

nº4. Madrid, julio - diciembre 2010, ISSN: 1134-6035
revista semestral

G^{ap}_{pp}

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

SUMARIO

9_PPRESENTACIÓN DEL NÚMERO - Evaluación y gobernanza en la Unión Europea - *Eduardo Zapico* / 21_ESTUDIOS - Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera - *Luis F. Aguilar* y *María Bustelo* / 53_Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea - *Jacques Toulemonde* / 79_Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación - *Francisco González-Blanch* / 101_El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la Unión Europea - *Eduardo Zapico* / 135_EXPERIENCIAS Y CASOS - Uso de la evaluación en un contexto de múltiples agentes: el caso del plan de desarrollo rural del País Vasco en el marco de la Unión Europea - *María Ángeles Díez*, *Beatriz Izquierdo* y *Eduardo Malagón* / 161_Netes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía - *Juan Murciano*, *Laura Porrini*, *Carlos Bueno* y *Carmen Vélez* / 201_AUTORES

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

NUEVA ÉPOCA

Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea

Jacques Toulemonde

Université de Lyon

jacques.toulemonde@univ-lyon2.fr

Centre for European Evaluation

toulemonde@eureval.fr

Resumen

Este trabajo tiene su origen en una evaluación llevada a cabo por el autor y varios de sus colegas (desde Euréval y Rambøll Management) para la Comisión Europea, en el año 2007. La evaluación fue aplicada a la coordinación de políticas nacionales, en las áreas de crecimiento económico y empleo. La principal conclusión del informe (<http://ec.europa.eu/economy_finance/>) reside en que el método abierto de coordinación es efectivo al promover el aprendizaje mutuo, el amplio consenso entre las partes interesadas, el reforzamiento de la legitimidad de quienes promueven reformas y, finalmente, el impulso de reformas en las agendas políticas. El instrumento ha tenido un leve impacto incremental en la mayoría de estados miembros, algo que fue evaluado como un éxito al no esperarse nada más razonable de dicho mecanismo. La evaluación, sin embargo, muestra que el instrumento no funciona exactamente tal y como estaba previsto que lo hiciese.

Palabras clave

Evaluación europea, Método Abierto de Coordinación.

An Evaluation of the Soft Coordination approach of the European Governments' Policies

Abstract

This paper derives from an evaluation carried out by the author and several of his colleagues (From Euréval and Rambøll Management) for the European Commission in 2007. The evaluation applied to the coordination of national policies in the areas of economic growth and employment. The main conclusion of the report (<http://ec.europa.eu/economy_finance/>) is that the soft coordination approach is effective in fostering mutual learning, enlarging consensus among stakeholders, reinforcing reform promoters' legitimacy, and finally pushing reforms upward on the political agendas. The instrument has had a small incremental impact in a majority of Member States, something which was assessed as a success since nothing more could reasonably be expected from such a soft mechanism. The evaluation however shows that the instrument does not work exactly as it was assumed to work.

Key words

European Evaluation, Open Method Coordination.

Nacida de la experiencia adquirida en las áreas de asuntos económicos y empleo, la “coordinación suave” (*soft coordination*) de las políticas nacionales europeas cobró impulso en la década de 1990 bajo la denominación de “Método Abierto de Coordinación (MAC)” (Hodson *et al.*, 2001). Esta aproximación se sustenta en instrumentos blandos tales como la creación de consenso, el aprendizaje mutuo, la participación de los interesados y la coordinación de las agendas de reforma nacional. Continuos debates han cuestionado el papel de instrumentos más duros tales como “señalar con el dedo”, estándares (*benchmarks*) cuantitativos, tablas de rankings (*league tables*), revisiones *inter pares* (*peer-review*) y recomendaciones, señalando los fallos de algunos Estados miembros.

En 2005, los dirigentes de la UE decidieron mejorar los procesos de coordinación y se modificó el mecanismo de coordinación para aclarar responsabilidades, promover la apropiación (*ownership*) en los Estados miembros e integrar el conjunto de objetivos de una política en un paquete simplificado de “Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo”, en adelante, DICE.

En 2007, la Comisión Europea inició una evaluación de dicha reforma, con vistas a una perspectiva más amplia de la coordinación de los Estados miembros durante los últimos diez años. Dicha evaluación externa fue dirigida por la Comisión y abarcó una serie de actividades de coordinación que estaban bajo su responsabilidad, al menos en parte. Tenía un fin formativo y fue ideada para proponer mejoras tanto en el contenido de las directrices como en el funcionamiento del proceso de coordinación.

La principal conclusión de este informe fue que la aproximación de la “coordinación suave” es eficaz para fomentar el aprendizaje mutuo, incrementar el consenso entre las partes interesadas, reforzar la legitimidad de los promotores de la reforma y, finalmente, para darles prioridad a las reformas en las agendas políticas. Sin embargo, este instrumento sólo tiene un pequeño impacto marginal en la mayoría de los Estados miembros, algo que se consideró un éxito dado que no se podía esperar mucho más de un mecanismo tan blando. Esta evaluación, sin embargo, muestra que el instrumento no funciona precisamente como se esperaba (véase el Apartado 4.1).

Este artículo es fruto del informe de evaluación¹ que fue redactado por el autor y varios de sus colegas². Las páginas que siguen desarrollan los siguientes puntos en orden sucesivo:

- La evaluación y el enfoque metodológico aplicado para abordar las cuestiones de causa y efecto, es decir, el “análisis de contribución”.

1 Evaluación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. En línea: <http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_ipg_en.pdf>.

2 De Euréval y Rambøll Management.

- El proceso de “coordinación suave” y las presunciones subyacentes de causa y efecto.
- Los principales resultados y conclusiones.

1. LA EVALUACIÓN

1.1. Cuestionando la eficacia de la coordinación

La evaluación se inició dos años después de la reforma del 2005 y un año antes de que se tuviera que revisar el instrumento de coordinación. En los términos de referencia de la evaluación, la Comisión Europea realizó ocho preguntas, dos de las cuales se referían a la eficacia de la “coordinación suave”. Este artículo se centra en dos de estas preguntas:

- ¿Ha ayudado el instrumento de “coordinación suave” a plantear temas que de otra manera no se habrían abordado?
- ¿Ha ayudado el instrumento de “coordinación suave” a avanzar en la agenda de reforma a nivel nacional y comunitario?

Responder a las preguntas anteriores requiere un análisis de las causas y efectos en un contexto desafiante por varias razones. En primer lugar, el instrumento de coordinación se aplica de una manera muy flexible a través de agendas de reformas nacionales que difieren significativamente entre sí. En segundo lugar, el instrumento se aplica tanto en países grandes como pequeños, federales o unitarios, familiarizados con los asuntos de la UE y recién llegados. En tercer lugar, la coordinación no puede afectar a las políticas nacionales a través de unos mecanismos de causa y efecto lineales y simples. Al contrario, los efectos deseados cobran forma tras una cadena de múltiples efectos, en un buen número de partes interesadas, la mayoría involucradas en sistemas abiertos y amplios. En cuarto y último lugar, todas las causas y efectos son intangibles y por tanto es casi imposible basarse en hechos concretos.

En este contexto, habría resultado imposible aplicar cualquier tipo de razonamiento contrafactual (¿qué habría ocurrido en la política de un Estado miembro de no existir el mecanismo de “coordinación suave” de la UE?). Incluso el concepto de “evidencia” se vuelve cuestionable.

1.2. Utilizando el análisis de contribución

El equipo de evaluación afrontó los retos anteriormente mencionados mediante un método nuevo que se basa, *inter alia*, en el “análisis de contribución” y en el estudio de casos embebidos.

El análisis de contribución (Mayne, 1999; Mayne, en prensa) se introdujo en 1999. Aunque se ha discutido ampliamente a lo largo de la década pasada, los casos prácticos de implementación siguen siendo escasos en la literatura. La aproximación procede siguiendo los pasos sucesivos que se detallan a continuación:

- Delinear el/los asunto/s de causa y efecto y generar una o varias cadenas de suposiciones causales.
- Recolectar datos primarios e información secundaria con el propósito de cubrir todas las cadenas de causa y efecto en toda su dimensión. No es un problema si los datos son cualitativos o cuantitativos. Más bien al contrario, lograr un equilibrio entre los hechos y las opiniones que confirmen o nieguen las suposiciones causales es de gran importancia para evaluar la credibilidad de toda la información.
- Escribir un borrador mostrando la interpretación del analista de la información completa (el borrador “historia de contribución”). Este texto sigue las cadenas de suposiciones causales siguiendo un sistema “paso-a-paso”. En cada fase, el analista evalúa (1) si el cambio o evento pretendido ocurrió, y (2) qué factores contribuyeron a ello y cuáles fueron sus papeles respectivos para ilustrar lo que pasó (o no pasó).
- El borrador se somete a una crítica sistemática fortaleciendo la información base y el análisis hasta proporcionar una historia de contribución final y robusta.

Esta aproximación es parte de la familia de métodos de evaluación “de base teórica”. Presenta como novedad la realización de todas las hipótesis sucesivas evaluadas de una forma sistemática y organizada. Una de sus fortalezas es que es factible en muchos entornos, tanto en los simples como en los complejos. Cabe recordar que el análisis de contribución no requiere de ningún razonamiento contrafáctico.

Una de las primeras partes de los trabajos consistió en construir un modelo lógico para mostrar las hipótesis prevalecientes sobre causas y efectos (véase el Apartado 2.4 y la Figura 1). La historia de contribución final se resume al final de este artículo (véase el Apartado 4.1 y la Figura 2). La opinión del autor es que la aproximación metodológica aplicada en este difícil contexto ha hecho que sea posible responder a las preguntas de un modo claro y directo, incluso en ausencia de hechos concretos y de razonamiento contrafáctico.

1.3. Recogida de datos primarios mediante estudio de caso

Esta evaluación se basó en una serie de fuentes de información que se recogieron y/o produjeron entre los meses de julio y septiembre de 2007: