluadoras pluralistas, aun siendo en otros casos este implícito deducible de las propias funciones y finalidades del proceso de diálogo social, no existe la figura del evaluador independiente, y dentro del proceso que, en definitiva, pueda marcar las pautas en la determinación de los juicios de evaluación y en la conformación de espacios de encuentro para el diseño o rediseño de las actuaciones públicas.

Esta función la acaba desarrollando el propio gobierno que, en definitiva, logra situar el ámbito de discusión en su propia propuesta de acción política esperando que el diálogo social se erija como un instrumento de legitimidad de la misma y no como una verdadera herramienta para la evaluación pluralista como forma de gobernanza.

d) La evaluación pluralista en un diálogo social proactivo como un ejercicio de legitimación del poder más que de gobernanza

El diálogo social es un deber político, aunque se puede pensar que la obligación de dialogar o de negociar no comporta obligación de acordar. No obstante, la evaluación pluralista presenta una exigencia no solo de diálogo sino de encuentro de soluciones de intervención consensuadas. El núcleo sobre el que se establece el éxito o no del proceso de evaluación está precisamente no ya en la posibilidad de conformar espacios de negociación sino de encontrar acuerdos. De la asunción de este enfoque se deriva la implicación de los agentes sociales y económicos, como actores de gran relevancia, que se erigen en los grandes interlocutores representativos, en el juicio del contexto y en el propio diseño de las políticas públicas. Son ellos, en el actual modelo de diálogo social, los que deben encontrar soluciones acordadas. Es evidente que en determinados ámbitos, en aquellos precisamente en los que por su legitimidad representativa mejor conocen, han sido capaces de impulsar procesos de diálogo desde el establecimiento de determinados acuerdos, basados en la concesión y cesión, hacia la posibilidad de desarrollar un mejor futuro.

No obstante, ellos mismos son conscientes de que, aun desde la posición que ocupan en el actual modelo de diálogo social, no alcanzan a conocer con la necesaria exactitud, puntualidad y rigor, ni el contexto de intervención, ni los resultados de las acciones políticas que se acuerdan. Por tanto, debiendo ser ellos mismos agentes claves del proceso de evaluación pluralista, a través de la emisión de sus propios juicios, para sobre estos plantear los espacios de negociación y los correspondientes acuerdos, reconocen que no tienen esa capacidad, reclamando entonces, los que se suponen deben ser los propios actores de la evaluación, evaluaciones externas con las que poder argumentar sus decisiones. Es evidente que algo falla. Bien no se está entendiendo el proceso, bien no se está llevando a cabo adecuadamente. Probablemente, ambas cosas.

La evaluación pluralista desarrollada a través de los procesos de diálogo social, se puede decir, han estado y están excesivamente “encapsulados”. Esto ha implicado que aspectos de relevancia política se hayan visto excesivamente encorsetados en un ámbito de consenso relativamente reducido. Esto debe ser considerado como un problema, una limitación, del modelo de evaluación pluralista aplicada hasta ahora en el diálogo social, más aún cuando desde la sociedad se demanda una mayor transparencia y una mayor coparticipación en la toma de decisiones.

Ese reducido número de actores, además, condiciona el diálogo con otros posibles actores; y conforma una “barrera” para la extensión y ampliación del propio diálogo social. El riesgo es evidente, en tanto que el modelo de

diálogo social serviría de “parapeto” para evitar tratar determinadas cuestiones no contempladas a priori por los propios actores. Santos Guerra hablaba, entre otras cuestiones que limitaban los enfoques participativos en la evaluación, de la rutina por una parte y de la falta de conocimiento o experiencia por otra (Santos, 1998).

Esto no quiere decir que no pueda haber participación con otros actores, porque de hecho, cuando los gobiernos han necesitado encontrar apoyos para determinadas cuestiones han contado con premura con la implicación de otros actores. Pero sí es cierto que un diálogo social, sustentado en procesos de evaluación pluralista con pocos actores, va conformando un marco rígido e inamovible sobre el que otras organizaciones o agentes representativos de la sociedad en sus correspondientes ámbitos, no encuentran espacios de intervención política realmente efectivos sobre los que sentirse partícipes a través de acuerdos.

Del mismo modo, hay que tener cuidado en tanto que la presencia de actores representativos en órganos de participación, paralelos al diálogo social, pero que de facto no tienen una verdadera capacidad de contribución, acaba legitimando un falso modelo de diálogo e implicación. No se trata de estar por estar sino de poder contribuir y participar de forma activa, desde una legítima representación, en las acciones de intervención política que se estén o se vayan a llevar a cabo. Se trata, asimismo, de evitar la frustración de quienes, tras hacer grandes esfuerzos para poder hacer aportaciones, se sientan que estos nunca fructifican.

Por otra parte también hay posicionamientos más críticos en tanto que consideran que el diálogo social se ha instrumentado para aliviar a los gobiernos frente al coste político y de legitimidad que tiene la implementación de importantes recortes laborales y sociales (Lacanal, 2014). En este sentido, los agentes hubiesen sido instrumentalizados para un fin que de facto ya estaría planteado a priori cuestionando con ello sus propias capacidades. “...patronal y sindicatos se han alejado de sus bases sociales por efecto de su institucionalización” (Medina, et al. 2013: 163).

e) La legitimidad de los stakeholders que forman parte de los procesos de evaluación pluralista en un diálogo social proactivo

Buena parte de la sociedad desconoce en qué consiste y cómo se organizan los procesos de diálogo social. Esto explica que no se perciba, por parte de la ciudadanía, su capacidad y posibilidad de participación activa en la toma de decisiones provocando una creciente desidia hacia la gobernanza imponente.

Una posible explicación de esta cuestión puede deberse a que el tradicional diálogo social ha estado en clave de pocos actores. Ciertamente es que quienes han formado parte de él hasta ahora han sido y siguen siendo actores relevantes e importantes y deben ser parte por ello de los procesos de evaluación pluralista del diálogo social pro activo. No obstante, no significa esto que toda la sociedad se sienta representada.

Si ya de facto es difícil decidir qué *stakeholders* clave deben ser incorporados y cómo en el proceso de evaluación; si además, ahora con un enfoque pluralista en un diálogo social proactivo, de esta se tienen que obtener acuerdos a implantar para diseñar o rediseñar, reorientar la gestión o ejecución de la acción política, la cuestión tiene aun mucha mayor enjundia. Y no solo por tener que determinar qué tipo de agentes participan o se ven afectados directa o indirectamente de la acción política, sino también por tener que dirimir a quiénes y bajo qué razones o criterios se le otorga la legitimidad de formar parte de dicho proceso de negociación.

Hay que tener en cuenta que el enfoque pluralista va más allá de recoger la percepción o el posicionamiento de los *stakeholders*, manteniendo en los decisores públicos la toma de decisiones. Ahora, la ambición negociadora de este modelo de evaluación y de este cauce de participación, el diálogo social, otorga una cuota de poder de decisión a los agentes involucrados en una gobernanza que posiblemente incidirá y afectará a una parte o a toda la ciudadanía.

Es importante, por ello, establecer una vertebración social de participación para el diálogo social dentro de unos parámetros de representación. Y quizás objetivar esto último sea la tarea más compleja. Y es que el diálogo social establece un abanico extenso de ámbitos de acuerdos y actores con los que establecerlos, porque abarca una multiplicidad de políticas transversales. Asimismo la evaluación pluralista dentro del diálogo social establece cauces de corresponsabilidad que amplían las posibilidades de legitimación de las propias políticas.

No obstante, el actual y tradicional modelo de diálogo social se deriva de una necesidad de aunar los esfuerzos de quienes gestionan los recursos instrumentales políticos con quienes controlan los recursos del factor trabajo y del factor capital (sindicatos y empresarios). Se establece, de este modo, un marco de participación institucional que incorpora a quienes tienen la legitimidad de la representación mediante las elecciones sindicales. Asimismo, dichos actores, organizaciones sindicales y empresariales más representativas están caracterizados por una premisa esencial, que es su posicionamiento en defensa del interés general frente al interés particular. En ese sentido, los procesos de concertación se han erigido en instrumento de con-

trol frente a las posibilidades de auge de los *lobbies*, cuyos posicionamientos se sitúan en sus intereses particulares, frente al interés general que defienden los agentes representativos. De este modo, el fortalecimiento de las organizaciones legitimadas y representativas debe servir de freno a un modelo de participación individualista, oligopolista, poco transparente, basado en las influencias competitivas de los grandes *lobbies*, que persiguen, en definitiva, sus propios intereses.

No obstante, tal y como se afirmaba al principio, la complejidad del contexto actual provoca que no toda la ciudadanía se sienta adecuadamente representada en estos procesos y empiezan a surgir múltiples y diversas formas asociativas en torno a especificidades e intereses concretos que reclaman sus espacios de participación a través de los procesos de evaluación pluralista. No obstante, en esa tan amplia diversidad y, teniendo en cuenta que la voluntad del enfoque de gobernanza a aplicar es el de lograr consensos para su aplicación, la cuestión surge continuamente y tiene una muy difícil respuesta. ¿Quiénes tienen realmente legitimidad como para ser partícipes del proceso que nos propone la evaluación pluralista y en razón a qué criterios? Probablemente quede un amplio campo por recorrer para poder dar respuestas certeras a esta cuestión.

Con todo ello sí debe quedar meridianamente claro que la legitimidad, para poder formar parte de los procesos de evaluación plural con los que desarrollar el diálogo social, debe estar estrechamente asociada a la defensa del interés general. El modelo de gobernanza que pretenda impulsar procesos de evaluación pluralista en un diálogo social proactivo debe reconocer esa realidad como garantía para la defensa del interés general.

5. Conclusiones y recomendaciones

Con el objetivo de avanzar hacia modelos de gobernanza que sean cada vez más participativos, transparentes, y democráticos, dentro de las ciencias sociales, se abre camino una nueva rama: la evaluación de políticas públicas; y dentro de esta se ha ido desarrollando, bajo diversas fórmulas de participación e implicación, la evaluación pluralista. Esta concebía los procesos de evaluación como un marco de negociación en el que los *stakeholders* debían alcanzar acuerdos que, a su vez, debían ser asumidos por los gobiernos para ejecutar la acción pública.

Prácticamente, de forma paralela, el poder legislativo ha ido institucionalizando, al albor de una necesaria legitimidad democrática que fuese más allá de la representación parlamentaria, un cauce de participación activa, cuyo objetivo finalista es precisamente el mismo que se propone el enfoque

de evaluación pluralista: el alcance de acuerdos desde posicionamientos distintos de los actores que participan en el proceso. Este cauce se conoce como el diálogo social.

En este sentido, el diálogo social que se institucionaliza comparte en su esencia, aunque no siempre de forma consciente, muchos de los principios básicos y muchas de las pautas operativas y funcionales que el enfoque de evaluación pluralista propone. Se trata de una cuestión relevante porque, además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación, de lo que en última instancia se trata es de la profundización en la democracia. Y tanto el enfoque propuesto por la evaluación pluralista, como el cauce propuesto por el diálogo social comparten la idea de que la ciudadanía debe ser sujeto activo y no pasivo de la acción pública; que para ello, las fórmulas de legítima representatividad son diversas, de que se hace necesario establecer juicios sobre los problemas que afectan a nuestra realidad y sobre las soluciones que sobre esta se proponen; y, de que efectivamente existen y deben estar presentes en los cauces de participación diferentes formas de entender o interpretar la realidad derivada de múltiples factores que, en definitiva, confrontan intereses distintos.

Existe por tanto una destacada confluencia entre el cauce del diálogo social y el enfoque propuesto por la evaluación pluralista. Que ambas cosas, de forma conjunta, proponen un avance en los modos de desarrollar y avanzar en los procesos de gobernanza. No obstante, no se puede negar que dicha intersección, en la praxis, adolece de ciertas limitaciones que deben ser consideradas para poder mejorar el actual marco de diálogo social. Entre las cuestiones que deben ser consideradas, se destacan las siguientes:

La falta de conciencia de que el diálogo social proactivo se sustenta en un enfoque de evaluación pluralista.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, dentro de las dinámicas del diálogo social, se interiorizan muchas de las pautas metodológicas que establecen los procesos de evaluación pluralista, no obstante, no siempre, los actores que participan en el mismo son realmente conscientes de esto. Es decir, aun siendo su responsabilidad la de enjuiciar el contexto y la política y promover, de forma consensuada, cambios o nuevas acciones de intervención, no hay conciencia de que se están desarrollando pautas propias de la evaluación pluralista de las políticas públicas.

La prioridad del consenso frente a los criterios tradicionales de la evaluación, racionalidad, coherencia, eficacia y eficiencia.

Esta cuestión está asumida tanto por el cauce como por la herramienta, reconociendo, no obstante, que la gobernanza política debe gestionar necesariamente posiciones diferentes bajo una confrontación conflictiva entre objetivos y prioridades. Cierto es que esto lleva a reconocer que la perspectiva de la racionalidad, de la coherencia, de la eficacia y de la eficiencia será diferente según sea la perspectiva de los problemas que deban ser abordados y los objetivos que deban ser propuestos para ello. Cierto es, también, que la necesidad de llegar a acuerdos en determinados ámbitos de intervención necesariamente conllevará a cesiones y concesiones que, en definitiva, limitarán las posibilidades de logro de algunos objetivos defendidos por cada una de las partes representadas por los *stakeholders*.

El rol del evaluador y quién lo ejerce en un diálogo social pro activo.

Es evidente de que mientras prevalezca la primera limitación a la que se ha hecho referencia, la falta de conciencia de ser parte de un proceso de evaluación, no se visualizará quién ejerce el rol de evaluador y qué rol está realmente desarrollando. En realidad, por este motivo, dicho rol lo está llevando a cabo el propio poder ejecutivo, que en definitiva se erige como árbitro, pero también como parte del proceso en el diálogo social.

La evaluación pluralista en un diálogo social proactivo como un ejercicio de legitimación del poder más que de gobernanza.

La institucionalización del diálogo social y los actores protagonistas responden a una lógica propia del momento en el que surge. No obstante, con el devenir de los tiempos, la realidad del sistema económico imperante se ha hecho más compleja y los ámbitos de responsabilidad política han crecido. Esto puede provocar que el cauce del diálogo social no sea lo suficientemente “ancho” como para poder afrontar todo el “caudal” que se le exige. Esto implicaría una infrautilización de las capacidades que el diálogo social y la evaluación pluralista pueden ofrecer en tanto que los agentes encorsetarían los ámbitos de negociación y acuerdos a sus capacidades frente a los reclamos de una ciudadanía que exige una gobernanza más abierta y participativa.

La legitimidad de los stakeholders que forman parte de los procesos de evaluación pluralista en un diálogo social pro activo.

Esto es probablemente uno de los aspectos que mayores dificultades presenta. Determinar quiénes ostentan y por qué la legitimidad de la representación en procesos de participación, es ya de facto algo muy

complejo. Pero lo será aún todavía más si se exige que dicha participación se institucionalice bajo el cauce del diálogo social con la exigencia de formar parte de acuerdos a implementar por quienes actúan como gobierno. Determinar por tanto dichos criterios es absolutamente necesario, considerando como principio esencial que la defensa de los intereses generales de los colectivos prevalezca siempre frente a los intereses particulares.

Todas estas consideraciones deben, asimismo, estar acompañadas de las siguientes recomendaciones fundamentales:


En primer lugar, que la voluntariedad no puede ser la clave del modelo con el que se vertebró el diálogo social y la evaluación pluralista. El sistema tiene que dotarse de un carácter normativo que establezca un marco de obligatoriedad al modelo de gobernanza que se propone. Tener un cierto carácter coercitivo y de compromiso de la aplicación y uso del mismo por parte del equipo de gobierno.

En segundo lugar, la toma de conciencia de que la evaluación pluralista se erige como enfoque del diálogo social no puede ser una mera declaración inicial de intenciones, no puede ser una cuestión puntual; sino que debe ser la premisa sobre la que se conforme una función sistemática y periódica en el modelo de gobernanza.

En tercer lugar, la información y la formación tienen que ser consideradas “palancas de fuerza” de la evaluación pluralista al servicio de los propios *stakeholders* y del gobierno. Una información y formación orientadas a la toma de decisiones, utilizando asimismo sistemas de gestión de información para generar conocimiento útil para los procesos de gobernanza a desarrollar y equipos de evaluación profesionales para su retroalimentación.

En cuarto lugar, el diálogo social debe ser lo suficientemente ágil, abierto y transparente, dotado de un seguimiento adecuado. De este modo, los órganos de participación pueden ser interpretados con el signo de los tiempos por lo que la posibilidad de utilizar nuevas tecnologías abre un campo a la participación en el diálogo social que debiera ser considerado.

En quinto lugar, hay que considerar que la multiplicidad de ámbitos de intervención política que se incorpora a los procesos de diálogo social requiere una extensa y amplia capacitación y disposición técnica. La necesidad de hacer frente desde la política a múltiples áreas, y la voluntad de que estas sean analizadas y debatidas por un amplio espectro de la sociedad, exige que quienes finalmente se sienten con el gobierno aporten trabajo y

rigor. Los equipos de evaluación y los propios gobiernos deben facilitar la presencia de *stakeholders* que de forma legítima en su representación defiendan los intereses generales de colectivos disponiendo, no obstante, de argumentos técnicos de rigor. 

Bibliografía

- ALONSO, J. A. (2012) “La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo” en *Presupuesto y Gasto Público* 68. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 239-255. Madrid: España
- BALLART, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. 1ª ed. Madrid: Editorial Gráficas Baneth SA.
- BUENO, C. y OSUNA, J. L. (2013) “La evaluación de políticas públicas en las ciencias sociales: Entre el Ser y el deber ser” en *Prisma Social Revista de Ciencias Sociales* n° 9, pp. 176-208. Fundación IS+D para la Investigación Avanzada. Universidad Carlos III. Madrid, España.
- CARDOZO, M. (2012) *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos Estado del arte*. México D.F.: Porrúa.
- DÍEZ LÓPEZ, M. Á. e IZQUIERDO RAMÍREZ, B. (2005) “La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance”, en *Ekonomiáz* n° 60, Vol. II.
- GONZÁLEZ, J. A. y OSUNA J. L. (Coord.) (2007) *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- GREEN, J. C. (1994) “Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise”, en DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. London: SAGE, pp. 530-541.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. California: Sage Publications. Newbury Park.
- GUERRERO, J. P. (1995) “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados” en *Gestión y Política Pública* Vol. IV. N° 1. CIDE, México, pp. 47-115.
- HANCKÉ, B. y RHODES, M. (2005) “EMU and labor market institutions in Europe: The rise and fall of national social pacts” en *Works and Occupations*. Vol. 32, n° 2, pp. 196-228.
- HEMMATI, M. (2002) *Multi-Stakeholder Process for Governance and Sustainability*. London: Erathscan Publications.
- IZQUIERDO, B. (2008) “De la evaluación Clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación” en *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N° 16, pp. 115-134. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED. Madrid, España.

- LACANAL, M. (Coord.) (2014) *Gobernanza económica europea y participación de los interlocutores sociales*. Madrid: Comisión Ejecutiva Confederal de UGT. [<http://hdl.handle.net/10481/34921>].
- MAFFIOLI, A. (2011) “La evaluación de las políticas de innovación desde la perspectiva del desarrollo” Ponencia Plenaria en VII Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación. Sevilla.
- MEANS (1999) *Evaluer les programmes socioeconomiques*. 6 Volúmenes. Luxemburgo.
- MEDINA, I.; MOLINS, J. y NAVARRO, C. (2013) “El papel de los actores sociales en tiempos de crisis” en *Barataria. Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales*. Nº 15. pp 161-178. Castilla La Mancha, España.
- MONNIERS, E. y SPENLEHAUR, V. (1992) “L’evaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste” *Politiques et management publique*, vol 10, nº 3. Cachan, France.
- MONNIER, E. (1995) *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ROMÁN, C. (2006) “Otro Estado” en *Revista SEE-valoración* nº 1, pp. 4-5. Sevilla, España.
- ROSSI, P. H. y FREEMAN, H. E. (1993) *Evaluation: a systematic approach*. Londres: Sage Publications.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1998) *Evaluar es comprender*. Buenos Aires: Magisterio.
- SIMONS, H. (1999) *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Morata.
- STAME, N. (2002) “Evaluation in Italy: An Inverted Sequence from Performance Management To Program Evaluation” en FURUBO, J. E.; RIST, R. C.; SANDAHL, R. *International Atlas of Evaluation*, pp. 273-290. New Jersey.
- SUBIRATS, J. (2006) “Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”, en *Revista see-Valoración*, núm. 2, Sevilla: Sociedad Española de Evaluación, pp. 24-35.
- VÉLEZ, C. (2007) “El cambio de paradigma en la evaluación de políticas públicas: El caso de la cooperación al desarrollo” en *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, nº 3, Evaluación de Políticas Públicas. Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, España.

Fecha de recepción: 02/03/2015.

Fecha de aceptación: 30/04/2015.