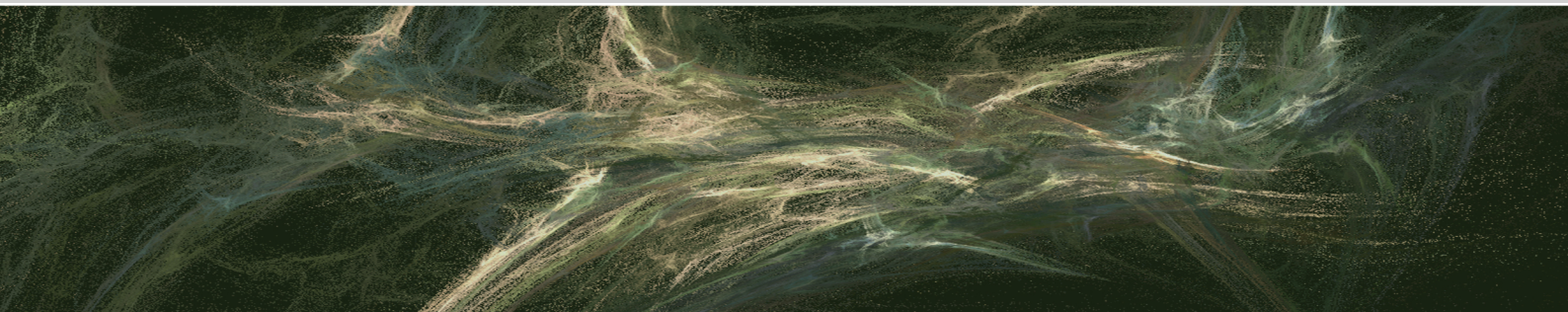


Fundamentos de evaluación de políticas públicas



 GUIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

 agencia
de evaluación
y calidad

Fundamentos de evaluación de políticas públicas

**Ministerio de Política Territorial
y Administración Pública
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios**

Madrid 2010

FUNDAMENTOS DE
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Primera edición: 2010

Equipo Técnico del Departamento de Evaluación
– Marisa Merino Cuesta

Revisión:
Dirección del Departamento de Evaluación
Ana Ruiz Martínez

De conformidad con lo establecido en los artículos 15.2 y 37.3 del RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, el documento Fundamentos de evaluación de políticas públicas fue tratado en la reunión de la Comisión Científica y Profesional celebrada el día 20 de mayo de 2010 y aprobado por el Pleno del Consejo Rector en su sesión del día 17 de junio de 2010.

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Esta obra se acoge al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes que recoge la Ley, así como los de traducción, reimpresión e Internet (web). Se permite la reproducción citando la fuente.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:
<http://www.060.es>

NIPO: 012–10–015–9

PRESENTACIÓN

La evaluación de las políticas públicas es desde hace años una preocupación central de los gobiernos de los países industrializados. La mayor diferencia frente a otras técnicas de mejora gerencial, enfocadas, prioritariamente, al control económico y al cumplimiento normativo, es que la evaluación, en el actual contexto político, aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática, en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego.

En un mundo en perpetuo cambio, los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales. Esa búsqueda de un mayor sentido holístico, traducida en una lógica más integral, es la aspiración de la evaluación.

La evaluación no es sólo una comprobación de conformidad de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos – deseados o no- de las políticas públicas y ese juicio de valor se debe extraer con el mayor rigor y garantías, de ahí la exigencia de una sólida metodología.

Desde hace años, las administraciones disponen de numerosas guías de evaluación, referidas a diferentes sectores, sin embargo, cada institución tiene sus propios enfoques en relación a sus cometidos y eso lleva a particularizar sus herramientas aprovechando un núcleo común. Además, se han producido grandes cambios en el campo de la evaluación que reclaman nuevos instrumentos y aproximaciones, con una demanda cada vez más insistente, en la necesidad de instrumentos para la evaluación en el nivel estratégico de las políticas públicas. Y en este sentido se debe entender la aportación de AEVAL.

Este documento examina los fundamentos básicos de la evaluación de políticas públicas en el panorama actual para reflexionar sobre los nuevos retos.

La evaluación revela, actualmente, un campo complejo, con innumerables prácticas muy heterogéneas y con enfoques y finalidades diferentes. Presenta un desarrollo desigual en los distintos países y sigue mostrando ciertas tensiones entre el peso de sus componentes académicos y la lógica de las intervenciones públicas. En cualquier caso, tanto los Estados como las comunidades científicas reconocen, cada vez más, la necesidad de evaluar el funcionamiento y resultado de las instituciones y sus políticas para elevar sustancialmente la productividad y modernizar procesos específicos del sector público.

A simple vista, tres grandes sectores dominan la industria de la evaluación y marcan muchas de sus reglas: el sector de ayuda al desarrollo, en los organismos internacionales, el de los Fondos Europeos, en la UE, y el de la evaluación interna de cada país, con infinidad de prácticas.

Además de los dos grandes promotores internacionales en evaluación, el tercer bloque ofrece un abanico de experiencias nacionales que recorre un amplio arco, desde la evaluación como monitoreo o seguimiento, la evaluación como herramienta de mejora al servicio de la gerencia pública "*new public management*", hasta la evaluación democrática, encaminada a dotar de poder a la colectividad y de la que se habla en Europa, desde luego, pero aún con mayor fuerza en las Organizaciones Internacionales y en América latina, porque allí lo que está en juego no es sólo la modernización administrativa y la revitalización del sistema democrático, sino su reforzamiento. Cada una de estas organizaciones tiene puntos de vista muy distintos sobre el tipo de evaluación a utilizar en función de sus fines. Este trabajo pretende mostrar someramente esta enorme variedad con la salvedad de no perder de vista que la evaluación, por profesional y excelente que sea, no es más que un mapa que trazamos para explorar la realidad y que una posición moderna del conocimiento no puede reclamar verdades absolutas. A su vez, desde el punto de vista político, convendría tener presente que por importante que sea su valor, la evaluación es un instrumento más entre los múltiples que ayudan a la toma de decisiones públicas.

Una consideración importante es que la mayor parte de las experiencias evaluadoras están enfocadas a la evaluación de programas¹ y mucho menos a las políticas públicas en cuanto a sus funciones superiores (tareas estratégicas de gobierno y no sólo gestoras y operativas), por lo que, existiendo infinidad de prácticas, son menos las que sirven como modelo respecto a la finalidad que persigue el más alto nivel de la acción de gobierno: la evaluación de las políticas públicas. Tratar de marcar esta diferencia, que está reclamándose cada día más en evaluación, ha sido uno de los propósitos de este trabajo.

Respecto a la práctica evaluadora, el lector habrá de considerar que teoría y práctica van de la mano y lo sensato es mantener un equilibrio entre los que propugnan que "más vale un gramo de práctica que una tonelada de teoría, y los que piensan que "la mejor práctica es una buena teoría".

La obra, que forma parte de un conjunto de materiales de los que éste es el texto de partida, se ha estructurado en dos bloques: el primero, en el que se sitúa la evaluación en el marco de la Nueva Gobernanza, trazando un breve recorrido histórico, en el que se pretende situar al lector en el origen de la evaluación y en los debates que ha suscitado, recogiendo, asimismo, los distintos aportes multidisciplinares y políticos de la evaluación y las diferencias con otras prácticas de control que, en ocasiones, se consideran afines; el segundo, de carácter mucho más técnico, trata de la lógica, el vocabulario y los elementos que conforman la práctica específica de evaluación de políticas públicas, bajo la consideración de que ésta es por sí misma una intervención pública con sus fases de planificación, implementación y resultados.

El propósito de la obra es proporcionar los fundamentos para comprender y valorar la cultura de evaluación y rendición de cuentas en el ámbito de las Administraciones Públicas así como vislumbrar los retos y las estrategias necesarias para su consolidación.

¹ La evaluación de políticas públicas engloba la evaluación de programas y ambas comparten procedimientos y técnicas, pero se plantean diferencias importantes en cuanto a las preguntas de la evaluación, criterios y utilidades, que en la evaluación de políticas están en relación a la función superior del gobierno y en la evaluación de los programas en relación, sobre todo, a la función gestora.

Índice

| | |
|---|----|
| PRIMERA PARTE | |
| LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA NUEVA GOBERNANZA | |
| ¿QUÉ ES EVALUAR?..... | 13 |
| LA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA <i>GOBERNANZA</i> | 15 |
| LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO COMO MACRO-CRITERIOS DE VALOR EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. | 17 |
| EL VALOR AÑADIDO DE LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO | 18 |
| USOS Y FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN..... | 19 |
| DOBLE VERTIENTE DE LA EVALUACIÓN: GERENCIAL Y POLÍTICA..... | 22 |
| BREVE HISTORIA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PANORAMA ACTUAL | 27 |
| Primer periodo: “Optimismo frente a los programas y optimismo frente a la evaluación” (1960-1970) | 27 |
| Segundo Período: “Pesimismo respecto a los Programas y desencanto respecto a la evaluación (1970-1980)” | 28 |
| Tercer Periodo: “Institucionalismo, pluralismo y evaluación”..... | 29 |
| DESARROLLO DE LA PRÁCTICA EN EL MARCO INTERNACIONAL: TENDENCIAS..... | 30 |
| 1. La práctica de la evaluación en los distintos países | 35 |
| La evaluación en el continente americano..... | 31 |
| La evaluación en Europa | 33 |
| 2. La evaluación de los Fondos Europeos. La UE y el Marco metodológico: Las Guías MEANS | 35 |
| 3. La Evaluación de Programas de Cooperación y Ayuda al Desarrollo: Organismos internacionales | 37 |

| | |
|--|----|
| ESPAÑA: PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN | 39 |
| LA AGENCIA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL) | 41 |
| NECESIDAD DE GENERAR CULTURA DE EVALUACIÓN | 44 |
| FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN COMO INTERVENCIÓN PÚBLICA..... | 46 |
| LA EVALUACIÓN DENTRO DEL CICLO DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 46 |
| OBJETOS A EVALUAR: ¿EVALUAR POLÍTICAS O EVALUAR PROGRAMAS?..... | 48 |
| DIFERENCIAS DE LA EVALUACIÓN CON INSTRUMENTOS COMO EL CONTROL, LA AUDITORIA, LA INSPECCIÓN Y LA INVESTIGACIÓN. | 57 |
| FUNDAMENTOS ACADÉMICOS DE LA EVALUACIÓN..... | 60 |
| PARADIGMAS, PERSPECTIVAS Y ENFOQUES EN EVALUACIÓN | 61 |
| ENFOQUES PRINCIPALES DE EVALUACIÓN: CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS..... | 65 |
| EL DEBATE METODOLÓGICO EN EVALUACIÓN | 65 |
| RETOS ACTUALES EN EVALUACIÓN | 69 |

SEGUNDA PARTE

CONCEPTOS BÁSICOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| | |
|--|-----|
| DEFINICIONES DE EVALUACIÓN..... | 73 |
| ESTRATEGIAS Y LÓGICAS EN EVALUACIÓN..... | 77 |
| BASE DEL TRABAJO DE EVALUACIÓN | 78 |
| JUSTIFICACIÓN Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN..... | 79 |
| LAS PREGUNTAS EN EVALUACIÓN | 80 |
| EL JUICIO DE VALOR | 81 |
| PRINCIPALES TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN | 83 |
| EN FUNCIÓN DEL PARADIGMA | 83 |
| EN CUANTO AL MODO DE INVESTIGACIÓN | 86 |
| EN FUNCIÓN DEL PROPÓSITO: | 87 |
| EN FUNCIÓN DE LA PERSPECTIVA TEMPORAL..... | 88 |
| EN CUANTO A LOS EVALUADORES..... | 89 |
| EVALUACIÓN SEGÚN CONTENIDO | 90 |
| LA METAEVALUACIÓN | 97 |
| EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN..... | 98 |
| TÉCNICAS..... | 102 |
| EL INFORME DE EVALUACIÓN | 103 |

| | |
|--|-----|
| UTILIDAD Y UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN..... | 106 |
| ANEXO 1 | 109 |
| REFERENCIAS DE INTERÉS SOBRE EVALUACIÓN..... | 111 |
| BIBLIOGRAFÍA | 113 |

PRIMERA PARTE

**LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL
MARCO DE LA NUEVA GOBERNANZA**

¿QUÉ ES EVALUAR?

“**Evaluar**” (del lat. *valere*) significa “estimar”, apreciar, calcular el valor de algo”. El Diccionario de la **RAE** indica que “evaluación” consiste en “la acción y efecto de señalar el valor de una cosa”. A su vez, en el Diccionario de **María Moliner** encontramos que “evaluar” consiste en “atribuir cierto valor a algo”.

El matiz que introduce el adverbio “cierto” de la última definición podría pasar inadvertido, pero no es desdeñable al apuntar hacia el relativismo en que se mueve nuestro conocimiento de la realidad. “Cierto” señala una aproximación que nos recuerda que la evaluación es un mapa que trazamos para explorar la realidad y que en ningún caso debemos confundir con el propio territorio.

“Las ciencias, después de todo, son nuestra propia creación, incluidos todos los severos estándares que parecen imponernos. Es bueno recordar constantemente este hecho”. Paul K. Feyerabend (1984)

Aunque el origen semántico del término evaluación aporta el núcleo esencial de lo que se entiende por tal, habrá que distinguir entre el uso corriente del lenguaje y el lenguaje especializado que exige cualquier disciplina, cuestión ésta que no resulta suficientemente clara en evaluación, ya que en ella han influido tanto el lenguaje común como diversos campos académicos y gerenciales. Lo que interesa destacar es que ninguna definición es neutra y entraña diferentes abordajes y valores.

La disciplina de evaluación proviene de los países anglosajones, donde aparece bajo la rúbrica de dos acepciones sinónimas: ***assessment y evaluation*** que en la literatura especializada tienen usos diferentes: *assessment* se utiliza en general referido a personas y *evaluation*, referido a intervenciones, programas, proyectos...

La profesora Fernández Ballesteros argumenta que en español ha prosperado el término “evaluación” al estar menos cargado semánticamente que “valoración”.

Evaluar es apreciar, analizar, valorar y juzgar los resultados e impactos de una intervención a fin de mejorar su calidad. La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, de medida, de análisis, pero no se reduce sólo a eso. Se apoya en el método científico pero no es una disciplina científica en el sentido habitual del término, sino una “actividad institucional” con vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político.

En líneas generales, se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública -norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos.

La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su

disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento *per se* es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general.

La dificultad de establecer ese juicio valorativo sobre un campo tan complejo como el de las políticas públicas conlleva que la evaluación trate de dotarse del más sólido despliegue metodológico y técnico contando con una pluralidad de enfoques disciplinares y herramientas, considerando, cada vez más, las necesidades de los actores implicados en el proceso.

La evaluación moviliza la capacidad crítica frente a las acciones de gobierno, pero con la exigencia democrática de rodear cualquier juicio sobre una acción de las máximas garantías.

El énfasis metodológico propio de la evaluación es la diferencia con otros instrumentos de información y valoración de los que se sirven los decisores públicos. Lo relevante de la evaluación es construir sus juicios apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Precisamente por ello, todo el proceso va encaminado a satisfacer las necesidades informativas garantizando la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de las conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejarán sus informes. Para ello se auxilia en la caja de herramienta de las ciencias sociales, pero, también, cada vez más, en la de campos como la planificación estratégica y la gestión pública.

La evaluación emite un juicio de valor, pero no persigue “la recriminación o la sanción” como fin último, sino un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público. Su planteamiento de la comprensión de los problemas es holístico, interesándose tanto por los contextos como por los procesos, los resultados, los efectos y los destinatarios de las intervenciones públicas.

Los dos componentes principales de la evaluación de las políticas públicas son su contribución a la comprensión de la acción pública y su rol de anclaje para el impulso de una democracia más participativa.

En cualquier caso, por rigurosos que sean los estudios de evaluación no la convierten en una disciplina científica puesto que su razón de ser es la “actividad institucional” y su fin último la responsabilidad de los poderes públicos frente a los ciudadanos.

Las diferencias entre evaluación e investigación social no se refieren tanto a los diseños de investigación y métodos de recopilación de datos, sino a los problemas que abordan y a su finalidad. Los evaluadores trabajan por encargo para un fin práctico inminente. Los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados son mucho más cruciales en evaluación que en la investigación académica.

Tampoco debe confundirse la evaluación con algunas prácticas complementarias pero diferentes como el control de gestión o contable, la auditoría o la inspección.

La evaluación se integra en una nueva cultura gerencial y política. La evaluación aporta a esa cultura atributos tales como su carácter relacional y holístico en la comprensión de la acción pública y su razón última es la eficacia social, por lo que la evaluación deviene instrumento de mejora de las intervenciones públicas.

El trabajo evaluador requiere un equilibrio entre el análisis político-institucional y la reflexión metodológica y epistemológica. En la búsqueda de ese equilibrio y de su propia consolidación profesional la evaluación establece sus fundamentos sobre cinco dimensiones claves:

1. Aspectos epistemológicos y metodológicos: distinción de los objetos de evaluación, características y peculiaridades de la práctica, su historia, sus metodologías y herramientas.

2. Características y destrezas propias de la práctica en sí.

3. Dimensión deontológica: identificación y selección de los valores a utilizar en evaluación.

4. Conocimiento de los aspectos teórico-conceptuales de los programas y políticas de las que se ocupa. Teorías de conocimiento, estado de la cuestión, origen y puesta en marcha de las políticas públicas, hallazgos, resultados, benchmarking, etc.

5. Gestión del conocimiento en materia evaluativa. Acumulación, explotación y uso de los conocimientos que se van generando en ese campo.

El cometido de este texto trata de desarrollar someramente la primera de las anteriores dimensiones.

LA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA

Desde finales de la década de los ochenta, se viene asistiendo a un proceso acelerado de transformación mundial: liberalización económica, nueva regulación internacional, dominio del mercado, nuevos problemas sistémicos, irrupción de nuevas tecnologías, etc. Una de las consecuencias más importantes de estas vertiginosas transformaciones es la necesidad de perfeccionar el propio sistema democrático, de una parte, por el déficit de participación ciudadana en las decisiones y de otra, por la exigencia de eficiencia que se reclama cada vez más a lo público.

La globalización, que ha incrementado de manera considerable la interrelación entre la esfera nacional y la mundial, no es sólo un fenómeno económico y tecnológico, sino un fenómeno cultural, social y político. En esta esfera se revela la progresiva importancia que han cobrado los ámbitos de decisión y de interacción transnacional. El poder político efectivo ya no es sólo nacional, sino que se comparte, se trueca y se cuestiona por diversas fuerzas y organismos públicos y privados, que trascienden las esferas nacionales, regionales y locales. Esto ha venido a agravar más aún la crisis democrática. La ciudadanía siente cada vez menos la identificación con centros de decisión alejados de su capacidad e incidencia

y se ve sometida a una lógica de élites poderosas e influyentes que la suplantán. Esta situación supone mayor complejidad e interacción en las redes en las que se desarrollan las relaciones de poder y la acción pública y en las que el Estado no es el único ámbito de decisión frente a la pluralidad de actores. Hasta la propia naturaleza tradicional de los estados nacionales ha sido puesta en cuestión. (Prats, 2000)

No se trata aquí de relatar los cambios que han sufrido los Estados, ya que hay muchas diferencias en el papel que juegan unos y otros, pero, lo cierto es que, de forma generalizada, la globalización ha provocado una mayor jerarquización y subordinación entre ellos. Todo esto suscitó el debate sobre la dimensión del Estado: el desarrollismo de los años ochenta (Estado máximo) y el reduccionismo de los noventa (Estado mínimo), hasta llegar al momento actual, en el que se plantea una nueva redefinición del papel del Estado bajo criterios de un nuevo orden internacional: "El Estado, el que sea necesario, pero eficaz".

Los Estados y sus políticas, se ven involucrados, cada vez más, en interacciones transnacionales, promovidas por agentes muy diversos, estatales y no estatales, que obligan a debatir en espacios cada vez más abiertos y complejos que requieren un papel de equilibrio entre lo regional y global. Sin embargo, los riesgos no son exclusivamente de desaciertos en la gestión o mala administración, sino de que lo público se disuelva en una gestión privada desgobernada de espaldas a los intereses sociales y colectivos y que amparada en el propio sistema democrático lo debilite o lo desvirtúe.

Si al mal gobierno le correspondieran unas políticas públicas erróneas, el desgobierno lleva consigo la intencionalidad y no la mera ignorancia o incapacidad que provoca el mal gobierno y la mala administración.

De ahí que desde hace años, se trata de hacer frente a todos estos riesgos con el establecimiento de una serie de principios, que se conocen como Nueva Gobernanza, que, naturalmente, tienen su incidencia en las políticas públicas. La culminación de este proceso que persigue el buen gobierno y en el que se trata no sólo de fortalecer las instituciones nacionales, sino el sistema democrático, no está exenta de conflictos e interpretaciones diversas, pues la *gobernanza* no está culminada ni entraña lo mismo para todos. Se trata de un proceso en construcción pero que supone en todo caso una nueva reflexión sobre el papel del Estado y de la sociedad en las decisiones públicas y su interacción en situaciones en las que los recursos están dispersos.

En Europa este impulso ha encontrado su plasmación en el *Libro Blanco de la Gobernanza* cuyos principios se fundamentan en "apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, proponiéndose, también, los de legitimidad democrática y subsidiariedad". Estos principios no son responsabilidad exclusiva de las instituciones europeas y, menos aún, exclusivamente de la Comisión, sino que afectan a todos los niveles de responsabilidad de la administración pública, las empresas privadas y la sociedad civil.

Tratar, en la actualidad, de la evaluación de políticas públicas y no tener en consideración este contexto y sus principios restaría valor a cualquier aproximación o estudio. El análisis de las políticas públicas y su evaluación exige atender a los espacios geopolíticos en los que éstas se desarrollan: regional, nacional, sectorial y global y tener en cuenta aspectos metodológicos amplios, complejos y adaptativos,

atendiendo a los contextos, la cultura, los principios, los criterios y los fines que persiguen las políticas públicas en sus diversas esferas de acción.

La calidad del sistema político no es una variable independiente de la calidad de su Administración Pública, sino que hay una vinculación directa entre ambas. La Administración es un actor político clave. En su seno se toman decisiones muy relevantes, además de ser la encargada de implementar las políticas públicas. El cuestionamiento sobre el valor de lo público se percibe, muy a menudo, por el buen o mal funcionamiento de las administraciones y los servicios que estas prestan.

Sin embargo, la relación política-administración no está exenta de tensiones que han ido oscilando, a lo largo del tiempo, entre enfoques que otorgan mayor o menor discrecionalidad y responsabilidad a los cargos administrativos. Esas tensiones también están presentes en la evaluación.

LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO COMO MACRO-CRITERIOS DE VALOR EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Si se está de acuerdo con los principios que exige el buen gobierno, la valoración de las políticas públicas no debería soslayar el incorporar esos principios como macro-criterios referenciales del campo de la evaluación.

PRINCIPIOS DE “BUEN GOBIERNO”

1. Apertura: Impone a las Instituciones comunitarias trabajar de forma más abierta. Comunicación activa, lenguaje más accesible y medidas que conduzcan a la confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias.

2. Participación: Se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación y evaluación.

3. Responsabilidad: Exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias que intervienen en la toma de decisiones.

4. Eficacia: Requiere que las medidas adoptadas produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y en su caso de la experiencia acumulada.

5. Coherencia: Exige que las políticas y acciones europeas sean coherentes y fácilmente comprensibles.

(Libro Blanco de la Gobernanza europea)

Por el momento, no resulta frecuente que las evaluaciones de políticas públicas incorporen este marco referencial que debiera ser el punto de partida de la valoración de la acción pública que se quiere considerar dentro del buen gobierno.

Desde esa perspectiva una política pública podría tener buenos resultados respecto a sus objetivos pero incumplir el principio de apertura a los ciudadanos o presentar una baja legitimación social. La participación aparece ligada a la valoración de calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas. Por otra parte, más allá de la económica contable, sigue existiendo poca cultura de la responsabilidad en las organizaciones públicas. La eficacia resulta un criterio más común, pero puede correr el peligro de limitarse a una eficacia gestora que no incluya la eficacia social.

Hay que tener en cuenta la lógica de cada nivel de gobierno para resolver las tensiones que pueden existir en uno y otro al aplicar los criterios por los que se valorarán las políticas públicas.

Por último, dentro de la complejidad de esferas de gobierno, la coherencia de las políticas públicas parece un principio elemental de buen gobierno y de enjuiciamiento de lo público.

La evaluación de políticas públicas apunta a un nuevo tipo de control político-democrático en consonancia con los principios de la Nueva Gobernanza: responsabilidad, transparencia y participación. Esta nueva forma de gobernar se apoya en modelos de gestión pública, que persiguen mayor eficacia y eficiencia del Sector Público en sus diferentes niveles de gobierno, estratégico y operativo. Estos niveles se complementan, pero la lógica para su valoración no es exactamente la misma.

EL VALOR AÑADIDO DE LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Desde un punto de vista económico tradicional se podría definir el valor público como la capacidad para satisfacer necesidades humanas mediante el uso de recursos disponibles en la sociedad. Este punto de vista -importante para la empresa y el mercado- resulta inadecuado para el sector público por criterios de redistribución equitativa, eficacia social y transparencia. Para los ciudadanos el valor público radica en la mejora de los procesos políticos y para ello tan importante es el criterio de eficacia como el de equidad. Cuanto más opacos sean los procesos decisionales más descende el logro de valor público y más oculta queda la distribución de los intereses de los diferentes actores. Lo que trata de lograr el valor público es factibilidad económica a la vez que social.

En las últimas décadas, la mayoría de las democracias avanzadas y en particular los países de la OCDE han venido desarrollando reformas del Sector Público con el fin de dar respuesta eficaz a las exigencias sociales. Conscientes de la necesidad de reforzar el sistema democrático y mejorar la eficacia de sus administraciones han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y la rendición, no sólo de cuentas, sino del conjunto de la acción pública a los ciudadanos.

La evaluación de las políticas públicas es un instrumento más al servicio de estas reformas que tienen como base la reorientación de las relaciones Estado-Sociedad y, entre sus objetivos tácticos, el alcance de una mayor eficiencia de las actuaciones

públicas, valorando tanto los aspectos de una mala organización como la desafección democrática que produce el desgobierno y el deterioro intencionado de lo público. Reforzar los controles resulta cada vez más necesario, aunque esos controles no sean exactamente los tradicionales.

Evaluar es valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas exclusivamente técnicas –aunque desde luego necesarias-, sino, también, de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua. Desde esta perspectiva, la evaluación contribuye a la mejora administrativa que, no sólo es compatible con la eficiencia, sino que puede reforzarla, promoviendo la lógica relacional entre las distintas esferas administrativas y aprovechando sus capacidades, recursos y sinergias.

La evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que ésta, en el Sector Público, no puede referirse a los exclusivos criterios del mercado, ni a intereses de oligarquías administrativas. Las reglas del buen gobierno deben equilibrar la eficiencia con otros criterios de valor de lo público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional..., comprendiendo y explicando las tensiones inherentes a los diferentes intereses que se entrecruzan en la acción pública.

El valor añadido de la evaluación, en último término, es su contribución a la mejora de la calidad democrática y sólo en ello alcanza su plena legitimidad porque, si se limitara a tareas propias del control tradicional no tendría razón de ser; eso ya es competencia de otros controles del Estado.

Para mejorar la capacidad de formular políticas públicas de orden superior y para valorarlas es necesario trascender las nociones convencionales de “eficiencia” y “eficacia” (no obstante su importancia) y valorar “la capacidad de influir sobre el futuro en la dirección deseada” (“*enlightenment*”) y de profundizar o no en la calidad democrática. Esa es la esencia de la evaluación de las políticas públicas.

○ **Usos y funciones de la evaluación**

De lo anterior se deduce que la evaluación, desde la perspectiva de instrumento público, tiene dos usos complementarios y diferenciados:

- **Uso político estratégico y democrático:** responsabilidad y transparencia gubernamental.
- **Uso gerencial:** mejora de la gestión pública y de la calidad prestacional.

La evaluación tiene, también, desde su origen:

- **Un uso académico y de aprendizaje**
- **Una finalidad dinamizadora.**

La evaluación contribuye, también, a la formación y a la movilización de los agentes y actores implicados en las intervenciones públicas. Les ayuda a

comprender los procesos en los que participan y a apropiarse de una manera más responsable de los objetivos que persiguen las políticas y a mejorar los resultados.

El tiempo produce cambios que inciden sobre los objetivos trazados en la planificación de las intervenciones; es posible que un proceso dinamizador, como la evaluación, pueda clarificarlos de mejor manera produciendo mejoras en la organización del trabajo y en la eficacia del conjunto. Las herramientas modernas de gestión pública deben permitir a cada agente y a cada servicio definir mejor sus tareas, valorar su cometido dentro de una estrategia general y desarrollar la participación.

Otro de los aspectos importantes de la evaluación es que favorece la convergencia de puntos de vista y la cooperación entre actores políticos o administrativos comprometidos conjuntamente en la marcha de una intervención. Todo ello permite, no sólo mejorar la eficacia, sino reforzar la legitimidad de las políticas públicas.

En un inicio, la evaluación puede vivirse como molesta porque consume tiempo y energía. Puede generar desconfianza al interpretarse como un tipo de control administrativo más, pero, cuando su cultura va calando, conduce a los agentes implicados a confrontar su acción cotidiana con los efectos externos y a asumir mayor responsabilidad frente a los resultados.

Todo esto hace que la evaluación, además de un proceso cognitivo, se convierta en un proceso de dinamización que promueve una cultura de tipo relacional que habrá de cohabitar con otras culturas administrativas: la jurídico-normativa, la gestora, la economicista...

Esta capacidad dinamizadora de la evaluación presenta varios tipos de efectos: motivación de los agentes implicados, delegación más concreta de responsabilidades, evolución de los modos de decisión y mayor preocupación por los resultados. Esta capacidad se convierte, además, en el mayor propulsor y difusor de la propia "cultura de evaluación", tanto para los que deciden o proponen evaluaciones como para los que las dirigen y realizan.

La experiencia muestra que las evaluaciones de mayor éxito son las que reúnen varias finalidades y usos.

Rendición de cuentas

John Elliott (1988), distingue tres tipos de rendición de cuentas ("*accountability*"): social, económica y profesional y centra el proceso en la misma institución responsable de la política o programa más que en agentes externos.

Dado que las políticas utilizan fondos públicos es preciso saber cómo se están gastando. La responsabilidad política, social y técnica exige garantías y comprobaciones de que se está trabajando con seriedad y eficacia. Sin embargo, no es suficiente con explicar cómo se gastan los fondos públicos y con su control por los organismos correspondientes ("*fiscal accountability*") sino responder de las acciones e inacciones que justifican los resultados.

M. Kogan introduce un matiz al considerar la *accountability* como una condición que se ha de producir en el fenómeno social y que obliga a exigir responsabilidades e incluso sanciones. Es la condición según la cual los que tienen un papel individual son responsables de la revisión y de la especial aplicación de sanciones si sus acciones dejan de satisfacer a aquellos con los que tienen una relación de responsabilidad (1988).

Transparencia

Junto con la rendición de cuentas, la transparencia es un potente mecanismo de creación de "valor público".

Para que la sociedad pueda percibir el grado de eficacia y eficiencia de las administraciones públicas resulta necesario arbitrar procesos de transparencia.

La publicidad de las evaluaciones contribuye, no sólo a la mejora de los sistemas de control del Estado, sino a la percepción por la sociedad de la responsabilidad de sus agentes decisores y a la aportación de los resultados de las políticas.

El ejercicio de transparencia de las acciones públicas las acerca a los ciudadanos que las financian y les otorga legitimidad. Los ciudadanos necesitan saber, no sólo en qué se gasta su dinero, sino qué resultados y qué impactos se producen con ese gasto.

Mediante el proceso de evaluación se produce un proceso continuo de aprendizaje, mejora y transparencia ante la sociedad de las acciones del sector público. Esta imagen de servicio además de considerarse un derecho democrático tiene un valor positivo per sé, más allá de los resultados, siempre que quede garantizada la independencia y la calidad de la evaluación.

Participación

Para satisfacer las demandas ciudadanas, lo que se persigue, dentro del propio modelo de democracia representativa, es abrir mayores espacios a la participación. Algunos prefieren hablar en este caso de "democracia expresiva", al considerar lo impracticable que resulta la participación en muchos temas de gobierno, pero propiciándola siempre que sea posible, porque participación y eficacia se complementan.

- Este modelo no se limitaría a manifestar la opinión existente acerca de los logros y los modos de la entrega de bienes y servicios a la sociedad en cada convocatoria electoral, sino que revelaría el grado de legitimidad con que cuentan las instituciones en cada momento y para cada actividad, así como las preferencias de los ciudadanos acerca de las políticas públicas.
- Propulsar la democracia en la administración pública puede mejorar su control y eficiencia, fortaleciendo a la ciudadanía tanto directa como indirectamente. Este es un planteamiento que tiene varias vías de realización, siendo la evaluación una de ellas al tratar de favorecer la valoración y la transparencia de las decisiones de los altos funcionarios involucrados y la responsabilidad de los gestores de programas en la implementación de las políticas.
- No se trata tanto de la "despolitización del Estado", sino de justo lo contrario: lograr que el Estado y sus instituciones sean capaces de "hacer bien la política" y ello en razón de criterios de democracia, combinando equidad y eficiencia económica.

DOBLE VERTIENTE DE LA EVALUACIÓN: GERENCIAL Y POLÍTICA

La evaluación de políticas públicas, apoyada en múltiples disciplinas que la auxilian, se incardina en el campo de la Ciencia política, en su rama Administración Pública. Tiene relaciones con la formulación del poder, con cómo se ejerce y los resultados e impactos que se obtienen. Afecta, por tanto, al ámbito de gobierno en su nivel estratégico: decisión y planificación de las políticas, y al operativo-gestor: puesta en marcha, responsabilidad organizacional y calidad de los servicios administrativos. Estos ámbitos responden a lógicas diferentes que habrá que tener en cuenta.

En el mundo de las Administraciones Públicas, el concepto de estrategia no ha de entenderse como respuesta a la competitividad entre instituciones y empresas, sino como una serie de acuerdos explícitos que reflejan las preferencias surgidas del debate entre los actores colectivos e individuales presentes en el marco de juego de esas Administraciones (Stewart y Ranson, 1988). La estrategia apunta a los objetivos que se debieran o se pretenden alcanzar por los gobiernos, suele plasmarse en planes y operativizarse a través de programas y proyectos.

○ Vertiente gerencial

Una vez establecidos los objetivos propios de una política (nivel decisional y de formulación de la acción del gobierno) la implementación entra de lleno en el campo

gerencial (la postdecisión). El problema crucial de la gestión pública es lograr que las cosas se hagan y su campo natural es el despliegue de las políticas en planes y en programas gestores.

Desde hace años, viene siendo frecuente promover en las administraciones públicas una cultura gerencial, considerando que para su desarrollo es necesaria una clara y específica determinación de objetivos. Esto se relaciona, a su vez, con lo que comúnmente se conoce como cultura de resultados, que no es otra cosa que anteponer el cumplimiento de los objetivos señalados y analizar sus resultados, en contraposición a la orientación tradicional que enfatizaba los procedimientos. Este enfoque de resultados supone generar una dinámica interna en las organizaciones que redunde en la mejora del desempeño organizacional, pero presupone, también, partir de un proceso de planificación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de metas y objetivos. Bajo este enfoque, la evaluación gerencialista supone preocuparse por los resultados y saber si se han alcanzado o no los objetivos planteados.

La administración pública, en su modelo tradicional (racional-burocrático), no estaba pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación, por ello, los mecanismos de control se dirigían más a certificar la conformidad de la actuación administrativa respecto a lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos.

La constatación de que los problemas de eficiencia en la actuación pública responden en gran medida a fallos gerenciales a la hora de generar incentivos y a una escasa práctica de producción y aprovechamiento de la información de gestión, más que a la mera titularidad pública –aunque ésta imponga restricciones evidentes sobre los aspectos anteriores- ha suscitado que las reformas de la Administración hayan puesto el acento en la actualización y mejora de los modelos de gestión pública apoyados en la ideología de ciertas corrientes, en particular la Nueva Gestión Pública.

- Para solventar los problemas de una burocracia ineficaz la corriente de la Nueva Gestión Pública propugnó la separación entre administración y política, reclamando en nombre de la eficiencia mayor discrecionalidad para lograr los objetivos. Esto supondría que los gobiernos, en su conjunto, establecerían los objetivos estratégicos de las políticas públicas y los ministros determinarían los objetivos específicos que debe cumplir cada departamento, evaluando la consecución de los mismos. Se reservan así los responsables públicos el derecho de administrar las políticas públicas, en razón de la consecución de los mejores resultados.
- La corriente de la Nueva Gestión Pública se apoya en la aplicación de técnicas y modelos de mercado en el campo administrativo, con el desarrollo de modelos institucionales tipo Agencias. En sus mejores intenciones, esta corriente trata de reducir el peso burocrático, sin lesionar la racionalidad instrumental que está en su base, a través de obtener mayor discrecionalidad para que los gerentes públicos puedan seleccionar la combinación óptima de insumos que permita producir los resultados fijados, asumiendo, a la vez, mayor responsabilidad gerencial.

- La Nueva Gestión Pública y los modelos Agencias, desarrollados al máximo en el mundo anglosajón, han mostrado aciertos pero también errores al pretender aplicar la lógica del mercado a lo público. Aunque lo más importante es que también han demostrado derivas entre el nivel de decisión política y el administrativo. Cuando se producen esas derivas, el peaje político lo pagan los gobiernos. Esta brecha deja un campo de control especialmente interesante para la evaluación, porque a la mayor autonomía de gestión que reclama la Nueva Gestión Pública debe acompañarse, a su vez, un mayor control de responsabilidades.

La atención puesta en los resultados se ha convertido en un elemento central de las reformas recientes del sector público en los países de la OCDE. Desde mediados de los noventa, los esfuerzos sostenidos para modernizar las actividades de control fueron creando las condiciones necesarias para el desarrollo de la capacidad de evaluar resultados. Al exponer las prioridades de las futuras reformas del sector público, el Comité de la gestión pública de la OCDE señaló que el buen funcionamiento del sector público exige una evaluación continua de la eficacia de las políticas.

La evaluación de resultados de los programas públicos adquiere, en este contexto, un papel central en los procesos de reforma de la gestión pública. La evaluación de programas, entendida como el proceso generador de información sobre los resultados de la intervención pública y su posterior utilización en la toma de decisiones, ha resultado una herramienta práctica adecuada para alimentar los nuevos sistemas de gestión pública basados, en su mayoría, en adaptaciones al ámbito de la Administración de modelos gerenciales nacidos en el marco de la empresa. No obstante, la ausencia de mercado para la mayoría de las producciones públicas –y por tanto, de medidas directamente observables sobre el valor de las mismas- ha generado la necesidad de adaptar metodologías que permitan estimar el efecto atribuible a los programas públicos con el mayor rigor, pero atendiendo siempre a sus peculiaridades: el propio marco referencial de lo público.

A pesar de la complejidad y las dificultades de los nuevo tiempos, los gobiernos pueden mejorar el rendimiento de sus administraciones a través de metas realistas, utilizando, de forma sistemática, instrumentos de control durante todo el ciclo de la intervención. De ahí que, junto a los tradicionales controles de legalidad, gestión, inspección, auditoría, la evaluación resulta una herramienta absolutamente aconsejable en las organizaciones orientadas a resultados y una fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública" (Thoenig, 2000)

El enfoque de la evaluación de políticas públicas supone diferencias respecto a los tradicionales controles del Estado que aplican un punto de vista distinto para la valoración de la acción pública. Estas técnicas se centran, generalmente, en el cumplimiento de normas internas al sistema analizado (reglas contables, jurídicas o normativas), mientras que la evaluación ensaya aprehender un punto de vista externo que alcanza una valoración más integral de todo el ciclo de la acción gubernamental: planificación, implementación, resultados e impactos.

Tan sólo una salvedad, sería erróneo confundir la cultura de resultados con la evaluación de resultados.

Se entiende por cultura de gestión de resultados aquella que pone éstos en el foco de su gestión. Desde esta perspectiva, la propia evaluación como una intervención pública más está comprometida con esa cultura y habrá de procurar la mayor eficacia de su acción que se plasmará en sus informes. Sin embargo, la evaluación, en su dimensión institucional aspira a una valoración integral de la política evaluada, a la implantación de una cultura de evaluación y de mejora de lo público y a legitimar su propia acción con un compromiso de responsabilidad y transparencia que va más allá de los resultados obtenidos en el nivel gestor y operativo de uso más interno.

La evaluación es un instrumento muy útil y complementario de la cultura de resultados al proveer a los gestores y responsables de programas de una mejor información sobre la que fundar sus decisiones y una mayor transparencia y rendición de cuentas, pero, en ningún caso, los resultados de sus informes pretenden ser la panacea a todos los problemas y males de gobierno o sustituir el juicio de los decisores, sino ayudarles a obtener un *feedback* de información que proporcione responsabilidad sobre las políticas actuales y sus posibles mejoras.

Es en el ámbito gestor, sobre todo, que la evaluación ha ido conquistando, desde la década de los 90, espacios de control y de mejora, introduciéndose en el ámbito reglamentario. Los gestores públicos se han ido apropiando de la evaluación como herramienta ligada a un modelo de decisión pública más racional y con un carácter técnico. Pero, ya desde esa misma década, se viene explorando su potencial estratégico más allá de las exigencias reglamentarias y de las de mejora gerencial. Resulta obvio que los resultados de la gestión no son exactamente los resultados de las políticas. Los primeros, muestran su eficacia al alcanzar los objetivos gestores – la buena o mala administración-, mientras que los resultados de las políticas son elementos mucho más complejos donde los criterios gestores pueden entrar en colisión con los objetivos últimos de una política o de ésta con otras, teniendo en cuenta además la imbricación de las diferentes esferas de gobierno. Por ejemplo, un Programa de Centros educativos puede resultar muy valorado, incluso puede obtener altos rendimientos en sus logros pero estar produciendo desigualdad social o desigualdad de género que son principios de calidad democrática que priman las Políticas educativas en sintonía con los principios de gobernanza. A su vez, una buena política educativa en línea con esos principios puede estar colisionando con los objetivos económicos de limitación del gasto público. En definitiva, hablar de resultados es necesario pero no suficiente y cuando se habla de evaluación de políticas públicas hay que ensamblar los logros alcanzados en la dimensión gestora y los que se persiguen en el nivel político, distinguiendo ante los ciudadanos los diferentes niveles responsables.

La gestión no es un mero instrumento técnico o de proceso de las políticas públicas. Entre el nivel gestor y el político hay interrelaciones, ambigüedades, conflictos y desvíos que deben ser tenidos en cuenta en la evaluación. La evaluación debe servir para comprender el proceso de implementación de las políticas, que en muchos casos y por múltiples factores puede ser contradictorio con el sistema de valores y los consensos de la política en cuestión. Asimismo, la racionalidad de los programas no puede ser puesta en relación con la racionalidad de las políticas, donde el aprovechamiento de la oportunidad –no del oportunismo- es un requisito de su propia racionalidad que a veces se entiende mal en el ámbito gestor. Por ello, algunos autores huyen de los enfoques cientificistas en evaluación y la encuadran en

una dimensión de innovación, debate, negociación y conflicto social (Radaelli y Dente, 1996) que deben ser tenidos en cuenta.

o Vertiente política

Frente al enfoque gerencialista de la evaluación otros autores defienden su dimensión política. La sola elección de evaluar implica en sí misma una decisión política.

La consideración de la evaluación como instrumento político sitúa su acción en el proceso de formulación de políticas y viene acompañada de varias cuestiones de interés; por un lado, la neutralidad del modelo, por otro, la racionalidad subyacente en el proceso y por último, la significación que pueden aportar sus conclusiones y recomendaciones a la calidad tanto de las políticas como de la vida democrática.

Este carácter político se va incorporando paulatinamente a la práctica y a la concepción actual de la evaluación buscando el equilibrio entre el desarrollo técnico y el de responsabilidad democrática, pues no se ha de olvidar que el fin último de la evaluación es la utilidad social.

Lo que en la actualidad se entiende por evaluación, no es sólo una herramienta técnica, de utilidad para el nivel gestor de los gobiernos, sino un instrumento de fortalecimiento del Estado en su nivel estratégico, bajo los principios del buen gobierno, haciendo más transparente y responsable la acción pública, mejorando la eficiencia gestora del Sector Público y concibiendo un papel más activo para los actores implicados en las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, la evaluación es un proceso antes que una técnica y se entiende dentro de una visión más próxima a los ciudadanos y con mayor responsabilidad de los agentes públicos.

La evaluación está de moda y difícil será no encontrarla en la agenda de la mayor parte de los gobiernos, porque a lo largo de los años, y a pesar de los avances y retrocesos, este instrumento ha ido conquistando el ámbito gestor y apunta hacia un nuevo tipo de control político-democrático, en consonancia con el contexto de la nueva *gobernanza*, cuyos principios ya señalados, son condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas en las modernas democracias.

El desafío del futuro, apunta Monnier, está en pasar de la cultura gerencialista a una cultura política, participativa y democrática de la evaluación.



A estos distintos niveles de actuación de la evaluación le corresponden diferentes instrumentos de control que pueden ser usados como palancas de gobierno con la condición de que recojan la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera". (Subirats, 2004)

Hay, por tanto, diferentes lógicas que se entrecruzan en el terreno del gobierno y la Administración y el control de sus acciones y no se pueden aplicar de manera indiferenciada los mismos parámetros de control o rendición de cuentas a interrelaciones basadas en lógicas distintas, o confundir las distintas relaciones y posiciones de poder e influencia estableciendo indicadores no pensados específicamente para recoger los distintos valores que encierra cada situación.

La Administración es parte integrante de la realización de una política y el nivel político y los gerentes públicos no pueden ir por separado. En el curso de la implementación el organismo de gestión debiera estar implicado con el decisor - mucho más allá del control de gestión-, porque esa parte operativa influye en gran medida en el logro de las estrategias. Pero ello complica la participación de actores en el campo de la evaluación y sus diferentes necesidades informativas, por lo que se requiere del evaluador conocimiento y dominio de las diferentes lógicas.

La necesidad de colaboración entre ambas perspectivas es lo deseable y la evaluación puede servir de puente para el entendimiento entre esos dos niveles de acción pública que manejan diferentes valores y distintas formas de conocimiento.

BREVE HISTORIA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DESARROLLO Y PANORAMA ACTUAL

Después de la Segunda Guerra mundial, la práctica de la evaluación de programas se extiende al conjunto del mundo anglosajón y a la Europa del Norte. Su desarrollo en los países latinos es más tardío.

Las obras que trazan la historia de la evaluación suelen hablar de diferentes oleadas en su desarrollo e institucionalización. En un trabajo ya clásico sobre un buen número de países, coordinado por Furubo y Rist (2002), se individualizan tres grandes oleadas de difusión de la evaluación en los que se fueron desarrollando infinidad de aspectos diversos sobre evaluación, algunos bastante opuestos, pero otros complementarios, cada uno portador de nuevas vías y tendencias.

Primer periodo: "Optimismo frente a los programas y optimismo frente a la evaluación" (1960-1970)

La evaluación nace en los EEUU y surge como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de los programas de la *Great Society* (guerra contra la pobreza), impulsados por el Presidente Johnson. El momento coincidió con un gran desarrollo de las ciencias sociales, lo que llevó a considerar las ventajas de medir los resultados de las políticas de reforma con métodos experimentales.

Bajo este enfoque, evaluar es medir científicamente la eficacia de las intervenciones públicas observando la evolución de las variables de impacto a través de dos muestras estadísticamente comparables de beneficiarios y no beneficiarios.

Una figura relevante de este periodo es Donald Campbell, psicólogo-sociólogo, que mantenía que la experimentación es una concepción tan grande para la ciencia como para la política, que los programas políticos debían ser considerados como experimentos y que los políticos debían mantener una actitud experimental y desapegarse de los proyectos, una vez aplicados, buscando que el experimentalismo académico ofreciera las respuestas sobre sus éxitos o fracasos

Tanto los detractores como los defensores de las políticas sociales se mostraron partidarios de la evaluación para obtener información sobre mejores resultados y costes. Los que defendían las políticas sociales veían en la evaluación la posibilidad de legitimar y justificar el incremento del gasto público y los que se oponían buscaban argumentos en los que fundamentar su crítica, con el propósito de posponer su generalización o reclamar su eliminación. Para ambos, la evaluación "experimentalista" era una herramienta útil, válida y fiable, con la que construir evidencia empírica para fundamentar el debate de las decisiones políticas.

En esta primera fase de optimismo, tanto frente a los logros de los programas como ante los resultados de la evaluación, se cree que para evaluar programas sociales es suficiente ser un buen científico social, estar en posesión de todas las técnicas y los métodos cuantitativos posibles y tener la capacitación para aplicar a los grandes programas la experimentación. La idea es hacer un experimento con los programas, aplicando la intervención sólo a algunos grupos sociales y controlando las consecuencias. La experimentación es favorecida por el sistema federal norteamericano, que permite aplicar los programas en algunos Estados, controlando los resultados antes de su implementación a escala general.

Esta preocupación conduce a un proceso de institucionalización de la evaluación con la creación de unidades de evaluación y la aprobación de normativa para regular la evaluación de las acciones públicas (*Economic Opportunity Act, 1967* y *Sunset Legislation*).

En la misma época surge otra tendencia ligada a Michael Scriven. Para él, la lógica de la evaluación es completamente inversa a la que aplicaba el experimentalismo. No se trata de ver si un programa se ha desarrollado como debía o si los objetivos se han alcanzado, sino de descubrir si el programa en sí es bueno o no. Se comienza a razonar en términos de calidad y se busca atribuir un valor a los programas, intentando, a la vez, que sean los implicados los que aporten su idea de valor sobre las intervenciones.

Segundo Período: "Pesimismo respecto a los Programas y desencanto respecto a la evaluación (1970-1980)"

Esta etapa se caracteriza por la progresiva institucionalización de la evaluación, a la vez que empezó a considerarse limitada la creciente intervención pública experimentalista del período anterior.

Se habla de pesimismo respecto a los programas porque empieza a apreciarse que estos no han conseguido los logros que perseguían: el desempleo no se erradica en breve tiempo. No es tan simple rehabilitar los guetos urbanos o resolver el fracaso escolar o el desempleo. Se concluye que hay efectos asociados que no se controlan. Comienza a considerarse la idea de los efectos perversos de las políticas

públicas, ya que, aún logrando resultados positivos, se obtienen también efectos no deseados.

Durante este periodo los evaluadores mantienen dos posiciones diversas. Según una de ellas, la manera en que están diseñados los programas dificulta su evaluación, los objetivos son demasiado difusos o genéricos. Se advierte, en muchos casos, la incoherencia entre necesidades apreciadas, objetivos planteados y medidas, de manera que es imposible emitir un juicio de valor coherente sobre los resultados. Para volver los programas evaluables es necesario reformular mejor las intervenciones. De aquí nace una orientación investigadora de gran peso encabezada por Rossi y Freeman, cuyo *Manual* representó por muchos años el texto fundamental para ayudar a los políticos a reformular los programas y a evaluar sus diversas fases.

La otra posición sostiene que las cosas van mal porque los evaluadores pretenden mantenerse al margen, externos al sistema, sin ensuciarse las manos. El evaluador debería, al contrario, tratar de ver qué sucede en los programas, ayudar a las personas implicadas y responsables a expresar su juicio sobre la intervención, evaluar y negociar con las diversas partes interesadas dinamizando el proceso. Los seguidores de este grupo y de la utilización de metodologías principalmente cualitativas, se definen "naturalistas", porque sostienen la necesidad de estudiar un programa en la realidad donde se desarrolla, sin buscar la generalización. El debate cuantitativo-cualitativo alcanza su momento más álgido a final de los 70 y principios de los 80.

Tercer Periodo: "Institucionalismo, pluralismo y evaluación"

Los años 80, en EEUU, son años en los que se inicia una actitud incierta, marcada por las presidencias de Reagan y Bush. Ese periodo, en cuanto a evaluación se refiere, se caracteriza por el fortalecimiento del proceso de institucionalización de la evaluación. Se crea un instituto específico para la evaluación dentro de la *General Accounting Office (GAO)* que posteriormente, se reorganiza en la División de Evaluación de Programas y Metodologías.

Se pone en evidencia, cada vez más, el problema de los efectos perversos de los programas y los parlamentarios comienzan a solicitar a los evaluadores información sobre los aspectos negativos para decidir sobre el recorte de gastos. La actitud pesimista llega a su límite: los programas no dan los resultados esperados y las evaluaciones apenas se usan.

Hay una constatación de que cada programa es algo muy complejo, compuesto de partes diversas, de las cuales unas pueden ir bien y otras mal y pueden ser implementados de manera muy diferente. Se descubren las desviaciones de la implementación y se busca analizar el mérito de las acciones singulares para entender, en cada caso, qué es lo necesario. Este periodo va, aproximadamente, de la mitad de los años 80 en adelante.

DESARROLLO DE LA PRÁCTICA EN EL MARCO INTERNACIONAL: TENDENCIAS

Resulta imposible recoger aquí el sinfín de prácticas que, bajo el epígrafe de evaluación, tratan de mejorar la calidad de las políticas públicas y contribuir a su rendición de cuentas y a la responsabilidad político-administrativa que requieren los ciudadanos. No obstante, haciendo un esfuerzo de síntesis, podríamos destacar, al menos, tres grandes ejes de evaluación bien diferenciados: 1) el enorme y variado bloque de las evaluaciones nacionales, con impulso y prácticas muy diversas en cada país y cada sector; 2) la evaluación que se realiza en la UE, impulsada, especialmente, por el control sobre los Fondos europeos y 3) la evaluación de ayuda al desarrollo con la influencia en la transferencia de conocimientos y prácticas de los Organismos Internacionales.

1. La práctica de la evaluación en los distintos países

El panorama de la evaluación en los diferentes países presenta un campo muy complejo de innumerables prácticas poco homogéneas, con estratos de control superpuestos, con grandes diferencias entre las esferas de gobierno que interactúan y los sectores a los que se aplica la evaluación y con enfoques y finalidades muy distintas. Todo ello muestra un intrincado laberinto de paradigmas que cohabitan, unos emergentes y otros dominantes, difícil de desentrañar que de una parte enriquecen el panorama pero que también encierran contradicciones. En todo caso, evidencian el error de las soluciones estandarizadas.

En cualquier caso, los estados reconocen, cada vez más, la necesidad de evaluar continuamente el funcionamiento y resultado de las instituciones y sus políticas para elevar sustancialmente la productividad y modernizar procesos específicos del Sector Público.

La evaluación se practica hoy en casi todos los países europeos, pero su desarrollo se presenta muy desigual. Se podría medir por dos tipos de criterios: i) el grado de institucionalización y su papel en la preparación del presupuesto y su uso por la gerencia pública; ii) la importancia de la estructuración de un medio profesional y académico especializado.

Según estos criterios y, a pesar de los progresos recientes de la evaluación en Europa, el avance americano permanece incontestable. Los otros países motores son casi todos de lengua inglesa (Canadá, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda), con excepción de los Países Bajos y Suiza y los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Finlandia). Alemania y Francia se encuentran en una situación intermedia, mientras que en Italia y España la evaluación se ha empezado a desarrollar con cierto ritmo en las últimas décadas.

La evaluación en los países anglosajones va estrechamente unida a su relación con el presupuesto –caso de EEUU y del Tesoro en el Reino Unido. Los resultados de las evaluaciones son mencionados explícitamente en los documentos presupuestarios para justificar ciertas propuestas de nuevas medidas. En los Países Bajos la “evaluación presupuestaria” se inscribe en el marco de un procedimiento de revisión sistemática de los gastos.

o **La evaluación en el continente americano**

EEUU

Las primeras evaluaciones científicas de programas públicos datan de principios del siglo pasado. Desde 1932, el modelo conceptual de la evaluación fue el de la experimentación social impulsada por Ralph Tyler con ocasión de un gran estudio experimental sobre la eficacia pedagógica de dos programas escolares. En los años sesenta, se promueve la evaluación como instrumento de control y optimización del gasto público en el marco presupuestario del *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*.

- o **La General Accounting Office (GAO)**, con cometidos similares a los de los Tribunales de Cuentas europeos, depende del Congreso de los EEUU. A partir de los años 70 se afianza como un actor central en la evaluación con mayor papel aún en los años 80, recibiendo encargos tanto del Congreso como del ejecutivo.

De carácter federal y dirigida por el Controlador General que es nombrado por el Presidente de la Nación, la GAO se dedica, principalmente, a la realización de auditorías y control del gasto, aunque tiene otras atribuciones de carácter normativo relacionadas con la contabilidad general y el presupuesto, en colaboración con la Office of Management and Budget. Uno de sus pilares más fuertes son sus aportaciones metodológicas. En los inicios, los estudios de la GAO estuvieron estrechamente ligados al método experimental.

La evaluación se compromete, desde este enfoque, con actividades de medición, concediendo un limitado interés a las cuestiones cualitativas.

La opinión dominante hoy día es que la experimentación no ha sido el mejor medio para obtener informaciones útiles sobre la puesta en marcha, la pertinencia y la eficacia de las intervenciones públicas, además de las consideraciones éticas y el coste asociado.

Sin embargo, EEUU sigue siendo uno de los países con mayor peso en cuanto a evaluación, donde ha tenido lugar el nacimiento de múltiples corrientes. En la actualidad, la evaluación se desarrolla bajo formas muy diversas combinando gran variedad de métodos. Sin embargo, persisten dos especificidades americanas que ya se dieron desde el origen: la consideración de que la evaluación forma parte de un mercado floreciente y concurrente que hay que sostener e impulsar y las cuestiones de que el método juega un papel central en su estructuración: "la evaluación es un producto a vender y la reputación metodológica es uno de los argumentos de venta del producto" (Pollitt, 2005)

Canadá

- o **El Secrétariat du Conseil du Trésor en Canadá.** Es un órgano central que apoya la práctica de la evaluación en los ministerios y agencias, a base de asesorar sobre mejores prácticas, establecer estándares, controlar la capacidad evaluadora de los ministerios y utilizar los resultados de las evaluaciones para

apoyar los procesos centrales de la decisión. Actúa como instrumento de articulación y colaboración en la evaluación de políticas en distintos niveles.

Al igual que en los EEUU, las asociaciones profesionales de evaluación son muy influyentes en Canadá. Publican revistas y convocan Congresos científicos importantes.

Latinoamérica

En América Latina, los éxitos y los fracasos de la evaluación están ligados a los procesos de reforma de la Administración y del Estado que han caracterizado la región en los últimos decenios y tienen como base los problemas de legitimidad y gobernabilidad de los Estados latinoamericanos.

Para entender la evaluación latinoamericana en los 90 hay que partir del énfasis en los resultados de la gestión pública que se convierte en el rasgo crítico de las propuestas de reforma del sector público a nivel mundial, bajo la visión de la Nueva Gestión Pública.

Hay pocos estudios sobre la evaluación en América Latina; entre las experiencias concretas destaca el Informe comparativo de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Méjico, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay), realizado por el CLAD bajo patrocinio del Banco Mundial en 2006. El cuadro siguiente muestra una selección de las diversas experiencias.

| SISTEMA DE EVALUACIÓN / SEGUIMIENTO / MONITOREO / EXPERIENCIAS FUERA DE UN SISTEMA | PAÍS |
|--|------------|
| Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados | Chile |
| Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG) | |
| Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) | Colombia |
| Sistema Nacional de Evaluación (SINE) | Costa Rica |
| Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) | Uruguay |
| Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual | Brasil |
| Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SMP) | |
| Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP) | México |
| Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER) | Bolivia |
| Evaluación sin articular en un sistema | Argentina |

Como se evidencia, se trata de experiencias muy variadas con grandes diferencias de enfoque entre los que destacan países que conciben la creación de un Sistema Nacional de Evaluación (Colombia, Costa Rica, Uruguay) y otros que aplican experiencias específicas sin pretensión de constituir un sistema (Chile). Otro rasgo distintivo, es el hincapié de unos países en la modernización de la gestión pública y los sistemas de presupuestación (Uruguay y Chile) y otros que conciben la evaluación como herramienta para la gestión del gabinete presidencial (Colombia y Costa Rica) y para el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas de su gobierno (Brasil y Méjico).

Las características de estos sistemas se puede sintetizar en dos modelos en razón a su vinculación: “Modelo Plan” (en Colombia y Costa Rica, por ej. la evaluación está muy ligada a la planificación) y “Modelo Presupuesto” (Uruguay y Chile, en los que la evaluación está vinculada al presupuesto). Chile integra la información producida por la evaluación al ciclo presupuestario y Uruguay la integra de manera directa en el momento de la elaboración del presupuesto.

En general, las experiencias de evaluación latinoamericanas, están más en la línea del seguimiento que de la evaluación tal y como se entiende en esta guía, sin embargo, cada vez más, se trata de un seguimiento al servicio del nivel de gobierno (Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales de Brasil y México) y no como era habitual hablar de seguimiento en el nivel gestor.

o La evaluación en Europa

Reino Unido

En el curso de los años 90, el desarrollo de la evaluación en el Reino Unido ha estado fuertemente marcado por la Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM).

Las líneas de fuerza de este enfoque de acción han sido: privatizaciones, desarrollo de “mecanismos de mercado”, refuerzo de instancias de regulación encargadas de supervisar el buen funcionamiento de los mercados, externalización de funciones administrativas a favor de agentes no gubernamentales o semipúblicos.

En el marco de la nueva gestión pública, la evaluación se ha dotado de un fuerte sostén político y se ha invocado en beneficio de las reformas administrativas, eso sí, con el riesgo de ser reducida a una técnica de gestión de objetivos. Uno de los motivos ha sido la limitación de los presupuestos y la necesidad de fijar resultados. Todo ello ha potenciado durante los años 80-90 el uso de la evaluación gerencialista, centrada en la reducción de costes y mejora de la gestión.

- o **La Strategy Unit del Reino Unido.** Creada en 2002, es un órgano central que agrupa las labores llevadas a cabo por la *Performance and innovation Unit* (PIU) y otros organismos de estudios y definición de estrategias, dependientes, en general, del Primer Ministro. Su labor fundamentalmente es suministrar ideas para los temas clave de la política gubernamental y los estudios de prospectiva. Ha desarrollado, también, estudios en colaboración con ministerios sectoriales, que engloban evaluaciones y análisis de impacto referidos a proyectos específicos.

Pone el énfasis en el coste de oportunidad de las intervenciones públicas con una búsqueda de la mayor eficacia y eficiencia en la gestión, así como en las consideraciones sobre la participación del mercado.

En el Reino Unido, también debe destacarse el peso de la evaluación ex ante, a través de la labor de la **Regulatory Impact Unit**, en materia de impulso y apoyo en la realización de análisis de impacto regulatorio por los departamentos sectoriales.

Suecia

- o **La Agencia para la Gestión Pública (Statskontoret)** de Suecia. Trabaja por encargo de los diversos ministerios o de los comités parlamentarios, que a su vez cuentan con múltiples organismos de evaluación.

El sistema administrativo sueco se basa en el establecimiento de comisiones para desarrollar las diferentes tareas e implica un gran número de evaluaciones de muy diferente carácter y calidad.

La evaluación se centra en programas preferentemente sociales para determinar su impacto en el bienestar y cohesión social. Los campos más habituales son: medioambiente, tributos, seguridad social, educación y ayuda a la inmigración. Se enmarca en los modelos de gestión pública y en los programas presupuestarios y se apoya en redes de evaluadores externos.

Francia

En Francia, el desarrollo de la práctica evaluativa es indisoluble de la visión política de la evaluación frente a la gestora y se traduce, desde los años 70, en una serie de iniciativas institucionales de evaluación de éxito muy diverso. Su historia ha venido marcada por dos tentativas para implantar la evaluación en el núcleo del funcionamiento del Estado: la racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB, 1970) y la creación de un dispositivo gubernamental de evaluación de políticas interministeriales, en 1990.

Desde los años 80 bajo el impulso de Michel Rocard la evaluación se inscribe dentro de una política ambiciosa de reforma administrativa denominada "Renovación del servicio público". Hay dos aspectos destacados dentro de la valoración de la evaluación en Francia: su contribución al desarrollo de la responsabilidad de los agentes públicos y su posible papel en el debate público.

El objetivo que se persigue es hacer de la evaluación un elemento central en la toma de decisiones gubernamentales y del debate democrático (de ahí, la obligación de publicar los informes de evaluación) y hacer progresar los métodos y la deontología de la evaluación.

En 1988, el Consejo interministerial y el Consejo científico son suprimidos y reemplazados por el Consejo Nacional de Evaluación, cuyas atribuciones son, a la vez, políticas y metodológicas.

- o **El Conseil National de l'Évaluation (CNE)** en Francia es creado en 1999 dispone, en teoría, de poder real de iniciativa para proponer temas de evaluación al Primer Ministro. En la práctica ese poder se limita por las reticencias de los Ministerios implicados en las evaluaciones.

Está compuesto por profesionales de los cuerpos de control (Consejo Económico y Social, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), profesores universitarios, representantes de los medios socioprofesionales y representantes elegidos de regiones, provincias y municipios.

La concepción evaluativa es pluridisciplinar e interministerial con un enfoque transversal y de instrumento de concertación económica y social. Es un modelo que ha levantado algunas críticas por el excesivo peso burocrático y de revisión continua.

Paralelamente a este proceso de institucionalización se desarrollan en Francia otras formas de evaluación en las administraciones del Estado.

2. La evaluación de los Fondos Europeos. La UE y el Marco metodológico: Las Guías MEANS

En Europa, además de los países pioneros del Norte y del Reino Unido, el mayor impulso a la evaluación, en los últimos años, ha venido de la mano de la Unión Europea, que ha insistido en la relevancia de la evaluación de sus políticas y la necesidad de desarrollo por parte de los países miembros.

Desde su creación en 1996, el sistema de evaluación de la Comisión Europea ha ido desarrollando la evaluación, tanto en las unidades internas de la propia Institución como en los países que la conforman. Su objetivo ha sido promover y asegurar la utilización de la información obtenida en las actividades de evaluación a todos los niveles de decisión, desde el estratégico al operativo, aunque ha sido este último el más privilegiado.

El desarrollo de las políticas regionales impulsado por la UE puso en circulación el mecanismo de los Fondos estructurales (FEDER, FSE) que, con la reforma de 1998 obliga a los Estados miembros a realizar actividades de evaluación sistemáticas y obligatorias que justifiquen los programas de ayuda. Esto se corroboró con la reforma realizada en 1999, a partir de la Agenda prevista para el 2000. No sólo es importante definir con corrección los problemas y necesidades de las regiones y diseñar programas que los corrijan, sino establecer un sistema de evaluación que permita conocer de forma periódica la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad (no en el sentido medioambiental, sino en cuanto a posibilidad de mantenimiento de los programas) de las intervenciones públicas. A esos criterios fijados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) la UE añadirá los de complementariedad y valor añadido comunitario.

La normativa de evaluación comunitaria ha sufrido cambios importantes desde el período de 1999 que van en la línea de:

- a) Mayor precisión y reforzamiento de las referencias sobre la necesidad y obligatoriedad del seguimiento y de tres tipos de evaluación (previa, intermedia y final).
- b) La determinación de quién deberá asumir la responsabilidad del seguimiento de cada una de las evaluaciones.
- c) El aumento del grado de concreción de los objetivos de seguimiento y evaluación.
- d) El aumento del grado de implicación de las responsabilidades de los Estados miembros.
- e) La vinculación con repercusiones financieras para los Estados: "la reserva de eficacia".

En el ámbito de la evaluación, la Unión Europea muestra especial preocupación por el respaldo político documental de las intervenciones y la aceptación de los programas por los gobiernos y por los grupos de interés.

En cuanto a su propósito, está el contribuir al diseño de las intervenciones y a establecer prioridades sociales, buscando la eficiencia y eficacia de los resultados e impactos de los programas y la rendición de cuentas de las intervenciones.

Asimismo, la UE ha mantenido un papel muy activo en el campo de las metodologías de evaluación a través del Programa MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural) cuyo objetivo es alcanzar mayor coherencia y eficacia en los procedimientos, ayudando a crear una cultura y unos organismos más profesionales.

Los Fondos Estructurales han creado un ambiente, un lenguaje y un mercado de evaluación con importantes ventajas para su impulso, aunque, en algunos casos, no exento de contradicciones.

Desde el punto de vista estructural y siguiendo la normativa obligatoria del año 2000, se han creado y reforzado, de forma generalizada, unidades de evaluación en todos los servicios de la Comisión, lo que ha permitido un fortalecimiento de la cultura de evaluación en el seno de la institución.

El papel de la evaluación se ha visto reforzado desde el punto de vista institucional, con la inclusión en el Reglamento Financiero de 2003 de la obligación de evaluar las actividades desarrolladas y de utilizar las informaciones obtenidas en la toma de decisiones.

Sin embargo, el impulso evaluador de la UE no está exento de ciertas paradojas. De una parte, resulta positivo que los Estados comenzaran a pensar en términos de programas y proyectos, viéndose obligadas las administraciones a encargar evaluaciones independientes, si bien, inicialmente, los trabajos se ocupaban más del seguimiento económico (la buena utilización de los fondos) que de los efectos de las políticas y de su formulación. Pero, por otro lado, el hecho de que la UE exigiese estos controles ha condicionado la propia evaluación en sus pretensiones más ambiciosas (el nivel político), favoreciendo su utilidad en el nivel gestor y tecnocrático y a decir de algunos, bajo la amenaza de cierto peligro de burocratización.

Las solicitudes de evaluación no se basan en los problemas concretos que presentan los programas, sino que calcan una y otra vez los mismos presupuestos que deben cumplirse para obtener los fondos. A su vez, las ofertas de evaluación se convierten en copias que tratan de atenerse, sin mayor creatividad, a las convocatorias de la Comisión, por temor a no encajar en los términos de sus pliegos y perder los concursos. Las conclusiones sobre las evaluaciones realizadas son:

- En general, se describen bien y con detalle las realizaciones físicas y financieras.
- Se ha reforzado la base metodológica de la evaluación y sus procesos, particularmente en el nivel gestor y operativo.
- Las conclusiones son, a menudo, demasiado generales y de escasa utilidad para los decisores.
- Resulta difícil separar los efectos de los programas de otras acciones privadas, regionales o nacionales para determinar en qué medida los resultados son imputables a las políticas regionales de la UE.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que la gran preocupación reciente en el ámbito comunitario sea la calidad de la evaluación.

A pesar de las contradicciones hay que reconocer los méritos de la Comisión. En el período 1994-99 se recorrió un largo camino tratando de individualizar métodos de evaluación para examinar los efectos de los programas que recibían los Fondos. Esto se debió tanto al debate producido en la propia comunidad internacional de evaluadores, que discutió sobre los diversos enfoques y la forma de integrarlos, como al trabajo desarrollado en el ámbito del programa europeo MEANS que puso en contraste las experiencias más significativas de evaluación y que concluyó sus trabajos con la publicación de una serie de guías que ofrecen un amplio elenco de herramientas del que poder extraer conclusiones, indicando el valor y el límite de cada una de ellas e invitando a los evaluadores a desarrollar muchas más.

A partir de entonces, la preocupación por la calidad de la evaluación no responde sólo a estudios bien hechos que sigan las tradicionales metodologías estadísticas y macro-económicas, sino, también, a toda aquella recogida de información que proporcione conocimiento sobre la teoría de los programas, contexto y, especialmente, utilización de las evaluaciones por parte de las administraciones que reciben sus informes.

Las guías MEANS resultan indispensables para todo aquel que quiera conocer las reglas metodológicas que están rigiendo la evaluación en la UE, aunque su uso no es tan generalizado como sería deseable. Las MEANS no tratan de erigirse en una "Biblia" sobre evaluación, sino en orientación para que los países puedan adaptar sus exigencias con versatilidad, promoviendo, además, el cuestionamiento metodológico y el análisis crítico. Junto a la Colección MEANS la Comisión ha publicado numerosas colecciones y documentos, como la Metodología de evaluación para la Ayuda Exterior y la Guía sobre el desarrollo socio-económico, de 2003, que prosigue la aportación iniciada con las MEANS.

3. La Evaluación de Programas de Cooperación y Ayuda al Desarrollo: Organismos internacionales

Las políticas de ayuda al desarrollo son uno de los campos en los que la evaluación se ha ido imponiendo desde hace años, como instrumento de rendición de cuentas. Es verdad que, en el inicio ha estado mucho más ligada al seguimiento y al control que a la visión estratégica que últimamente se reclama.

Las organizaciones multilaterales dedicadas a la cooperación y ayuda al desarrollo como Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, han sido impulsoras de las evaluaciones de programas por parte de las Administraciones Públicas de los países receptores de las ayudas y han fomentado la cultura de evaluación con la publicación de numerosos estudios teóricos, guías y manuales prácticos.

La Ley de Cooperación Internacional de 7 de julio de 1998 establece en su artículo 19, punto 4, que la SECIPI "evaluará la política de Cooperación para el Desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y la eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados."

Similar interés por la evaluación se evidencia en los informes de la OCDE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en la que los gobiernos trabajan de manera conjunta para responder a los retos económicos, sociales y medioambientales producto de la interdependencia y la globalización. Esta organización se crea después de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de coordinar el Plan Marshall y en 1961 se convierte en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico con vocación transatlántica y después mundial. Actualmente cuenta con 30 países miembros que trabajan a través de Agencias de Cooperación y cerca de 70 países o economías en desarrollo y transición están asociados a su trabajo. Su misión es promover políticas destinadas a alcanzar un crecimiento económico sostenible, así como estabilidad financiera y posibilidades de progreso en el nivel de vida de los países miembros con el fin de contribuir al desarrollo económico mundial.

El planteamiento de las evaluaciones OCDE se caracteriza por un enfoque tecnocrático, con énfasis en la eficiencia y modernización del Sector Público y apoyo en y al mercado. Sus principales propósitos son mejorar la regulación, racionalizar la toma de decisiones y la asignación de recursos y conseguir “responsabilización” y aprendizaje de las organizaciones.

La OCDE estimula la realización de evaluaciones conjuntas con otros donantes, de acuerdo con las tendencias actuales: Unión Europea, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo, ONGD.

La evaluación es una herramienta que pretende dar respuesta a preguntas concretas sobre un programa, un proyecto, un conjunto de actuaciones o una política determinada. Las preguntas pueden provenir de la propia comunidad beneficiaria, de los gestores del proyecto o programa o de las autoridades políticas y se suelen plasmar en cinco criterios estándares aprobados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Estos criterios se incluyen en los Términos de Referencia (TdR) que suponen el acuerdo contractual con el que se formaliza la evaluación.

Características de la Evaluación de Ayuda al Desarrollo

- Se centra en programas, proyectos e instrumentos de diversa índole, pero fundamentalmente:
 - Ayuda humanitaria de emergencia
 - Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD)
 - Fondos para la Concesión de Microcréditos (FCM)
- Pretende extender la misma línea metodológica a todas las evaluaciones basándose en la lógica de intervención del Enfoque del Marco Lógico (EML). Ha sido también el escenario para la aplicación de la Metodología de Investigación acción.
- Se recurre preferentemente a evaluaciones externas, contratando por concurso a consultores independientes, según baremo establecido y pliegos de licitación. Trata de favorecer los principios de imparcialidad e independencia, así como el de credibilidad basada en la experiencia técnica de las personas que forman parte de los equipos.
- En la mayor parte de los casos se evalúan proyectos, programas en funcionamiento, enfatizando las características formativas en las recomendaciones.
- Faltan estudios de síntesis, sectoriales o temáticos para sistematizar las lecciones aprendidas.
- Sería necesario estimular la realización de evaluaciones estratégicas ya que las técnicas y herramientas para las evaluaciones operativas difieren en algunos aspectos de las metodologías propagadas en los Manuales del CAD.
- Tienden a la especialización.

ESPAÑA: PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Una de las formas que reviste la evaluación es la institucionalización, que consiste en establecer mecanismos e instancias permanentes que la aplican, la promuevan y se comprometan con la rendición de cuentas de los resultados de las acciones públicas. La institucionalización de la evaluación está ligada a su carácter político y la naturaleza pública de sus retos.

Como señala la OCDE “Está generalmente reconocido que un cierto grado de institucionalización es necesario para que la evaluación juegue un papel en las administraciones públicas. Es favorable y necesario un marco institucional para promover la calidad y la utilización de las evaluaciones”. Pero, hay que velar para que el institucionalismo no se convierta en simple instrumento de comunicación o de autopromoción política. Por eso, la evaluación debe someterse a mecanismos que garanticen la eficacia y calidad del propio proceso evaluador.

Lo que está en juego en la base de la institucionalización de la evaluación, en las democracias modernas, es contribuir a la legitimación social, la transparencia de las acciones y la comprensión de la acción pública, así como contribuir al desarrollo y perfeccionamiento del propio sistema democrático. Estado que rinde, ciudadanía política y participación, son elementos transversales a la estrategia evaluadora que deben ser impulsados al mismo tiempo.

○ *El contexto español*

España no se ha sido ajena a la corriente evaluadora de los países de su entorno y de los organismos supranacionales (básicamente, la UE). Esa corriente se desarrolla a partir de dos ámbitos distintos: la exigencia ciudadana y la necesidad política y de gestión.

- **La exigencia ciudadana:** Está relacionada con la nueva forma de hacer política en la que se ha de tener en cuenta elementos como la transparencia, la participación, la clarificación de objetivos, la rendición de cuentas y, lo que es muy importante, la percepción que los ciudadanos tienen de la eficacia y de los efectos de las políticas públicas.
- **La necesidad política y de gestión de calidad de los servicios públicos:** La ciudadanía es en este ámbito claramente más exigente y reclama servicios públicos que, a un coste razonable, resuelvan sus necesidades de forma adecuada, es decir, de forma efectiva y con calidad.

○ *Compromiso gubernamental*

Algunos sostienen que el desarrollo de la evaluación es tributario del tipo de Estado en el que surge y de los compromisos de sus gobiernos.

El respaldo al más alto nivel institucional es muy importante para la implantación de un sistema de evaluación nacional, porque éste requiere para su éxito de fuerte voluntad política y de impulso por parte de las élites que tienen la responsabilidad de ponerla en marcha.

La evaluación es una actividad en la que se une el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos con el de rendir cuentas a los ciudadanos sobre la actividad de los gobiernos, además de servir como herramienta para incrementar la confianza y garantía en la gestión de lo público. Es, en definitiva, un instrumento básico en la profundización del buen gobierno.

“Las evaluaciones son instrumentos esenciales para desarrollar la democracia y asegurar el progreso individual y del conjunto de la sociedad”.
(Discurso de investidura del Presidente del Gobierno español, 2004).

La mejora de la gestión pública y la evaluación de sus resultados se plantean en ese contexto como una perspectiva estratégica de profundización democrática y de consolidación institucional.

○ *Grado de descentralización del Estado español*

España es uno de los estados más descentralizados del contexto europeo, lo que hace aún más necesaria una adecuada articulación del diseño y gestión de las políticas y de la evaluación misma. En esta articulación se considera que la evaluación puede llegar a ser una herramienta privilegiada para valorar la adecuación de las políticas a los objetivos y su adaptación a la continua evolución de las necesidades (existentes y emergentes) en los distintos niveles y esferas de gobierno.

Las administraciones han de actuar al servicio de toda la ciudadanía, funcionando con transparencia, eficacia y calidad y deben estar plenamente comprometidas con la mejora de los servicios y la participación ciudadana en las decisiones públicas y en la definición de los intereses generales de la nación.

- ***Impulso de un sistema público de evaluación***

Sobre la base de lo anterior, desde el Ministerio de Administraciones Públicas² se encomendó a una Comisión de expertos en múltiples disciplinas, técnicos internacionales y expertos de la Administración, un estudio sobre la evaluación de políticas y programas en España y la posible creación de una Institución que pudiera impulsar un sistema público de evaluación en la AGE con la colaboración de las Comunidades autónomas, Entes locales y resto de actores sociales implicados en la evaluación.

LA AGENCIA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL)

Aunque existían en España experiencias muy apreciables de evaluación, sectoriales y puntuales, el gobierno decidió impulsar esta herramienta en todo su potencial político-gestor con una visión de transversalidad y de uso más estratégico. Para ello, se ha tratado de diseñar un nuevo marco institucional de evaluación que diera respuesta a la realidad política española y a los nuevos retos del sector público.

El diseño de un marco institucional adecuado pretende promover y facilitar las condiciones para una implantación exitosa de la evaluación de las políticas públicas y su uso efectivo en la gestión y en el más alto nivel decisor político.

La creación de la Agencia supone la constitución de una institución evaluadora con identidad propia para la evaluación de las políticas públicas y para la mejora de la calidad de los servicios. Este hecho constituye un compromiso fundamental del Ejecutivo español para la modernización de la Administración y un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España.

La institucionalización de la evaluación en España se proyecta con vocación integradora dentro de la malla administrativa en la que ejerce su actividad, insertándose de manera activa en los procesos de planificación e implementación de las políticas públicas y en la valoración de sus resultados e impactos.

Asimismo, la evaluación resulta información interesante –aunque no siempre condicionante– en la asignación de recursos presupuestarios, permitiendo discernir qué políticas son útiles en términos de calidad social y gestora y eficientes en cuanto a ejecución presupuestaria.

² En la actualidad la AEVAL está integrada en el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (BOE de 4 de noviembre de 2010; Disposición adicional sexta).

La perceptibilidad social de la evaluación a través de instrumentos y órganos de evaluación visibles supone una profundización en la calidad democrática y una vía para el conocimiento ciudadano de la aplicación de los recursos públicos.

○ **Marco normativo**

El Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, en virtud de la autorización prevista en la disposición adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, aprueba la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

El nuevo organismo se integra en un amplio proceso de modernización e innovación de las Administraciones Públicas, en consonancia con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia y participación y de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública.

Su propósito es contribuir a:

- Mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas y programas públicos.
- Promover una mayor racionalidad del gasto público, optimizando el uso de los recursos.
- Favorecer la productividad y la competitividad de la economía española, eliminando trabas burocráticas.
- Aumentar la rendición de cuentas respecto a los ciudadanos y la calidad democrática, promoviendo la transparencia y la participación.

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios desarrolla una actividad institucional en la que se une la voluntad de mejorar la calidad de los servicios públicos con la de racionalizar el uso de los recursos y rendir cuentas ante los ciudadanos.

○ **Institución de referencia**

La Agencia tiene vocación de convertirse en una institución de referencia, promotora del uso de la evaluación como una práctica institucional cotidiana en las Administraciones Públicas. Está abierta a la participación y la colaboración con distintos órganos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, a través de Convenios de Colaboración.

El proceso de institucionalización de la evaluación y la gestión de la calidad en España se ha impulsado, asimismo, mediante el marco normativo que desarrolla el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, sobre Mejora de la Calidad en la Administración del Estado y con los trabajos sobre el análisis del impacto normativo por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad.

○ *La Agencia al Servicio de la Administración y del Ciudadano*

La Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios dirige sus trabajos al servicio de:

- **Decisores públicos:** a los que provee de valoraciones técnicas independientes para que decidan en las mejores condiciones, tanto en relación con la prestación de servicios públicos como respecto a las políticas públicas (*uso estratégico de la evaluación*).
- **Gestores públicos:** les suministra información para mejorar la eficacia en la aplicación y desarrollo de políticas y programas (dimensión estratégica-operativa) así como para mejorar el rendimiento y la gestión de las organizaciones (*dimensión de calidad y de servicios*).
- **Ciudadanía:** mejora la calidad democrática al aumentar la orientación al ciudadano, teniendo en cuenta tanto sus intereses y necesidades (participación), como rindiendo cuentas sobre en qué medida los resultados obtenidos responden a sus exigencias (transparencia y responsabilidad).

Los dos componentes principales de la evaluación de las políticas públicas son su contribución a la comprensión de la acción pública y su papel de anclaje para el impulso de una democracia participativa.

○ *¿Qué evalúa la Agencia?*

El objeto a evaluar propio de la Agencia son las políticas públicas en sus dos niveles estratégico y operativo.

○ *Referentes para la realización de evaluaciones AEVAL*

- La actividad institucional de evaluación para la Agencia se encuentra enmarcada en un proyecto de *gobernanza*, modernización e innovación administrativa. Asimismo, promueve la utilización de la evaluación como **herramienta estratégica y prospectiva**.
- La evaluación trata de obtener un **aprendizaje y conocimiento integral** de la intervención pública que examina. Puede referirse tanto a los procesos de diseño, como a los de aplicación, desarrollo y finalización de dicha intervención.
- La evaluación **incorpora un juicio valorativo** basado en evidencias y **criterios referenciales** y metodologías que se establecen, explícitamente en consonancia con los **principios de responsabilidad y transparencia**.
- La evaluación supone la aplicación sistemática de un método de planificación, recogida, tratamiento e interpretación de la información que garantice el rigor y la validez del juicio de valor.

- o La **metodología** para evaluar las políticas públicas aplica una perspectiva abierta y **flexible** en materia de modelos y técnicas, superando cualquier forma de dogmatismo metodológico. Utiliza **herramientas de las ciencias sociales** (cuantitativas y cualitativas) y **técnicas de la gerencia pública**.
- o Se aplican mecanismos para **incorporar** las percepciones y **valoraciones de los actores clave implicados**.
- o La Agencia promueve las medidas oportunas con el fin de que se utilicen los resultados de la evaluación en la mejora y perfeccionamiento de las normas, programas, planes o políticas públicas.

NECESIDAD DE GENERAR CULTURA DE EVALUACIÓN

Aunque la institucionalización de la evaluación es un índice del compromiso político y de su desarrollo, los elementos estructurales no bastan por si solos para el arraigo de la evaluación, se necesita, además, el impulso de una cultura evaluadora.

Cualquier cambio institucional es un proceso muy complejo que depende de la(s) cultura(s) y estructura(s) de las organizaciones, del liderazgo que lo impulsa, de la alta gerencia que lo desarrolla y del compromiso colectivo que se implica en el cambio.

La evaluación como proceso institucional y no sólo como técnica aplicada al final de un programa, requiere el uso de un lenguaje común, un núcleo de valores, reglas del juego de carácter relacional, con tolerancia ante las divergencias, experiencia del proceso, con apertura a la realidad y a la lógica de la acción pública en sus diferentes niveles.

La evaluación se enmarca, en cuanto a valores políticos, entre los principios del buen gobierno; en cuanto a las cuestiones de lo que revelan sus estudios se inserta en la sociedad del conocimiento y de la información; metodológicamente se enfrenta a los desafíos de la cultura de la incertidumbre y la complejidad. En cuanto los niveles organizativos en los que desarrolla su acción se interrelaciona con diversas culturas administrativas. Pone el énfasis en evaluar para la sociedad, compartiendo los valores que los enfoques de calidad y de satisfacción de los usuarios vienen desarrollando, pero va más allá de la calidad de la gestión al proponerse con su acción la profundización en la responsabilidad, transparencia y en la calidad democrática. Todos estos valores culturales inciden en los resultados de la evaluación y bueno será tenerlos en cuenta para justificar en parte su éxito o fracaso.

Precisamente, consolidar una cultura de evaluación fuerte y diferenciada frente a otras técnicas consideradas afines es una de las necesidades que reclaman para su desarrollo los países de la OCDE así como otras organizaciones internacionales.

“El “cuello de botella” de la evaluación, no es su capacidad técnica, sino la debilidad de una cultura de evaluación” (UNICEF).

Los mayores **condicionantes** para desarrollar una cultura de evaluación son:

- Mantenerse un tanto al margen de los principios de buen gobierno por centrarse en el ámbito puramente gestor.
- La falta de apertura y confianza para compartir información entre administraciones.
- Pretender reservar zonas de opacidad por parte de los responsables públicos –unas veces a nivel político y otras a nivel gerencial–.
- Personalizar las cuestiones de eficacia y tratar de evitar su valoración.
- Vivir los resultados de la evaluación como una amenaza y no como un aprendizaje y una responsabilidad de mejora colectiva.
- Asumir una cultura de responsabilidad infunde reservas y resistencias.
- Considerar la participación –cuando se acepta– como algo ineficaz y complejo.

En otro sentido y no menos importante, la evaluación tiene que superar también otras **limitaciones**:

- Aceptación de lugares comunes y falta de creatividad.
- Necesidad de desarrollar pensamiento evaluador de “futuro”. Si necesitamos pensar los problemas de una forma nueva tal vez se necesita, también, evaluar la acción pública con pensamiento nuevo.
- Falta de cuestionamiento crítico de la acción pública en las administraciones, cuando, a la vez, se pretende mayor competitividad.
- Fuerte disociación entre los problemas del mundo y la “ficción administrativa”. Necesidad de introducir los contextos y los agentes públicos.
- Diferenciar los sustratos confusos de culturas administrativas superpuestas que reclaman hacer los mismos cometidos.

Para un mayor desarrollo y difusión de una cultura de evaluación en las Administraciones públicas **se requiere**:

- **Difundir un lenguaje común.**
- **Comprender los principios y fundamentos de la evaluación en sus dos niveles de acción gubernamental e integrarla en todo el ciclo de las intervenciones públicas (evaluación integral).**
- **Valorar su perspectiva histórica y sus metodologías pero, sobre todo, los desafíos actuales.**
- **Diferenciarla con nitidez de técnicas habitualmente consideradas afines.**
- **Caracterizar la calidad y las peculiaridades de sus informes frente a otros.**

FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN COMO INTERVENCIÓN PÚBLICA

LA EVALUACIÓN DENTRO DEL CICLO DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación se enmarca en la Ciencia Política, concretamente, en el campo del Análisis de las Políticas Públicas que, ante las nuevas realidades, debería incorporar a su denominación habitual el término evaluación junto al de análisis.

En principio, la evaluación surgió como una técnica más de racionalización del gasto público y de la negociación presupuestaria.

En síntesis, la racionalidad en las decisiones y actuaciones públicas se ha venido manifestando a través de diferentes formas:

- Mediante la elaboración de planes y programas concretos de actuación.
- A través de la adopción de sistemas de presupuestación acordes con la planificación (Presupuesto por Programas entre otros) fundamentados en una lógica técnico-económica de carácter mecanicista.
- A través de elementos de control interno (técnicas consideradas afines a la evaluación, pero con importantes diferenciaciones).
- Evaluación de proyectos, programas o políticas, internas o externas a la unidad de intervención.

La evaluación de programas se convirtió en una herramienta de control y de retroalimentación para los gestores públicos, pero es, sobre todo, como práctica de responsabilidad y transparencia democrática que la evaluación de políticas públicas puede alcanzar su mayor potencial. Si se evalúa para corregir errores y mejorar, dando cuenta a la ciudadanía, la evaluación sirve para afirmar el ejercicio de la responsabilidad administrativa y para obtener legitimación de la acción pública

Metodológicamente, la evaluación de políticas públicas tiene, en su origen, deudas considerables con el campo de las ciencias sociales, pero es bajo la perspectiva de investigación aplicada que encuentra su razón de ser al valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas, tanto del campo de las ciencias sociales como de la gerencia pública (*management*).

La evaluación como intervención pública eficaz

La evaluación es por sí misma una intervención pública.

Las instancias de evaluación, estén vinculadas al presupuesto o a planes de trabajo, acaban reflejando en sus encargos los focos estratégicos de la política evaluativa.

La evaluación se lleva a cabo a través de las tradicionales fases del ciclo de una intervención pública: planificación, implementación y resultados. Y como toda intervención pública, la evaluación, en su proceso, ha de ser eficaz, transparente y responsable.

La evaluación detrae para su acción recursos públicos y como tal deberá dar cuenta de la eficacia y resultados de su acción. Una eficacia que va ligada a cada fase del proceso: análisis del encargo, clara definición del objeto de estudio y su alcance, elección de la estrategia evaluativa más eficiente para la obtención de lo que se requiere, actuación responsable y solvencia profesional en el diseño metodológico, buena administración de recursos y control de cualquier tipo de despilfarro -en tiempo o gasto público. Una eficacia que ha de quedar plasmada, también, en la calidad de sus informes.

o Momento en el que evaluar

Una intervención pública se puede evaluar antes de ponerse en marcha (evaluación *ex ante*), durante la implementación (evaluación durante o *in itinere*) o después de implantada para averiguar el logro de sus resultados (evaluación *ex post*). La decisión sobre el momento de evaluar es importante y afectará a las finalidades y utilización.

Durante mucho tiempo, ha sido habitual estudiar el análisis de las políticas públicas aislando sus fases identificables (Lasswell, 1962 y Dye, 1955):

- Detección de los problemas y necesidades.
- Elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas.
- Inclusión de los mismos en la Agenda del Gobierno.
- Diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se hace la política o programa. Esto es, formulación de los objetivos de la intervención pública, elección de los instrumentos y definición de las acciones.
- Ejecución o puesta en práctica.
- Evaluación de la política o programa aplicado que incluye el análisis sobre su sistema de seguimiento o control.

Esta concepción clásica y lineal, del ciclo de las intervenciones públicas, presume unos objetivos definidos de forma explícita, un actor único y libre en la toma de decisiones y una sucesión lineal entre cada etapa del ciclo. Desde esa concepción, la evaluación sería la última fase de todo el ciclo y tendría un carácter retrospectivo, entendiéndose como parte de un proceso de retroalimentación para justificar las decisiones relativas a las políticas o programas objeto de estudio.

Sin embargo, la realidad es bien distinta, las políticas están sujetas a continuas revisiones y los objetivos son, la mayor parte de las veces, confusos y ambiguos, cuando no una declaración de intenciones. Además, no siempre quienes toman las decisiones buscan la racionalidad técnico-económica, a menudo deben encontrar soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas que tratan de resolver. Los intentos de buscar la racionalidad de un programa o política olvidan en muchas ocasiones que las decisiones públicas incluyen negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés o de compromisos programáticos.

La evaluación no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como un *continuum* que acompaña a todo el proceso, desde el momento de la planificación (evaluación *ex ante*), a la fase de implementación (evaluación *in itinere* o durante) y a la verificación de los resultados y efectos finales (evaluación *ex post*). Porque, la

evaluación, además de otras consideraciones de interés, entraña un tipo de cultura político-administrativa que pretende potenciar el saber en las organizaciones para cambiar, mejorar y crecer y si mira al pasado es para resolver de mejor manera el futuro.



La evaluación trata de reunir evidencias que nos indiquen qué se ha hecho, para qué sirve y hasta qué punto se acercan o no los resultados a lo previsto. También, sin duda, qué es lo imputable al programa o política y qué a otras causas y cuáles son los efectos adversos que se han producido. Para contestar a esas cuestiones de la manera más eficaz, la evaluación necesita ocuparse de todo el ciclo de la intervención. Esto es lo que se conoce como **evaluación integral** (en relación a su aplicación a todas las fases del ciclo de la intervención pública).

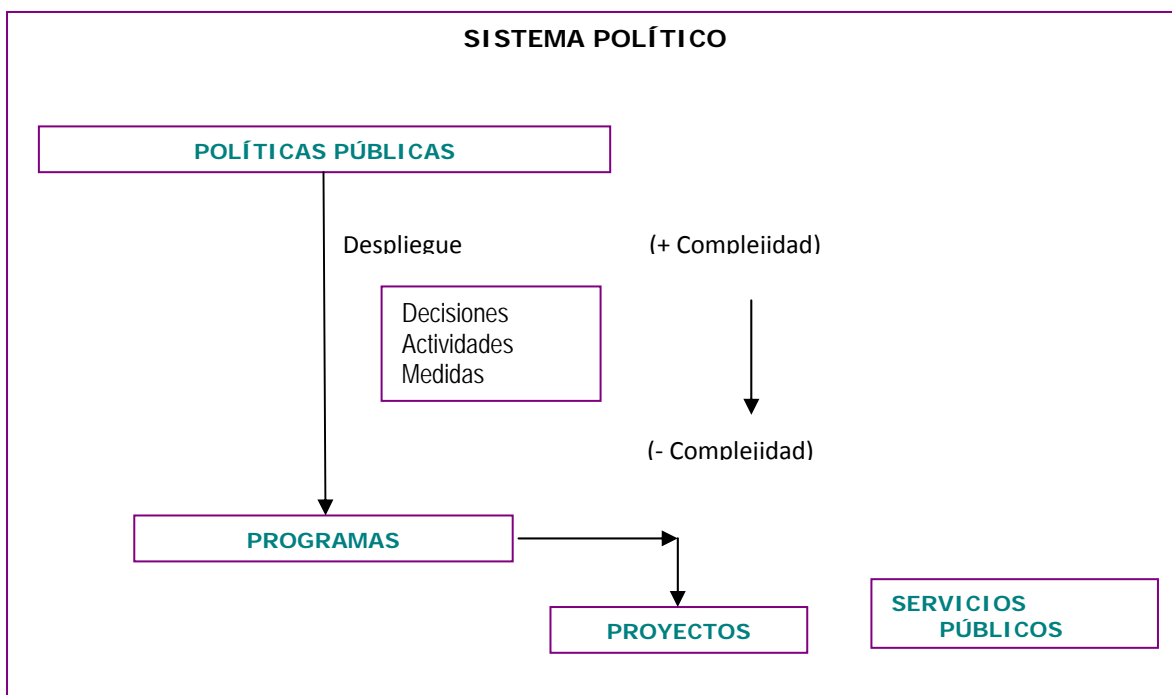
Cabría también hablar de evaluación integral cuando se trate de dar respuesta a la doble función de gobierno: legitimidad (políticas con directrices de buen gobierno) y funcionalidad (buena administración y gestión), en cuyo caso habrá de tenerse en cuenta a la hora de evaluar que los objetivos, las lógicas, las necesidades de información, los criterios, cronogramas, prioridades y usuarios de la evaluación pueden ser distintos en el nivel superior de las políticas que en el de los programas. El informe integrará los resultados de ambas funciones que se complementan. Si bien no son todavía muy frecuentes las evaluaciones con este enfoque integral que persigue la AEVAL.

OBJETOS A EVALUAR: ¿EVALUAR POLÍTICAS O EVALUAR PROGRAMAS?

Aunque en la práctica evaluativa se habla indistintamente de evaluación de políticas públicas y evaluación de programas, convendría utilizar con el mayor rigor ambos términos. Los programas guardan con las políticas la relación de las partes con el todo. Por lo que si las políticas engloban los programas, no se puede decir, por el contrario, que los programas contengan el total de las políticas.

Los términos se confunden pero en la práctica lo que se advierte es un déficit de evaluación de políticas públicas.

Un despliegue modélico de las políticas públicas respondería al siguiente esquema.



- o **Las políticas públicas** son una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes -al menos en su intención- tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo (Larrue, 2000). Desde esta imprecisa consideración las políticas públicas engloban una amplia categoría de objetos: políticas en sus grandes líneas (Política de Educación, de Sanidad, de Empleo...), planes (Plan de juventud, Plan de emprendedores, Plan Nacional sobre drogas y entre ellos cabría diferenciar planes marco, estratégicos, operativos), programas, proyectos, medidas, normas, actividades de cuerpos especiales (Plan de Inspección) o intervenciones en una materia específica (Política tributaria, fiscal, urbanística...).

El estudio de las políticas, según Lasswell, tiene dos dimensiones principales. Por un lado está el proceso de la política que, a grandes rasgos, nos da cuenta de lo que sucede en la toma de decisión: cómo se diseña esa política, por qué y quiénes intervienen y todo lo que acontece antes, durante y después de su elaboración. Y por otro lado, está lo que el mismo autor llama "las necesidades de inteligencia del proceso" (Lasswell, 1993a: 80); es decir, toda la información técnica que se recaba, analiza y sistematiza para tomar una decisión, que tiene gran importancia en el proceso evaluador.

A su vez las políticas públicas dentro de la globalidad están fuertemente condicionadas por la influencia de los organismos internacionales, así se habla cada vez más de políticas globales (como los acuerdos medioambientales o los de consecución de Objetivos del Milenio) o de políticas comunitarias (UE). Todo

ello ha dado mayor relevancia a los contextos, a las estrategias comunes y a los actores en juego, sin olvidar el peso de las organizaciones y los recursos.

En la evaluación de políticas públicas, tanto el proceso de formulación como el proceso de recogida de información y análisis, así como el estudio de los diferentes contextos y objetivos estratégicos son componentes que se examinan para explicar sus resultados con la finalidad de prestar ayuda a la decisión.

La articulación de las políticas suele realizarse, en un primer despliegue a través de Planes y en un despliegue más detallado a través de programas, proyectos y hasta acciones públicas que no alcanzan siempre un grado tan estructurado de articulación.

Cuando se habla de evaluación de políticas públicas resulta ineludible aludir al nivel estratégico y decisor y al valor del impacto de la acción pública. Las políticas públicas son el todo, pero el abordaje de evaluación no es el mismo para el todo que para las partes. Además, el todo no es sólo la suma de las partes, tiene, asimismo, su propia lógica. Hay un núcleo común para la evaluación de todos estos objetos –en general el proceso es el mismo–, pero lo fundamental está, precisamente, en cada una de sus peculiaridades: preguntas, criterios, indicadores y recomendaciones.

Para ser coherente con el contexto de la buena *gobernanza*, los criterios de evaluación de las políticas públicas debieran considerar en primer lugar sus principios. La sintonía con esos principios parece ineludible a la hora de valorar la calidad de las políticas de los Estados en el microespacio europeo. Junto a esta arquitectura de criterios se habrán de tener en cuenta aquellos relevantes en función de las peculiaridades de cada intervención (equidad, innovación, coordinación administrativa...).

- o **Los planes** son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel, los idearios de gobierno. El énfasis de los planes está tanto en los resultados como en los impactos. Según se trate de planes marco o estratégicos o planes operativos sus indicadores deberán adaptarse a un nivel u otro.
- o **Los programas** son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes. En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública. La evaluación de programas suele pivotar sobre los resultados y los procesos de gestión, por lo que esos serán los indicadores más relevantes.
- o **Los proyectos** son el nivel más concreto de las políticas públicas. Un proyecto es una operación no divisible, delimitada en cuanto al tiempo y al presupuesto y que, a menudo, se encuentra bajo la responsabilidad de un solo operador. Al igual que en la evaluación de programas tienen un gran peso los indicadores de proceso y gestión.

o **Los servicios públicos**

El término puede aplicarse en un doble sentido: macro, en alusión a los grandes pilares del Sistema del Bienestar (ej. el Servicio Público de Salud) o micro, en relación a los procesos de gestión, esencial y prioritariamente prestacionales, que proporciona el Sistema. Estos servicios micros no dejan de ser acción política en su esencia, pero tienen una significación distinta a la hora de evaluarlos. Su propia naturaleza y el fuerte componente de formalización administrativa que conllevan facilita su evaluación en relación a criterios de gestión y de mejora y tienen como indicador esencial la satisfacción de los ciudadanos.

Sin embargo, en la práctica, el despliegue de las políticas públicas “no es tan ordenado ni racional” (Quade, 1989). Una de las peculiaridades de las políticas públicas, condicionadas por los distintos periodos de gobierno, es su capacidad de reaccionar ante los problemas que surgen –son a la vez acción definida y curso de acción en movimiento-. Las políticas públicas cuentan, por lo general, con sustratos anteriores –“el legado es un factor a tener siempre en cuenta”, Janoski y Hicks: 1994)- que no siempre resulta coherente con los nuevos objetivos. La formulación política debe intentar continuamente obtener soluciones satisfactorias a través de un proceso iterativo y, a menudo, las transformaciones que se persiguen deben contentarse con la acumulación de acciones que no siempre están tan claramente estructuradas y articuladas.

En cuanto a la racionalidad, tampoco puede sostenerse que exista una única alternativa adecuada, sobre todo cuando se trata de evaluar la acción pública respecto a problemas complejos, interacciones entre ideas, actores, escenarios institucionales y realidades procesales. Hablar de racionalidad en los supuestos de evaluación de políticas requerirá lógicas diferentes a la racionalidad de la que se habla con respecto a los programas.

Desde un punto de vista modélico, el sistema “políticas”, engloba al resto de los subsistemas: programas, proyectos, servicios.

o **Necesidad de diferenciar los diferentes objetos de evaluación**

En este documento se define con el término intervención cualquier tipo de acción pública de la magnitud que sea que emane de los poderes públicos con el fin de resolver un problema o una necesidad social. No obstante, para hacer más comprensible la dimensión y naturaleza de algunas de estas acciones se han categorizado como objetos *macro*: políticas públicas en su más alto nivel y los Servicios del Estado del Bienestar en su valoración de conjunto, objetos *mezzo*: programas y organizaciones que los llevan a cabo; y objetos *micro*: proyectos y servicios prestacionales, identificados como las unidades más indivisibles de la cadena de acción pública. Todos estos objetos pueden ser objeto de evaluación en el campo del Sector Público, además del desempeño funcional, que se considera un subconjunto de valoración interna dentro de la evaluación de las organizaciones y que queda fuera del propósito de esta obra.

Siendo todo ello acción de gobierno cada una de estas acciones presenta una lógica distinta en función del propio nivel a que pertenecen y su especificidad, por lo que se requieren enfoques metodológicos diferenciados. No es lo mismo

evaluar el diseño y despliegue de las políticas que evaluar las organizaciones que las ponen en marcha o evaluar la calidad de algunos de los servicios concretos que prestan. Si bien todas estas acciones son parte de una cadena para juzgar la calidad de las políticas públicas conviene tener en cuenta los dos niveles que distingue Dror de la acción pública:

1) Funciones de orden superior: modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico y son cualitativamente las más trascendentes. Estas acciones son específicas del más alto nivel de gobierno y suelen plasmarse en la formulación y planificación de las políticas públicas.

Todas las acciones políticas abocadas a dirigir las transformaciones de las sociedades y los gobiernos para su adaptación a las nuevas realidades pertenecen claramente a las funciones de orden superior.

2) Funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos (tareas de gestión).

Entre la fase de formulación de las políticas públicas y la de resultados se encuentra una fase decisiva que es la implementación. A esta fase del ciclo de intervención pública le corresponden, por lo general, funciones gestoras, ejecutoras y prestadoras de servicios, siendo la instancia mediadora la administración en todas sus esferas de gobierno: central, autonómica y local. Estas funciones son cuantitativamente más numerosas que las del orden superior y están más próximas al servicio directo al ciudadano por lo que suponen una forma de enjuiciamiento más directa de la acción que se recibe de los poderes públicos.

Por consiguiente, la evaluación de la implementación de las políticas públicas resulta especialmente relevante en los resultados finales de las políticas públicas al proporcionar información sobre las posibles desviaciones y dificultades que pueden darse entre la fase de concepción y formulación de las políticas y la de su puesta en marcha.

Un capítulo especial merece la evaluación de las organizaciones y la calidad de los servicios que prestan. Ambas se encuadran en un segmento específico de la acción pública que se evalúa desde hace años bajo el enfoque de la gestión de calidad y que desde la perspectiva de un sistema público de evaluación es un subsistema integrado en el conjunto, con la ventaja de tener, en este caso, una metodología bastante consolidada (modelos EFQM, CAF...)³.

o Evaluación de programas

La mayor parte de la práctica evaluativa se ha dirigido y continúa dirigiéndose a programas y muy frecuentemente, a los aspectos cuantitativos y formales de las acciones públicas; en consecuencia, se centra en las técnicas de obtención y gestión de información para el nivel operativo.

³ Para mayor conocimiento sobre estos modelos consultar web de AEVAL.

En general, tanto en los Estados Unidos como en el norte de Europa y en la Comisión europea, el mayor desarrollo de la evaluación se ha centrado en la evaluación de programas, siendo los países del sur de Europa, Francia en particular, los que han hecho mayor hincapié sobre la evaluación de políticas públicas. Los beneficiarios del enfoque de programas han sido, principalmente, los administradores y gestores de los mismos.

El enfoque de programas –y proyectos- supone valorar los aspectos concretos y operativos del despliegue de las políticas. Investiga sobre la deficiente gestión o la implementación desacertada de las políticas públicas. Se trata de un enfoque absolutamente necesario en evaluación pero no suficiente. La propia Comisión europea requiere evaluaciones cada vez más estratégicas.

Sin embargo, viene siendo común, en la mayor parte de los foros, la toma de conciencia de lo limitada que ha resultado la evaluación de programas, así como la transversalidad de centros de poder y la dificultad de probar la racionalidad y coherencia entre objetivos y medidas de las políticas públicas cuando hay tantos actores que actúan.

En esta línea, la OCDE recoge entre los temas clave sobre evaluación de políticas públicas la necesidad de trabajar más en la incorporación de la evaluación a la formulación de las políticas de manera estratégica. Y señala que es en las grandes Agencias donde deberá concentrarse esa visión transversal y estratégica que impulse la función superior de los gobiernos, a la vez que a nivel Departamental se siga impulsando la evaluación de programas.

La evaluación de programas sigue estando en la base de la reflexión y métodos de evaluación en la mayor parte de los países; sin embargo, cada vez más los objetos de la evaluación tienden a diversificarse y a complicarse planteándose evaluaciones de una jerarquía superior y de carácter más estratégico. La toma de conciencia de lo limitada que ha sido la evaluación de programas, así como la conflictividad entre objetivos y la transversalidad de centros de poder muestra el auge de la evaluación de políticas públicas.

Además de los aspectos operativos de las políticas públicas, la evaluación habrá de abrirse a los principios de *gobernanza* en busca de una mayor profundización democrática, poniendo el foco de su valoración en las políticas públicas erróneas o exitosas y, en particular, aquellas que -no por ignorancia o incapacidad, sino por intencionalidad- provocan un mal gobierno.

○ Evaluación de políticas

En la mayor parte de los países, el impulso evaluador ha venido marcado por razones reglamentarias, nacionales, internacionales, donde la evaluación ha conquistado, poco a poco, el nivel gestor y operativo de la acción pública, con el énfasis puesto, como se ha venido señalando, en la evaluación de programas y en los ámbitos de la prestación de servicios públicos. La evaluación de estos subconjuntos de la acción pública informa sobre partes específicas de las intervenciones en su nivel más concreto u operativo pero el mayor déficit sigue siendo la metodología específica para el enfoque de políticas públicas.

En tiempos de incertidumbre y vertiginosos cambios, la acción pública se desarrolla en terrenos complejos, donde los problemas preocupantes no afectan sólo a cuestiones de gestión o procedimiento -que deben seguir mejorando- sino de adecuación estratégica y de legitimación democrática. “Cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas globales interconectados, y por tanto, más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde las especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas que tenemos tienen poco en común con estructuras de decisión y gestión administrativa pensada para otros tiempos y para otro tipo de problemas” (Joan Subirats, 2001, p.39). La evaluación se reclama cada vez más desde el nivel superior de gobierno para la comprensión y transformación de las políticas.

Todo lo anterior pretende poner en evidencia la necesidad de diferenciar entre el objeto de evaluación de políticas públicas y el objeto de evaluación de programas. La diferencia no está ni en su dimensión ni en su complejidad – algunos programas son de una complejidad extrema-, sino en su significación en cuanto a las trayectorias político-sociales. Pero es que, además, la evaluación de políticas no es sólo la suma o la síntesis de sus componentes, sino que tiene su propia naturaleza *per se*.

El mayor déficit sigue estando en el nivel de las evaluaciones estratégicas y en la valoración de las políticas en sus grandes líneas, es decir, los conglomerados más complejos.

Poner el acento sobre políticas o programas, dice Bernard Perret, revela un énfasis distinto –aunque complementario- sobre la acción pública, porque políticas, programas y proyectos están estructurados sobre binomios diferentes:

| | |
|---|--|
| POLÍTICAS PÚBLICAS (NIVEL ESTRATÉGICO) (macro) | PROGRAMAS / PROYECTOS (NIVEL INSTRUMENTAL OPERATIVO) (mezzo/micro) |
| PROBLEMAS / ACTORES | OBJETIVOS / MEDIOS |

Al hablar de evaluación de programas, aunque no se descarta la complejidad que puedan alcanzar, incluso el carácter estratégico de algunos de ellos, en general, la información que se persigue suele estar centrada en el nivel operativo y en la relación entre objetivos y medios.

Cuando el énfasis se pone en las políticas públicas, confluyen distintas intervenciones, con características transversales que afectan a múltiples dimensiones (geográficas, temporales, institucionales, reglamentarias) y a sectores de acción pública interconectados y con trayectorias político-sociales, que tienen como eje de su acción los problemas que surgen así como los intereses de los actores en pugna.

En resumen, desde el punto de vista evaluativo, las diferentes dimensiones del objeto de evaluación nos permiten hablar, de forma aproximativa, de niveles

macro, meso y micro de las políticas públicas. Aunque algunos de ellos pueden tener límites confusos. Lo que hay que tener en cuenta es que su tratamiento será distinto en cuanto a preguntas a investigar, criterios, utilidad, necesidades de información y, probablemente, técnicas a aplicar y recomendaciones. La diferencia entre todos estos elementos no siempre queda clara y será el evaluador –preferentemente con los interlocutores implicados- quien llegue a acotar la naturaleza y dimensiones del objeto a evaluar.

○ El núcleo esencial de las políticas públicas: lo complejo.

El nivel macro de la acción pública apunta al más alto grado de complejidad del objeto de estudio evaluativo, evidenciando que el núcleo esencial de la evaluación de las políticas públicas se enmarca en el orden de **lo complejo**⁴, y no sólo de lo complejo ordinario, sino de lo complejo emergente⁵ que no deja de generarse a gran velocidad.

Complejo es lo que está tejido en conjunto, de constituyentes heterogéneos, inseparablemente asociados. La complejidad es el tejido de acontecimientos, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Y esa es la entraña de las políticas públicas y de ahí la dificultad de evaluar resultados netos e impactos.

La evaluación de las políticas públicas trata de obtener conocimiento sobre el valor global de intervenciones complejas. Se busca responder a los retos que plantea la transversalidad, la descentralización de las decisiones y la corresponsabilidad financiera que comparten los distintos niveles de Gobierno. Se alude a una dimensión superior de la acción de gobierno relacionada con la toma de decisiones estratégicas, la legitimación social de la acción pública y sus impactos y las posibles alternativas y mejoras.

○ El desafío de evaluar lo complejo: la cuestión del método.

La evaluación encuentra hoy mayor dificultad al proponerse valorar los elementos más complejos del nivel de gobierno: las políticas públicas. Los procesos decisorios son básicamente, el resultado de interacciones múltiples y simultáneas en las que participan diversos actores: políticos, funcionarios de distintos niveles, grupos de interés, expertos, académicos, partidos políticos, medios de comunicación... De la decisión a la implementación se “burocratizan” los procesos políticos, se “politizan” los procesos burocráticos y se “socializan” unos y otros. De ahí que la valoración de las evaluaciones y su aportación a la toma de decisiones se mueva cada vez más en un terreno muy complejo.

⁴ Se definen como sistemas complejos aquellos que no pueden ser abarcados por una única perspectiva.

⁵ Los sistemas complejos emergentes son aquellos que no pueden ser explicados totalmente de una forma mecánica y funcional. En ellos, alguno de los elementos presentan características que no se encuentran en los sistemas ordinarios complejos como individualidad, novedad, reflexividad, efectos a largo plazo, incertidumbre e ignorancia, irreversibilidad de las acciones. El comportamiento de estos sistemas suele implicar decisiones urgentes y presentar un número elevado de agentes involucrados.

La dificultad no está en el proceso evaluador que, sustancialmente, sigue siendo el mismo para un objeto u otro, sino en las preguntas que han de hacerse y los criterios en los que se traducen, según se requiera la evaluación desde un nivel u otro de gobierno. En relación a ello habrá que interpretar y dar significado a los hallazgos y redactar las conclusiones y recomendaciones para alumbrar un mejor futuro. Desde esta perspectiva, uno de los pilares fundamentales son los estudios comparativos y el conocimiento de las mejores prácticas.

Pero, ¿cómo obtener evaluaciones provechosas sobre un mundo tan imbricado? ¿Cómo articular y organizar la información de la forma más útil? ¿Cómo sopesar la influencia de los contextos, lo particular y lo global de las políticas públicas? ¿Cómo conseguir que las evaluaciones de los niveles operativos sirvan de la manera más provechosa al nivel estratégico? ¿Y cómo lograr que el conocimiento que se adquiere sobre las políticas públicas, por relativo que sea, resulte creíble y significativo?

Eso plantea la necesidad de:

- Disponer de instrumentos metodológicos que respondan al nivel de lo complejo, porque lo complejo no se puede interpretar desde lo simple.
- Equilibrar lógica investigadora y lógica administrativo- política.
- Involucrar a los máximos responsables de las organizaciones en la evaluación y no sólo a los niveles gestores o técnicos.
- Aplicar cotidianamente esos valores para aprender de la experiencia.
- Desarrollar estrategias que primen la utilización de la evaluación.

La razón necesita segmentar para comprender, de ahí que la evaluación de las partes resulta un paso necesario para obtener una valoración del conjunto, pero el todo no es la suma de las partes, el todo requiere sus propias reglas y el desarrollo de su propia metodología.

Del mismo modo que en el proceso iterativo de la formulación de políticas públicas se produce lo que se denomina la *paradoja de la operatividad*, que sería el efecto que surge cuando se trata de operativizar al máximo las intervenciones públicas con pérdida de visión de lo complejo, lo mismo sucede en evaluación. De una parte, resulta necesario acotar ciertos límites y actuar sobre lo posible, pero de otra, se corre el riesgo de producir resultados y conclusiones desconectadas de la complejidad sobre la que se actúa. En definitiva, habrá que buscar el equilibrio entre evaluaciones excesivamente sofisticadas difíciles de operativizar y evaluaciones muy operativas pero demasiado simplistas al desdeñar el complejo marco de la realidad.

La evaluación de las políticas públicas tiene por finalidad apreciar el conjunto de los eslabones de la cadena de la acción pública, comprendiendo de la forma más completa posible la política en cuestión, incluidos sus impactos finales.

DIFERENCIAS DE LA EVALUACIÓN CON INSTRUMENTOS COMO EL CONTROL, LA AUDITORIA, LA INSPECCIÓN Y LA INVESTIGACIÓN.

Dada la popularidad creciente de la evaluación su nombre se atribuye prácticamente a todo tipo de recogida de información o investigación en el sector público sin distinguir entre el uso común del término y el lenguaje profesional. Algunos señalan que su difusión no está exenta de gran confusión. El término se atribuye a todo tipo de actividades como el control, la investigación aplicada o la auditoría, con el riesgo de limitar su campo y frenar su desarrollo.

La evaluación se distingue de todas esas actividades enumeradas, por lo general, por la naturaleza de los objetos que estudia y su carácter holístico. Cada vez más, los poderes públicos necesitan lógicas comprensivas que den sentido y significado a los datos, frente a los análisis fragmentados y micro-contextualizados de las técnicas gerenciales tradicionales.

❖ **El control** consiste en verificar el respeto a las normas.

- El control se ejerce en referencia a reglas y criterios preestablecidos, conjunto llamado referencial. Estas reglas y criterios son explícitos, conocidos por todos los actores concernientes a los que se les impone. El referencial se considera externo y cerrado. Según el caso, se trata de textos legislativos o reglamentarios, nomenclaturas y partidas presupuestarias. El que ejerce el control debe asegurar que, a través de un procedimiento dado, los servicios y las personas encargados de ponerlo en marcha han dado prueba de respeto a las reglas y criterios establecidos, así como del “buen hacer” requerido para su buena aplicación. El controlador debe poseer un buen conocimiento de estas reglas y criterios y guardarse de toda connivencia o empatía respecto a las personas controladas.
- El control constata, mide las desviaciones respecto de la norma y rinde cuenta. Puede revelar irregularidades en la acción de los individuos, de no-conformidad material o de disfunciones patentes en la organización colectiva. Inevitablemente pone en cuestión a las personas y puede entrañar sanciones, lo que implica un tipo de relación particular entre controladores y controlados.

❖ **Seguimiento o monitoreo**

- Se trata de una actividad sobre el progreso de los elementos de una política o programa con el fin de obtener datos sobre su marcha en base a un sistema de indicadores.
- Es un sistema continuado en el tiempo y no puntual como suele ser la evaluación. En general, se realiza internamente por los gestores del proyecto.
- Tiene un carácter informativo y menos holístico que la evaluación.
- Es un elemento muy útil a la evaluación, de naturaleza descriptiva, que no emite juicios de valor.

- ❖ **La auditoría** comprende una parte del control de regularidad y de conformidad y una parte de control de eficacia bajo presupuestos de mejora.

La auditoría recoge información, pregunta y escucha a fin de analizar y apreciar el empleo de los recursos y la organización puesta en cuestión en relación a un referencial que viene dado y que permite conocer a los auditados. El auditor emite su diagnóstico y formula las recomendaciones de mejora de la estructura o de los procesos.

- Se rige por normas internacionales.
- El auditor ejerce su trabajo con independencia y sus informes sirven de asesoramiento para mejorar el funcionamiento de la organización auditada.
- La auditoría se ha extendido del dominio financiero a otros campos como la gestión de riesgos, los procedimientos de control y el *management*.
- Puede ser externa o interna.
- El auditor emite su diagnóstico y formula las recomendaciones de mejora de la estructura o de los procesos.

Tratándose de la gestión pública, los Tribunales de Cuentas e instituciones análogas reunidas en el *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) han elaborado en 1992 y revisado en 1995 normas que hacen referencia, en particular a la comparación con la Comisión europea.

En este marco, el auditor controla y justifica el empleo de los recursos relativos a un organismo o a un programa. Se extiende al control de eficacia, a la búsqueda de ahorro así como a proposiciones de mejora de la rentabilidad o del rendimiento.

Por otra parte la Asociación internacional de auditores internos (*Institute of Internal Auditors*) ha puesto a punto un código deontológico y normas profesionales. Define la actividad de sus miembros en el interior de la empresa, del organismo o de la institución a la que el auditor pertenece, como una "función independiente y objetiva de refuerzo y asesoramiento a fin de aportar un valor añadido y mejorar el funcionamiento de la organización auditada".

- ❖ **La inspección:** engloba varias actividades, ejercidas separada o simultáneamente, que van del control y la supervisión de actividades reglamentarias hasta el análisis y la cualificación de prácticas individuales o de funcionamiento de sistemas.

- La Inspección se ejerce, a menudo, por un cuerpo de competencia técnica particular o con autoridad específica, especialmente investido de esta misión.
- La inspección comprende trabajos de investigación "sobre piezas y sobre lugar", comprendidos a veces para confirmar o descartar una sospecha seria, incluso para investigar las pruebas de una anomalía grave y poner en evidencia las responsabilidades. Puede desembocar en la propuesta de una sanción.
- La inspección comporta una función de expertizaje, de análisis de prácticas o de modos de organización, con la finalidad de validarlas, sea mejorándolas, sea valorándolas o promoviéndolas.

❖ La investigación

- La evaluación difiere de otras modalidades de investigación social, no tanto en lo que se refiere a los diseños de investigación y métodos de recopilación de datos empleados, sino por los problemas que aborda.
- Los investigadores pueden indagar por iniciativa propia, sin un cometido externo particular. Los evaluadores, al contrario, trabajan por encargo y para un fin práctico inminente.
- Los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados son mucho más cruciales en evaluación que en la investigación académica.
- Diferencia fundamental con evaluación: el juicio de valor.

La evaluación se diferencia de las diferentes formas de control (de conformidad y de análisis de gestión) por el tipo de punto de vista adoptado para apreciar la acción pública. El control y la auditoría se refieren a normas internas al sistema analizado (reglas contables, jurídicas o normas funcionales), mientras que la evaluación ensaya aprehender un punto de vista, principalmente, externo de los efectos y/ o valor de la acción considerada.

La evaluación puede, sin embargo, integrar los informes de auditoría de funcionamiento de los servicios encargados de la puesta en marcha o un estudio sociológico que tenga el mismo objetivo, en la medida en que este funcionamiento influya sobre los efectos que se busca medir y explicar. Es preciso recordar también que, contrariamente a ciertas formas de auditoría, la evaluación no tiene por objeto llevar a un juicio sobre la manera en la que los agentes individuales, comprendidos los responsables jerárquicos, realizan su misión.

FUNDAMENTOS ACADÉMICOS DE LA EVALUACIÓN

En sus inicios la evaluación pretendía convertirse en ciencia de la medición de los efectos de la acción pública y estaba ligada a enfoques cuantitativos y a técnicas de medición. Progresivamente, su práctica se fue extendiendo a múltiples disciplinas de las ciencias sociales: Pedagogía, Economía, Ciencia Política y de la Administración, Sociología, Psicología, que han ido acumulando un acervo de evaluaciones desde su propio campo disciplinar. Desde esta perspectiva multidisciplinar la evaluación se convierte en una fuente de conocimiento sustancial sobre las políticas públicas, sus mecanismos de acción y su eficacia, constituyendo una rama empírica del análisis de las políticas públicas.

La confluencia de profesionales de distinta formación en la práctica evaluativa ha podido ocasionar ciertas pérdidas de especialización pero ha dado paso a un saber común aceptado tanto en el mercado de la evaluación como por la comunidad de expertos (Dunn, 1986).

Desde el punto de vista académico la evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor.

El campo académico ha dado a la evaluación un fundamento metodológico que ha sido y sigue siendo objeto de debates recurrentes. En la base del método está la validez de los conocimientos y su adecuación a las necesidades de la sociedad. Y el énfasis de cómo obtener la información pertinente para formar el juicio de valor ha oscilado entre el enfoque positivista que defienden la objetividad del proceso científico y la postura constructivista que pone el acento sobre el hecho de que todo conocimiento es una construcción social.

La reflexión metodológica obliga a desvelar las imbricaciones complejas entre el conocimiento objetivo, los hechos constatados y los razonamientos y operaciones que llevan al juicio de valor.

Los debates metodológicos siguen estando en la base de los Congresos y asociaciones de profesionales. Por su parte, la evaluación institucional, en el seno de las administraciones, opone un cierto rechazo a los métodos de investigación social que pone en peligro la calidad de las evaluaciones. Es, precisamente, esta combinación de registros: científico-metodológico, profesional e institucional, lo que vuelve a la evaluación compleja. La evaluación es deudora de esas tres lógicas. Pero ante la dificultad de entender su carácter híbrido se tiende a identificarla con instrumentos más fáciles de aprehender: el control, la investigación, el expertizaje, la auditoría. Pero es en la complejidad de la evaluación donde reside su mayor interés.

PARADIGMAS, PERSPECTIVAS Y ENFOQUES EN EVALUACIÓN

Como actividad investigadora y académica, la evaluación no ha escapado a la pugna de los distintos paradigmas.

Según Khun (1980), los paradigmas son realidades científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos y soluciones a una comunidad científica para resolver problemas. El autor considera que el paradigma puede referirse a un esquema teórico o a una vía de percepción y comprensión del mundo que un grupo de científicos hayan adoptado.

“Cada comunidad científica participa del mismo paradigma, constituyendo así una comunidad intelectual cuyos miembros tienen en común un lenguaje, unos valores, unas normas y unas metas”. (Kunt, 1980)

En general, los paradigmas varían en cuanto a compromisos, métodos y teorías.

“Un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Sirve para definir lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, cómo deben preguntarse y qué reglas es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas. El paradigma es la unidad más general de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar una comunidad científica (o subcomunidad) de otra. Subsume, define e interrelaciona los ejemplares, las teorías y los métodos e instrumentos disponibles” (Ritzer, 1993).

Las perspectivas son paradigmas de rango inferior o mini-paradigmáticas, que son más intercomunicables.

Guba y Lincoln (1994) consideran que los paradigmas deben entenderse como sistemas de creencias básicas sobre:

- La naturaleza de la realidad investigada (supuesto ontológico).
- El modelo de relación entre el investigador y lo investigado (supuesto epistemológico).
- El modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (supuesto metodológico).

Estos tres niveles: ontológico, epistemológico y metodológico, dice el profesor Valles (1999), están interrelacionados, de manera que la creencia básica o principio que asuma el investigador, en el nivel ontológico, le debería conducir a posturas en consonancia con los otros dos planos, aunque en la práctica esto es mucho más flexible.

Por lo que aquí conviene un paradigma suele englobar varias perspectivas teórico-metodológicas y se caracteriza por una serie de principios generales.

La evaluación no ha sido ajena a los diferentes frentes científicos de la investigación social, bien al contrario, pues su legitimidad se ha basado durante muchos años en criterios científico-técnicos importados de la investigación social. Es cierto que, posteriormente, se ha ido desarrollando como disciplina con especificidades concretas y ha ido creando sus propios criterios, aunque eso no la ha

librado de encontrarse inmersa en el centro de los grandes debates sobre la investigación social.

Como hemos visto en el epígrafe sobre su historia, la evaluación tras éxitos y fracasos se consolida hacia los años 60 y 70, hablándose en esos años de "industria en crecimiento", ligada estrechamente al positivismo y a los diseños experimentales. Pero es, curiosamente, en los sesenta, en pleno auge del positivismo experimentalista, cuando empieza a emerger un nuevo paradigma que somete a fuerte revisión crítica el paradigma clásico-cuantitativo dominante. Esta nueva orientación científica basada en los métodos cualitativos, con una orientación más pluralista y participativa se verá reforzada por los procesos de modernización de los Estados, por la nueva conciencia de ciudadanía y de profundización democrática, y por qué no decirlo, por el propio fracaso del experimentalismo americano para explicar por sí sólo la complejidad de la realidad.

El recorrido entre el amplio arco de los paradigmas y las perspectivas en evaluación se recogen en multitud de obras, pero destacamos la de Guba y Lincoln por su influencia.

Guba en su libro *The Paradigm Dialog*, de 1990, distingue **cuatro grandes paradigmas** en la indagación social.

Positivismo:

- a) La realidad existe y se rige por leyes de causa-efecto que pueden ser conocidas.
- b) La indagación puede estar libre de valores.
- c) Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente.

Postpositivismo.

- a) La realidad existe, pero no puede ser enteramente comprendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.
- b) La objetividad es un ideal, pero requiere de una comunidad crítica.
- c) Es crítico con el experimentalismo, y enfatiza las aproximaciones cualitativas, la teoría y el descubrimiento.

Teoría crítica

- a) La realidad existe, pero no puede ser enteramente comprendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.
- b) Los valores median en la indagación.
- c) Propone la eliminación de una falsa conciencia y facilita y participa en la transformación.

Constructivismo

- a) La realidad existe como constructo mental relativo a aquellos que lo sostienen.
- b) El conocimiento y el conocedor son parte de una misma entidad subjetiva.
- c) Identifica, compara y describe las varias construcciones que existen (hermenéutico y dialéctico).

Se resume a continuación lo que el enfrentamiento de paradigmas supone en evaluación:

- Considerar las diferentes tipologías de evaluación.
- Perspectivas distintas respecto a la utilidad de sus resultados.
- Preeminencia de un tipo u otro de metodología.
- Papel diferente del evaluador.
- Pretensión de evaluación imparcial y objetiva frente a la importancia de valores y opiniones de todos los actores implicados.

Desde el punto de vista de la obtención del conocimiento, la evaluación no es sólo una cuestión metodológica o técnica, es, también -desde el inicio- un enfoque con el que el evaluador se acerca al objeto de evaluación. Este enfoque tiene que ver con su propia posición ante la realidad, con el propio objeto a estudiar, con la interrelación de actores implicados y la finalidad que persiguen, con paradigmas emergentes y dominantes y con el contexto en que se desenvuelve la tarea evaluativa. Negar todo esto sería tratar de esconder la influencia que tiene todo observador al observar lo observado y obviar los condicionamientos que le afectan, es preferible contar con ello. Pero, una vez dicho esto, no quiere decir que el evaluador no trate de aprehender su porción de la realidad con la mayor neutralidad que exige su profesionalidad y honestidad. Sin olvidarnos nunca de que su descubrimiento sólo será un mapa para mejorar la realidad, que nunca podrá ser "una única verdad".

El enfoque evaluativo es un proceso que está en evolución, dicen Arnkil e Isfol (1998). En la mayoría de los casos predomina la medición como nudo crucial, lo que resulta ser un problema por resolver, aunque cada vez más se tiene necesidad de evaluaciones no deterministas, de recomendaciones insertas en un marco sistémico que ayude a los decisores a comprender y comprender.

Resulta imposible, en estas páginas, resumir la ingente producción de los principales investigadores sociales que han contribuido, desde diferentes perspectivas y enfoques, al campo de la evaluación.

Remitimos al lector a la bibliografía y le facilitamos algunos cuadros sintéticos que podrán ayudarle a modo de mapa que podrá utilizar a lo largo de los años de su formación.

El primero de los cuadros presenta muchas similitudes con los cuatro paradigmas de Guba y Lincoln, sin embargo, desde el punto de vista de la perspectiva o el enfoque habría que entenderlo como algo más permeable conformando parte de un arco.

El segundo cuadro que figura en el Anexo I trata de facilitar el encuadre de algunas de las principales figuras de la evaluación dentro de la perspectiva que más se les ajustan, relacionando a la vez el papel del evaluador según cada uno de los enfoques. Una salvedad a tener en cuenta es que la mayor parte de los autores han sufrido interesantes evoluciones que recorren a veces diferentes enfoques.

| | |
|---|---|
| <p>La evaluación experimental</p> | <p>Se basa en la perspectiva positivista que consiste en aplicar la Metodología de las Ciencias naturales a las intervenciones públicas.</p> <p>En los planes experimentales se comparan grupos extraídos al azar que tienen características similares y a uno de ellos se le aplica la intervención y al otro no.</p> <p>El mayor empeño del diseño experimental será tratar de eliminar todas las variables que puedan afectar a la validez de los resultados, ya que la atribución de los efectos observados como causa de la intervención se basará en la hipótesis de que no existen otras causas posibles imputables que hayan afectado a los resultados.</p> |
| <p>La evaluación pragmática</p> | <p>Pone el acento, sobre todo, en la utilidad y las constataciones de la evaluación que debe ser adaptada a los objetivos y a las prácticas de los principales decisores: la factibilidad política, la oportunidad y el coste son importantes. Se utiliza, generalmente, como herramienta de evaluación de los planes “cuasi-experimentales” –en los que se enfrentan diferentes explicaciones, posibles resultados, que se descartan por otros medios que la extracción al azar, de los estudios de casos y diversos métodos descriptivos.</p> |
| <p>La evaluación económica</p> | <p>Se sitúa, a menudo, aparte de la evaluación general. Aplica la idea dominante de racionalidad económica.</p> <p>El análisis coste-beneficio y las evaluaciones coste-eficacia figuran entre las herramientas empleadas. Produce información sobre los costes del programa como criterio central de evaluación.</p> |
| <p>La evaluación naturalista</p> | <p>Rechaza tanto la evaluación experimental como la evaluación económica, afirmando que la evaluación se construye socialmente y cambia por la acción de los individuos. En consecuencia, la evaluación no puede aportar respuestas exactas y objetivas, sino que es, a lo más, un agente que facilita el consenso entre las partes implicadas.</p> <p>Los métodos empleados, como la Etnografía, los estudios de Observación- participante, los Estudios de Casos, se dirigen a describir y clarificar los valores y presupuestos de las partes implicadas y prestan ayuda a la negociación del proceso de evaluación.</p> |
| <p>Adaptado de la <i>Guía de meilleurs pratiques à suivre pour l'évaluation</i>, France, 1999</p> | |

ENFOQUES PRINCIPALES DE EVALUACIÓN: CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

EL DEBATE METODOLÓGICO EN EVALUACIÓN

Lo primero que cabría diferenciar son dos registros diferenciados de elaboración metodológica que derivan de la naturaleza de la evaluación como investigación aplicada:

1. Métodos de investigación que se utilizarán para la obtención y la interpretación de los datos. Serán métodos de investigación de las ciencias sociales, aplicados al estudio de las políticas públicas y que se encuentran en las cajas de herramientas del estadístico, el economista, el politólogo, el sociólogo, el psicólogo, el antropólogo, el historiador...

2. Métodos de las disciplinas del "management" político y organizacional. La estrategia y preparación de una evaluación (comprendido el dispositivo de funcionamiento de la evaluación, marco conceptual en el que deberá inscribirse el trabajo de la evaluación, logística) son cometido específico de la gerencia pública y tendrá que disponerse en base a sus procedimientos, herramientas y metodologías tanto operativas como estratégicas.

o **Métodos de investigación: El debate cualitativo/cuantitativo**

Desde el punto de vista investigativo, la evaluación trata de adquirir conocimientos de la realidad a través de un método. El problema de la realidad actual es que se revela demasiado compleja para ser aprehendida desde una única perspectiva y se ha puesto en cuestión la posibilidad de que exista un único método científico incuestionable. En caso de existir, la pregunta sería si las ciencias humanas, la historia, la cultura deberían acogerse a un método que proviene de las ciencias físico-naturales y desde una perspectiva experimental y positivista.

"El positivismo afirma que se pueden lograr explicaciones objetivas del mundo" (Denzing y Lincoln).

En el campo de la realidad social el método científico riguroso, detallado, universal y "estandarizable", no existe. Cualquier método conlleva errores y puede encubrir conocimientos que no son tales.

No podemos dedicar estas páginas al análisis de las posibles vías de acceso que ha utilizado el ser humano para acercarse a la realidad, pero si apuntar algunas de las fundamentales que señala el profesor Miguel Beltrán.

Vías de acceso a la realidad

- 1.- El método histórico
- 2.- El método comparativo
- 3.- El método crítico-racional
- 4.- El método cuantitativo
- 5.- El método cualitativo.

El tema fundamental que aquí nos ocupa, por lo que a evaluación se refiere, ha estado en relación con las últimas dos vías de acceso a la realidad: la cuantitativa y la cualitativa que se corresponde con los métodos inductivos y deductivos.

El debate sobre investigación cualitativa y cuantitativa ha hecho correr mucha tinta y se ha ligado a paradigmas enfrentados. Cada uno de estos tipos metodológicos tiene sus partidarios que, normalmente, son detractores de los otros métodos.

- **El paradigma cuantitativo** se caracterizaría por una concepción global asentada en el positivismo lógico, el uso del método hipotético deductivo, su carácter particularista, orientado a los resultados. El supuesto de la objetividad se correspondería con las ciencias naturales.
- **El paradigma cualitativo** asume una postura fenomenológica global, inductiva, estructuralista, subjetiva, orientada al proceso y propia de todas las disciplinas que tienen como tema de estudio la dimensión psicosocial de lo humano.

“La investigación cualitativa se basa, por su parte, en hallar respuestas a preguntas que se centran en la experiencia social, y en cómo se crea y cómo se da significado a la vida humana” (Denzing y Lincoln).

Para Strauss la diferencia fundamental entre ambos tipos es que la investigación cuantitativa se centra en el estudio de las relaciones entre variables cuantificadas, mientras que la investigación cualitativa lo hace en contextos estructurales y situacionales.

Lincoln y Guba llegan a hablar de posturas ontológicas distintas entre ambos tipos metodológicos. A veces este debate entra de lleno en el terreno de las mistificaciones: La investigación cualitativa es no científica, subjetiva, de generalidad limitada y basada en técnicas blandas, dicen unos. La investigación cuantitativa es superficial, extrañada de la realidad, sometida a un empirismo estéril, y basada en técnicas duras, dicen los otros.

Las discusiones no sólo se centran en la superioridad o no de unas técnicas sobre otras, sino, en la presunta radicalidad distinta de ambas metodologías. Según esto, no se trataría de una simple elección de técnicas, sino de la adhesión a posturas paradigmáticas distintas.

Esta tensión guarda relación con el desarrollo histórico de las ciencias sociales y el advenimiento de la modernidad. En pleno enfrentamiento moderno / postmoderno la actitud del debate en evaluación no es más que el reflejo de una posición ante el mundo que asume la explicación de ciertos hechos y la necesidad de comprensión que defienden otros.

Los que ven el debate en términos de contraste entre paradigmas proporcionan una lista de atributos para distinguir las concepciones globales, cualitativas y cuantitativas.

Para Reichardt y Cook esta discusión es un error y determinan en sus trabajos el grado de artificiosidad y esterilidad del debate y la falacia que encubre.

Aunque las conclusiones de Reichardt y Cook son interesantes en cuanto al falso dilema que se planteó entre metodología cuantitativa / cualitativa, sin embargo, deja vigente el verdadero problema en cuestión, que no es tanto utilizar una técnica u otra en función de un paradigma, pues, cada vez se utiliza más la combinación de técnicas (la triangulación), sino que lo verdaderamente diferenciador es el acercamiento a la realidad y la explicación que pretende el investigador: descriptiva, explicativa o comprensiva.

CUADRO SINTÉTICO DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DESTACADAS DE LA EVALUACIÓN CUANTITATIVA y CUALITATIVA

| | |
|---|--|
| <p>Investigación cuantitativa</p> <p>Es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables.</p> | <p>Investigación cualitativa</p> <p>Evita la cuantificación; es una investigación sin medición. En vez de medir variables los investigadores cualitativos hacen registros narrativos de los fenómenos que son estudiados mediante técnicas como, entre otras, la observación participante y las entrevistas no estructuradas. Este material puede ser registrado literalmente, transformado en códigos, grabado en audio o en vídeo.</p> |
| <p>Paradigma cuantitativo</p> <p>Concepción global positivista Hipotético-deductiva Particularista Objetiva Orientada a los resultados Propia de las ciencias naturales.</p> | <p>Paradigma cualitativo</p> <p>Concepción global fenomenológica Inductiva Estructuralista Subjetiva Orientada al proceso Propia de la antropología social.</p> |
| <p>Métodos/Técnicas cuantitativas:</p> <p>Diseños experimentales y cuasiexperimentales, Investigación por encuesta, Cuestionarios estandarizados, Registros estructurados de observación, <i>Técnicas estadísticas de análisis de datos...</i></p> | <p>Métodos/Técnicas cualitativas:</p> <p>Teoría fundamentada en la realidad (<i>grounded theory</i>). La investigación histórica. La investigación fenomenológica. Las historias de vida. La investigación-acción...</p> |

Según el profesor Alvira, "el desarrollo de la práctica, como modelo objetivista y experimentalista, aparentemente neutra y basada en un modelo lineal de solución de problemas, ha visto surgir enfoques muy variopintos".

- La evaluación orientada a los objetivos: la tradición tyleriana.
- El método científico de evaluación de Suchman.
- La perspectiva de Cronbach que pone el énfasis en la planificación evaluativa.
- La evaluación enfocada al perfeccionamiento: Stufflebeam.
- Stake y el modelo evaluativo centrado en el "cliente" y en satisfacer las necesidades de información de quien financia la evaluación.
- Owen y Wolf: el modelo de contraposición (el modelo judicial).
- La evaluación iluminativa: el método holístico: paradigma socio-antropológico.
- El método de Scriven orientado hacia el consumidor.

Otros enfoques:

- Utilization- Focused evaluation. (Patton entre otros)
- Diferentes tipos apoyados en la metodología cualitativa, basada en la observación, estudio de casos y entrevistas y acción-participación.
- La perspectiva centrada en maximizar la probabilidad de uso y utilización de lo obtenido en las evaluaciones.

RETOS ACTUALES EN EVALUACIÓN

- **Función:** El principal reto político de la evaluación es que cumpla su función de utilidad de conformar un “buen gobierno” aportando responsabilidad y transparencia sobre la acción pública.
- **Carácter innovador:** Si la política encuentra su razón de ser en el ámbito de la innovación y no sólo en el de la gestión, la evaluación, que es una intervención pública más, reclama cada vez más asumir este carácter innovador.
- **Contexto:** La globalización y, en particular, el contexto europeo resultan determinantes para comprender la complejidad de las decisiones públicas y las respuestas a los problemas. Para los países de la UE, el *locus* decisional de las políticas se ha trasladado en gran medida a Bruselas, por consiguiente, los análisis contextuales de las políticas no pueden prescindir de esa dimensión. Los estudios comparativos entre países resultan ineludibles, aunque siempre deben contextualizarse.
- **Compromiso y Coherencia como intervención pública:** La evaluación institucional tiene el deber de mostrar su eficacia como intervención pública acompañando todas las fases de vida del proceso, desde su formulación hasta los resultados e impactos. Pero debe ser capaz, al mismo tiempo, de explicar bien las lógicas y criterios involucrados en un nivel u otro de gobierno.
- **Criterios de calidad y uso:** Junto al aumento del número de evaluaciones se reclama, cada vez más, una mayor calidad de sus informes y un mayor uso. La primera cuestión es responsabilidad de los evaluadores, la segunda, de los poderes que la promueven.
- **Cultura:** En cuanto a la difusión de su cultura, el reto es establecer las estrategias necesarias para que la evaluación pueda ser comprendida en su justa medida por el conjunto de los agentes públicos, potenciando la función dinamizadora que promueve bajo presupuestos de mejora de lo público en su nivel político y gestor.
- **Conocimiento:** En cuanto a las cuestiones sobre el conocimiento que aporta, la evaluación tiene el desafío de situarse en la modernidad, tratando de averiguar lo máximo que sea posible sobre la acción pública, pero con la limitación de su relatividad. Tiene la obligación de tratar con lo complejo y de evaluar las intervenciones, teniendo en cuenta aspectos científicos pero incorporando el propio conocimiento de la lógica política, administrativa y social en la que se inserta.
- **Función especializada:** Como función especializada, requiere una mayor capacitación y formación de los evaluadores bajo un enfoque multidisciplinar, en particular, con una base sólida en su propia historia y quehacer y en el análisis de políticas públicas, completada con las especialidades que se requieran y, desde luego, con el conocimiento de las mejores prácticas.

SEGUNDA PARTE

CONCEPTOS BÁSICOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DEFINICIONES DE EVALUACIÓN

- **Pluralidad de usos. Un concepto “imán” que atrae las más diversas acepciones.**
-

“La evaluación ha atraído sobre sí significados tan distintos que algunos autores la consideran un **“imán semántico”** (Vedung, 1996). “La evaluación es una palabra elástica que se estira para abarcar juicios de muy distinto tipo” (Carol Weiss, *Evaluation Research*, 1972).

En el campo del sector público la evaluación ha llegado a identificarse prácticamente con cualquier esfuerzo de racionalidad y reflexión sistemática, confundándose, a menudo, con otras técnicas gerenciales consideradas afines, pero de naturaleza bien distinta como el seguimiento, el control y la auditoría.

Existen numerosas definiciones de la evaluación que engloban finalidades distintas: cognoscitivas, normativas e instrumentales.

La evaluación es un *continuum* de prácticas que implican la recogida y tratamiento de informaciones sobre la acción pública (¿qué es lo que pasa?), sobre preocupaciones normativas (¿se ha hecho bien?), y sobre preocupaciones instrumentales (¿cómo hacerlo mejor?), ligadas al buen funcionamiento de las administraciones y servicios públicos.

Nos encontramos ante un concepto variable, polivalente y dinámico que se ha ido modificando en función de la propia evolución de la disciplina y las experiencias evaluadoras, así como de los diversos enfoques profesionales y sus usos:

- **Uso para los gerentes públicos: mejora y eficacia organizacional.**
- **Uso político: responsabilidad y transparencia gubernamental.**
- **Uso académico, ligado estrechamente a la investigación social aplicada.**

Entre el abundante número de definiciones podemos destacar algunas características esenciales: las que distinguen entre programas y políticas públicas y las que oscilan entre dos verbos: medir y valorar. A poco que se estudie la evolución de las definiciones sobre evaluación observaremos esta oscilación que trata de incluir o excluir el juicio de valor.

Algunas definiciones excluyen la dimensión del juicio valorativo y limitan la evaluación a la medida de la intervención de los resultados. Otras definiciones más restrictivas limitan la evaluación a la estimación ex post de los resultados.

- **La importancia de las definiciones.**

Existe un gran número de definiciones de evaluación que ilustran el propio proceso evolutivo de esta práctica. Cada una de ellas incide en un aspecto u otro según el paradigma que asuma, las perspectivas a las que se ligue y la utilidad.

Algunas de estas definiciones han quedado demasiado reducidas con el tiempo, otras apuntan a aspectos interesantes para el futuro sin llegar a convencer a todos. La mayoría se sitúan dentro del campo de la evaluación de programas más que de políticas públicas.

Se aporta una selección que ilustra algunos de los aspectos que el evaluador deberá tener en consideración.

1950. Tyler: (Desde la perspectiva educativa) señala que la evaluación de programas *"es el proceso de determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado"*.
Centrada en los objetivos. Responde a la pregunta **¿Qué evaluar?**

1967. Scriven: *"Evaluar supone la estimación del mérito de un objeto"*.
Sucinta definición que tiene el mérito de captar el significado básico y natural del término: diferenciar lo valioso de lo que no lo es. Deja sin aclarar tres extremos: **¿Qué supone "mérito o valor"**, **cómo** habría de realizarse la "estimación" y **para qué** habría de hacerse?

1971. Franco: *"Evaluar es fijar el valor de una cosa, y para hacerlo se requiere de un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado"*.

Introduce importantes novedades respecto a las anteriores: **¿Cómo hacerlo y en base a qué criterios de valor?**

1972. Bañón: *"Evaluar es formar un juicio acerca de una acción o de la concatenación de acciones para establecer si su concepción y desarrollo corresponden a los objetivos deseados. La evaluación en el ámbito público, implica la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recogida de datos y de análisis, pero diferenciándose de ésta en que debe emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando, bien sea un programa, una política determinada, una organización, sin olvidarnos que se pone especial énfasis en los resultados y en la participación de las partes interesadas."*

Tiene en cuenta **el continuum de la acción, el método, el juicio de valor, los diferentes objetos de estudio, el énfasis en los resultados y la consideración de la participación de los actores implicados.**

1980. Rutman: *"Supone el uso del método científico en la medida de la implementación y de los resultados de políticas y programas"*.

Reconocimiento del **método científico** en la **gestión de resultados**. No considera su aplicación en la fase de planificación. **Finalidad gerencial.**

1982. Weiss: *"Evaluar es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del mismo y para mejorar así la programación futura"*. **Utilidad estratégica para los decisores públicos.**

1987. Stufflebeam y Shinkfield: *"Recoger y analizar sistemáticamente una información que nos permita determinar el valor o mérito de algo"*.

Añade a la definición de Scriven la sistematización en la recogida de información.

1994. Valadez y Mamberger (Manual del Instituto de Desarrollo Económico Banco Mundial):

"La evaluación es una actividad gerencial externa y/o interna que analiza las relaciones de los procesos y recursos con los resultados e impactos." **Novedad: la referencia a procesos e impactos. Función gerencial.**

Rossi & Freeman: *“La evaluación debe preocuparse de la utilidad de la puesta en práctica, la eficacia, la eficiencia de las medidas que tienen por objetivo mejorar la suerte de los miembros de la sociedad”.*

Esta definición es de gran importancia y novedad porque es de las pocas que recoge el **¿para quién evaluar?** y alcanza la razón última que justifica la evaluación: la sociedad.

OCDE-CAD

- Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.

Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

El término “evaluación” designa también un proceso sistemático y objetivo posible por el cual se determina el valor y el alcance de una acción de desarrollo planeada, en curso o concluida.

Dg BUDget

- Juicio sobre las intervenciones según sus resultados, impactos y necesidades que buscan satisfacer (The Communication on Evaluation: SEC (2000) 1051)

Los propósitos principales son los siguientes:

- Contribuir a la concepción de las intervenciones y aportar los elementos necesarios para la definición de prioridades políticas.
- Velar por una utilización eficiente de los recursos.
- Mejorar la calidad de la intervención.
- Dar cuenta de los resultados de la intervención (accountability).

○ **¿Qué les falta y les sobra a las definiciones de las que disponemos frente a las exigencias del nuevo milenio?**

A la vista de las definiciones anteriores podemos hacernos una idea de que cualquiera que se interese por la evaluación encontrará tantas definiciones como autores y que casi ninguna acaba de ser completa. Es un campo en devenir que se ha visto afectado por los paradigmas académicos pero también por la adaptación de las administraciones públicas y el proceso de cambio de la burocracia a la gobernanza.

Bernard Perret señala que, teniendo en cuenta todas las circunstancias y dificultades para encontrar una definición que llegue a convencer a todos, la que más posibilidades tendría de prosperar sería aquella que considerara, a la vez, presupuestos cognitivos, metodológicos, instrumentales y sociales, sin olvidar el juicio de valor. Bajo esos criterios nos atrevemos a apuntar lo que tendría que incluir una definición de evaluación en consonancia con nuestro tiempo.

La cuestión no es intrascendente pues cada definición es, en cierta medida, una declaración de principios con el predominio de ciertos valores en base a los cuales la evaluación tratará de dar respuestas.

○ **Una propuesta de definición de evaluación de políticas públicas para el siglo XXI**

- Consideración de la evaluación como proceso institucional.
- Aplicación de la evaluación en todas las fases del ciclo de intervención.
- Énfasis en el entendimiento integral de las intervenciones: resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- Consideración metodológica y procedimental como un *continuum* que aplica sistemáticamente el método científico para la recogida y análisis de información.
- Doble vertiente de utilidad: gerencial y político-democrática para la mejora y diseño de acciones futuras.
- Indispensable no eludir el juicio de valor y las recomendaciones.
- De carácter pluralista y participativo de los actores implicados, siempre que sea posible.
- Finalidad última: Para la mejora de la sociedad y la rendición de cuentas sobre las acciones públicas a la ciudadanía.

La evaluación de políticas públicas se concibe, así, como un **proceso institucional**, que es conveniente **adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública**, aplicando **métodos sistemáticos y rigurosos** de recogida y análisis de información, con el **énfasis puesto en la comprensión integral** de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de **servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras**, fundamentándose este **proceso sobre el juicio de valor** de la acción pública evaluada y **basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados**, con la **finalidad última de servir a la ciudadanía**.

ESTRATEGIAS Y LÓGICAS EN EVALUACIÓN

En el mundo académico hablar de evaluación es hablar básicamente de su diseño metodológico. Sin embargo, la evaluación institucional tiene una serie de instancias que intervienen y unos condicionamientos gerenciales que hay que gestionar. Para el mayor éxito de la evaluación hay que tener en cuenta las distintas estrategias a encarar en las diferentes fases.

La evaluación, como proceso institucional conlleva un conjunto de acciones incardinadas en las fases clásicas de toda intervención pública: planificación, implementación y resultados. Estas fases de la intervención evaluadora están ligadas a un conjunto de estrategias: planificadora, negociadora, metodológica y comunicativa.

En primer lugar, hay que delimitar el objeto y el alcance del encargo con las instancias involucradas. A continuación, hay que planificar y organizar la evaluación, sustentando la búsqueda de información en una estrategia metodológica adecuada al tiempo disponible y a las distintas necesidades informativas. Además, hay que garantizar razonadamente las conclusiones y recomendaciones y hay que tener en cuenta, desde el primer momento, la estrategia de comunicación para los distintos actores.

Asimismo, en la evaluación confluyen dos tipos de lógicas que hay que distinguir con precisión: **la propia evaluadora y la lógica de la intervención que se evalúa.**

La primera, **la lógica de la evaluación**, por flexible que sea, es una lógica más o menos secuencial, que avanza de A (punto de salida de la evaluación: las preguntas) a C (Conclusiones a las que se llega), mientras que **la lógica de la intervención que se evalúa**, resulta tan variada como el campo y el tipo de intervención a evaluar y suele ir en dirección contraria, parte de la situación en la que se encuentra la intervención y pretende llegar a comprender el objetivo que se proponía, las desviaciones y los resultados que ha dado. Aunque estas lógicas son perfectamente distinguibles en su acción, pueden producir cierta confusión en la narración del informe final y convendrá tenerlo en cuenta.

BASE DEL TRABAJO DE EVALUACIÓN

- **Dos modos de investigación:** análisis teórico y análisis empírico.
- **Análisis de la lógica de la intervención** que tiene por pretensión profundizar en los fundamentos de la intervención y constatar los resultados que tenía previstos a fin de contrastarlos con la situación actual
- Un **sistema de razonamiento lógico** basado en **interrogantes e hipótesis** que nos irá proporcionando mayor conocimiento de la intervención con el fin de constatar las desviaciones que se hayan producido y los resultados actuales.
- **Definición de criterios de valor e indicadores** que midan los objetivos.
Para establecer un juicio de valor sobre la intervención evaluada se deberán establecer unos referentes, asimismo las cuestiones que se quieran explorar deberán traducirse en indicadores para que puedan medirse.
- **Negociación** con los principales actores implicados para validar los criterios de valor y las necesidades informativas que requieran de la evaluación.
- **Selección de metodología y herramientas.** Estos aspectos deberán ponderarse en relación con el objeto de estudio, tiempos de entrega de la evaluación y recursos.
- **Observación in situ.** Es el conocido trabajo de campo en el que los evaluadores, frente al trabajo de estudio que pueden realizar en el despacho, deben conocer la intervención en su lugar de origen y, de ser preciso, en su desarrollo día a día.
- **Recopilación rigurosa y sistemática de los datos y su tratamiento sometidos a criterios de validez.** Esta es una fase que debe llevarse a cabo con el mayor cuidado para que la información recogida tenga validez y proporcione credibilidad.
- **Análisis e interpretación de datos.** Esta fase permite analizar, contrastar los datos con otros trabajos e interpretar –que no manipular- los datos obtenidos en relación a la búsqueda que se plantea la evaluación.
- **Redacción de conclusiones y recomendaciones.** En función de todo lo anterior, se redactarán las conclusiones y, bien con trabajos comparativos o con la mayor capacitación de los evaluadores, se propondrán las recomendaciones que sean más viables.

JUSTIFICACIÓN Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

Para poder investigar sobre la intervención se tratará de comprender su razón de ser: las necesidades y problemas que la justifican, el contexto en el que surgió y su evolución en el tiempo, así como la articulación entre objetivos y medidas.

Debe atender por tanto a:

- Razones y contexto en los que surge la intervención.
- Problemas o necesidades que trata de resolver y análisis del diagnóstico que se hizo.
- Opciones que se eligieron frente a otras alternativas.
- Cambios producidos desde el momento que dio origen a la intervención y el momento de la evaluación.

La lógica de la intervención es el conjunto de actividades puestas en práctica, los efectos esperados (productos, resultados e impactos) de una intervención, así como los supuestos que explican cómo las actividades van a conducir a los efectos en el contexto de la intervención.

Para reconstruir la lógica de la intervención es necesario:

- Ayudar a aclarar los objetivos y a traducirlos en una jerarquía de efectos esperados de tal manera que ello permita su evaluación.
- Sugerir preguntas de evaluación sobre dichos efectos.
- Ayudar a evaluar la coherencia interna de la intervención.

La lógica de la intervención puede ser "fiel" a los documentos de programación y a los documentos de origen de la política en la que se inscribe la intervención. En este caso, se deducen los efectos esperados de los objetivos establecidos en los documentos oficiales.

Al construir la lógica de intervención en el momento de la evaluación, se pueden tener en cuenta aquellos efectos que se esperan implícitamente pero que no han sido explicitados en los documentos iniciales. Eso significa un distanciamiento de la lógica "fiel", lo cual se debe especificar. El enfoque "fiel" es pertinente cuando se expresan los objetivos con la suficiente precisión y de un modo verificable.

Con frecuencia la lógica de una intervención evoluciona a través del tiempo. Llegado este caso, se justifica la reconstrucción de las lógicas correspondientes a periodos sucesivos.

La lógica de la intervención es una simplificación útil de la realidad, sin embargo, hay que estar siempre consciente de la complejidad del mundo real. Además, de la reconstrucción de la lógica de intervención, resulta útil identificar los principales factores externos que condicionan o que afectan la ejecución y los efectos. Es necesario también tener presente el hecho de que las explicaciones causales reales se revelan a menudo más complejas que los supuestos establecidos al inicio.

MODOS DE INVESTIGACIÓN

1

ANÁLISIS TEÓRICO

ESTRUCTURA
TEÓRICA DE
LA INTERVENCIÓN

2

ANÁLISIS EMPÍRICO

OBSERVACIÓN
"IN SITU"
DE ACTIVIDADES DE
LA INTERVENCIÓN

LAS PREGUNTAS EN EVALUACIÓN

El sistema con el que se irá creando la **estructura lógica** de la evaluación se basará en una serie de **interrogantes e hipótesis** que permitirán hacer operativa **la puesta en marcha de una evaluación**.

Esta forma de razonamiento actúa como un sistema circulatorio que da vida a todo el proceso de evaluación. Se trata de concretar el problema a evaluar hasta hacerlo manejable. Y esto sólo se hace a través de la especificación de las preguntas.

- La pregunta se configura como la unidad básica de la investigación.
- "... Necesitamos una pregunta o preguntas que nos den libertad y flexibilidad para explorar el fenómeno a evaluar en profundidad.... esta amplitud de la pregunta o preguntas iniciales va a ir focalizándose a lo largo del proceso de investigación / evaluación al ir descubriendo la relevancia o irrelevancia de los conceptos y sus relaciones..." (*Straus y Corbin, 1990*).

○ **Las necesidades informativas de los actores clave.**

- Es cierto que las preguntas del evaluador son importantes, sin embargo, también es evidente que no bastan si no se escucha a los *grupos de interés* implicados en el proceso, a fin de realizar una evaluación que les sea útil.
- La evaluación satisface necesidades de información de diferentes actores y esas necesidades han de tener cabida en el diseño a través de la formulación, con mayor o menor precisión, de las pretensiones de los interesados. Será labor del evaluador clarificar lo que pretenden las partes interesadas.

La operativización de las preguntas en indicadores será objeto de una próxima guía más detallada.

EL JUICIO DE VALOR

□ **“Sin juicio de valor no hay evaluación”.**

Cualquiera de las definiciones de evaluación tanto en español como en otras lenguas nos pone frente a su problema medular: el establecimiento de “juicios de valor”, que marcará los distintos enfoques evaluativos.

La evaluación tiene por finalidad contribuir a la elaboración de un juicio de valor para ayudar a la toma de una decisión, mejorar la puesta en marcha de una política o el funcionamiento de un servicio.

“El elemento de valor es esencial para la práctica y teoría de la evaluación porque es lo que radicalmente distingue la evaluación de la investigación” (Alvira,1993).

El juicio de valor está en relación directa con los criterios que se hayan establecido.

En los comienzos de la práctica evaluadora se trató de soslayar la cuestión de los valores. No se mencionaban ni explícita ni implícitamente, al contrario, se pretendió encuadrar la evaluación en prácticas científicas consideradas más objetivas, vaciándola de contenidos de valor. Alvira sostiene que “este ocultamiento carece de fundamento, porque, ante todo, evaluar es valorar algo tomando como referencia uno o varios valores”.

A partir de los años 80/90 surge una mayor conciencia respecto a la necesidad de explicitar los valores de forma clara. En esos años, surgió también una concepción más plural y participativa de la evaluación, en la que quienes encargan la evaluación participan en los criterios de valor adjudicando al evaluador un papel menos dominante. La lógica de los actores políticos y técnicos impuso una perspectiva de valores tecnocráticos que, todavía hoy, domina muchas de las grandes instituciones.

Convendría tener presente, recuerda Alvira, en relación con Scriven, que “el valor último con el que enjuiciar un programa o política debe ser la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos”, añadiríamos que siempre que ello no lesione ningún principio democrático.

En cualquier caso, los problemas sobre los que se actúa en programas o políticas públicas sólo se transforman en problemas sociales cuando intervienen los valores de las personas o grupos que así lo definen y el Estado garantiza que se cumplen las reglas del juego democrático sin desequilibrios.

Por lo que se refiere a la evaluación, los valores, no son entelequias de carácter abstracto o de dirección moral o partidista, los valores se entrelazan con todo el proceso evaluador condicionando las preguntas, el tipo de evaluación que se va a elegir y la metodología a aplicar. Sólo así, los juicios de valor a los que se llega en la evaluación podrán ser percibidos por todos como fundados sobre argumentos legítimos.

TIPOLOGÍAS

La evaluación actual es el resultado de un largo proceso evolutivo que tiene que ver con los diferentes paradigmas científicos que la han influido y con su propio origen en el seno de diversas disciplinas.

- **El análisis coste/beneficio** del que se sirve la evaluación proviene de las ciencias económicas.
- **El análisis de implementación** es deudor de las ciencias administrativas y políticas.
- **La evaluación de resultados** es una aportación de la Psicología, Sociología y Pedagogía.
- **La evaluación de impacto** tiene su origen, primero en la Ingeniería, luego en el conjunto de las Ciencias sociales.

En la evaluación de programas y políticas públicas se ha ido produciendo una ampliación progresiva del objeto de estudio, tomando cada vez más interés por cuestiones que van más allá de los meros objetivos. Así, la evaluación se ha ido ocupando de:

- Los efectos netos de la intervención pública, es decir, aquellos efectos que no se hubieran producido en ausencia de aquella.
- La evaluación de la implementación de los programas, esto es, su cobertura y organización administrativa.
- La evaluación de la conceptualización y diseño de los programas en función de las necesidades y de la forma en que son definidos los problemas sociales.
- Los análisis coste/eficacia y coste/beneficio - evaluación económica.

Todo esto ha dado lugar a un buen número de tipologías que a veces llegan a confundirse y a menudo se solapan. Alvira señala que se han recogido más de 30 tipos o acepciones diferentes de evaluación, aunque esa diversidad, según el autor, no es tanto real, como terminológica, de manera que muchos tipos se confunden o simplemente añaden pequeños matices a los ya existentes en un proceso evolutivo de complementariedad y contraste.

Es importante clarificar este asunto porque el tipo de evaluación a realizar estará relacionado con las preguntas clave a las que se quiere dar respuesta, con los objetivos que se marque el programa y con los criterios de valor a utilizar.

Cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones que intenta responder, su propósito, naturaleza, método, fase en la que se aplica, consideración de los usuarios o utilidad. Todos estos factores determinarán la tipología de la evaluación.

PRINCIPALES TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

En función del paradigma:

- **Evaluación clásica, racionalista, positivista, centrada en los objetivos.**
- **Evaluación pluralista, participativa o constructivista.**

En función del método de investigación.

En función del propósito.

En función de la perspectiva temporal.

En cuanto a los evaluadores.

En función de las Fases o contenidos:

- **Evaluación de necesidades.**
- **Evaluación de conceptualización o diseño de la política o programa.**
- **Evaluación de cobertura.**
- **Evaluación de evaluabilidad.**
- **Evaluación de implementación.**
- **Evaluación de resultados.**
- **Evaluación de Impacto.**
- **Evaluación económica.**

Metaevaluación.

Tipos de evaluación, preguntas, objetivos y criterios de valor están interrelacionados y condicionan (casi determinan) el diseño de la evaluación.

EN FUNCIÓN DEL PARADIGMA

- **Evaluación centrada en los Objetivos.**
- **Evaluación Pluralista: centrada en la utilidad, los procesos, los resultados y los impactos.**

Debido a su importancia dedicaremos este epígrafe al estudio de las diferencias de la evaluación en función del paradigma científico. En primer lugar, porque ha sido base de grandes debates, que tienen estrecha conexión con las técnicas que utilizan y su pretensión de rigor científico y, en segundo lugar, porque nos ayudará a entender la evolución que han sufrido las tipologías.

La primera diferenciación tipológica que cabría hacer es la que se deriva, al menos, de dos grandes paradigmas contrapuestos:

- La evaluación centrada en los objetivos, de orientación positivista y de utilidad mayormente técnica y

- La evaluación pluralista centrada en los impactos y en los intereses de una pluralidad de actores, de mayor utilidad política y con una mayor atención a la incidencia social.

Entre una y otra cabe señalar un arco de perspectivas que se acercan o alejan de la radicalidad de los extremos.

LA EVALUACIÓN CENTRADA EN LOS OBJETIVOS

Dentro de la trayectoria evolutiva de la evaluación un jalón importante son los años 50 en los que surge la evaluación por objetivos que ha constituido el paradigma dominante hasta nuestros días. Aunque ya en los sesenta empieza a apuntar un nuevo paradigma que surge de la crítica al racionalismo científico (Scriven 1967-1973), tardará años en abrirse paso y convivir en condiciones de igualdad con el anterior.

La premisa teórica en la que se fundamenta el modelo clásico de la evaluación por objetivos es que los programas públicos son diseñados con el objeto de alcanzar objetivos específicos y su éxito puede ser determinado en función de la medida en que se alcanzan los objetivos previstos.

El proceso de este modelo centrado en los objetivos es relativamente lineal y sencillo:

- Especificación de metas y objetivos del programa.
- Estricta delimitación de los objetivos siguiendo una jerarquía, de mayor a menor concreción, y en términos medibles.
- Selección de los instrumentos adecuados para medir la consecución de los objetivos del programa.

Sin embargo, los objetivos de las políticas y de los programas públicos acostumbra a ser generales, abstractos y confusos. En infinidad de casos es labor de la propia evaluación clarificar los objetivos y las necesidades del programa y verificar si los resultados responden a lo previsto. La evaluación por objetivos recurre a diseños de naturaleza experimental o cuasiexperimental, y al establecimiento de controles estadísticos que requieren, primero, la identificación de variables que reflejen aproximadamente los resultados del programa; y segundo, la medida de su situación, antes y después de la intervención y/o en relación con la situación de grupos de control que no recibieron aquélla.

Este tipo de evaluación que llamamos clásica, racional o científica, cuyo modelo desarrolló Ralph TYLER, se ha visto, a lo largo del tiempo, que presenta limitaciones importantes tanto en su aplicación, como en la utilización de sus resultados en el proceso de toma de decisiones políticas, lo que dio lugar al rechazo del modelo clasicista-positivista, decantándose algunos investigadores por enfoques más políticos, centrados en la utilización de los resultados de la evaluación para la toma de decisiones, basados, generalmente, en métodos cualitativos de investigación.

Esto llevó a los investigadores a concluir, según Ballart, que *"los diseños de investigación clásicos sólo se pueden llevar a cabo bajo condiciones y en circunstancias muy limitadas. La demanda de evaluación de programas que no*

puedan ser evaluados de esta forma tendrá por tanto que cubrirse recurriendo a otras formas alternativas de evaluación”.

LA EVALUACIÓN NATURALISTA / PLURALISTA O PARTICIPATIVA

Guba y Lincoln, (1987) formularon la alternativa más radical al paradigma clásico.

Para Guba y Lincoln no es posible la objetividad porque cualquier análisis implica que el observador interactúa con lo observado. Para estos autores los conceptos de causalidad, validez interna y validez externa, prestados de la investigación básica, no son trasladables a la evaluación (Mc Kelly, 1987).

Mc Kelly (1987) define la estrategia naturalista, por oposición a la científica clásica, en los siguientes términos:

“Utiliza personas como instrumentos de recogida de datos más que instrumentos de sondeo: utiliza el conocimiento intuitivo, con el objeto de reflejar de forma más adecuada el sistema de valores del investigador; utiliza metodologías cualitativas más que cuantitativas, muestreos selectivos más que muestras aleatorias y representativas, lleva a cabo análisis de datos de carácter inductivo, utiliza teorías bien establecidas y no hipótesis supuestamente sustantivas...” (McKelly, 1987).

La evaluación naturalista o pluralista, reconoce la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad. El exponente más destacado en Europa es el francés Eric Monnier.

La premisa teórica en la que se fundamenta el modelo pluralista de evaluación es que existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse en relación con un programa específico, y que lo importante no es tanto desarrollar medidas objetivas de resultado como facilitar un amplio diálogo entre los defensores de los criterios diversos.

La evaluación pluralista representa el reconocimiento de la naturaleza política de la evaluación. A diferencia de la concepción racionalista-científica este modelo rechaza la idea de evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa, para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con él.

La evaluación pluralista se caracteriza por:

1. Reconocimiento del carácter político de la evaluación y servir a las decisiones políticas.
2. Abrir el proceso evaluador a múltiples actores, con intereses y perspectivas diversos.
3. Aplicar una diversidad de enfoques evaluativos según situaciones específicas en función de la finalidad del programa.
4. Producir conclusiones que buscan la utilidad para los actores.
5. El papel del evaluador como mediador.

En este sentido Weiss señala: “En la medida que la evaluación pluralista legitima la diversidad de intereses presentes, reconoce la multiplicidad de perspectivas que

estos intereses implican, y de hecho promueve la participación activa de los diversos grupos que tienen relación con un programa, “democratiza” la evaluación, aunque ello se haga a menudo desde arriba, por decisión de los evaluadores.” (Weiss, 1983)

En cuanto a las ventajas del modelo pluralista se señalan:

- o Evaluaciones que pueden ser realizadas en períodos de tiempo relativamente cortos.
- o No comprometen grandes cantidades de recursos.
- o Responden a las necesidades de los usuarios.
- o Las metodologías cualitativas permiten mantener un estrecho contacto con la realidad y obtener una mejor comprensión del entorno político-social en el que se desarrollan nuevas intervenciones sociales.

Conclusión sobre la influencia de los paradigmas.

Autores tan representativos como Weiss y Vedung, los dos desde una perspectiva positivista (o postpositivista), reconocen lo inadecuado y poco útil de utilizar diseños experimentales o cuasiexperimentales en la mayoría de las situaciones y contextos de evaluación -a lo que habría que añadir su cuestionamiento ético-; no obstante, en la teoría les siguen otorgando un peso importante y le dedican capítulos enteros a esta cuestión. La profesora Bustelo se pregunta ¿por qué se le sigue dedicando, entonces, un lugar central en la teoría y los manuales al uso sobre evaluación? Probablemente, las razones podrían encontrarse, no sólo en la deuda pendiente que la evaluación como disciplina pueda tener todavía con la investigación social, sino, también, en el propio momento de revolución científica, en términos kuhnianos, en el que paradigmas emergentes como el constructivismo conviven, todavía, poco “rodados”, con otros paradigmas que han sido dominantes durante mucho tiempo.

EN CUANTO AL MODO DE INVESTIGACIÓN

Evaluación Descriptiva Evaluación Analítica

- o **EVALUACIÓN DESCRIPTIVA:** Tiene por objeto obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se benefician de una política o participan de un programa o servicio público.

En la medida que las evaluaciones de la implementación de los programas persiguen información sobre la población objeto del programa y sobre sus actividades, suelen ser de naturaleza descriptiva.

- o **EVALUACIÓN ANALÍTICA:** Intenta responder a cuestiones de tipo causa-efecto. Requiere por tanto la utilización de modelos teóricos y diseños de investigación adecuados para demostrar que las interpretaciones causales son ciertas (Cohen y Franco, 1988).

Las evaluaciones de impacto, en cuanto intentan separar los efectos del programa de otros efectos externos, estableciendo relaciones de causalidad, suelen ser de naturaleza analítica.

EN FUNCIÓN DEL PROPÓSITO:

- **Evaluación formativa o de proceso.**
- **Evaluación recapitulativa, sumativa, conclusiva o de resultados.**

Los términos "*formativa o recapitulativa*" (del inglés "*summative*") fueron adoptados por **Scriven** (1967) en su discusión sobre la evaluación de programas educativos y desde entonces se ha utilizado para referirse a evaluaciones con distintos propósitos (Herman, Morris y Friz-Gibbon, 1987).

- **EVALUACIÓN FORMATIVA O DE PROCESO:** Responde a una de las preocupaciones que se encuentran en la base de muchas demandas de evaluación: obtener información, de forma progresiva, sobre la marcha de una política o programa y durante su desarrollo, con el fin de darla a conocer a sus responsables para poder introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas.

Requiere un conocimiento detallado de las medidas políticas a aplicar u operaciones del programa y de sus múltiples componentes para anticipar problemas y examinar el logro de los objetivos.

- **EVALUACIÓN RECAPITULATIVA, SUMATIVA, CONCLUSIVA O DE RESULTADOS:** Su propósito es proporcionar información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y su utilidad para tomar la determinación de continuar con él o suspenderlo. En el caso de las políticas puede servir para concluir sobre los logros en un determinado momento.

Requiere que haya pasado un intervalo suficiente de tiempo desde la adopción del programa, de forma que su organización y actividades hayan alcanzado una cierta estabilidad. En la medida que el programa tenga unos objetivos claros y medibles será más factible juzgar sus resultados.

La evaluación *conclusiva* se corresponde, en cuanto a las cuestiones objeto de investigación con la evaluación de resultados, de eficiencia y de impacto.

| | |
|--|--|
| EVALUACIÓN FORMATIVA O DE PROCESO | <ul style="list-style-type: none"> - EVALUACIÓN DE CONCEPTUALIZACIÓN /NECESIDADES - EVALUACIÓN DEL DISEÑO - EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN |
| EVALUACIÓN RECAPITULATIVA, SUMATIVA, CONCLUSIVA O DE RESULTADOS | <ul style="list-style-type: none"> - EVALUACIÓN DE RESULTADOS - EVALUACIÓN DE IMPACTO - EVALUACIÓN DE EFICIENCIA |

EN FUNCION DE LA PERSPECTIVA TEMPORAL

Este criterio hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa. Es posible distinguir:

- **Evaluación ex ante**
- **Evaluación intermedia**
- **Evaluación ex post**

○ **LA EVALUACIÓN EX ANTE**

Se realiza antes de ejecutar el plan, programa o política pública, siendo el objetivo principal de la evaluación analizar y determinar la adecuación de la intervención a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Pretende garantizar a priori que el programa o política pública, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos de la planificación.

La evaluación *ex ante* es el ideal de una cultura que ha implantado con éxito la evaluación en el análisis de las políticas públicas con un sentido holístico desde el inicio del proceso de planificación y no sólo al final, cuando el programa o la política está dando los resultados.

En la evaluación *ex ante* cabe hacer todo tipo de evaluación de contenido: necesidades, teoría del programa, cobertura, efectos de la implantación, previsible resultados e impacto.

○ **LA EVALUACIÓN INTRA ○ INTERMEDIA**

Se lleva a cabo "a medio camino" entre el inicio del análisis de las políticas públicas y el final de la implementación cuando empiezan a producirse los resultados. Esta evaluación *intermedia* consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre la intervención y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Las evaluaciones intermedias aportan datos sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad del sistema de gestión y seguimiento de la política o programa. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o en la ejecución de la intervención.

Los sistemas de seguimiento son elementos inapreciables en la evaluación de implementación, pero no deben confundirse con la evaluación de implementación cuyo análisis es algo mucho más amplio y profundo. Se trata de una recogida de información que analiza, tanto los propios sistemas de seguimiento y sus indicadores como los procesos, las administraciones responsables del programa, los recursos humanos o financieros, los posibles fallos organizativos o de gestión en la calidad de los servicios y en la consecución de los objetivos finales, a fin de corregir sobre la marcha efectos adversos y desviaciones de la intervención.

○ LA EVALUACIÓN EX POST

Se realiza una vez finalizada la intervención. Permite enjuiciar su éxito, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Tanto en la evaluación *ex post* como en la evaluación *ex ante* cabe hacer todo tipo de evaluación de contenido (cobertura, teoría de la política o programa, implementación, impacto), la diferencia es que en este caso ya hay resultados a examinar y que la lógica del trabajo evaluativo será de abajo arriba, tratando de averiguar, a través de los resultados, la lógica y conceptualización de la intervención pública y las desviaciones que se hayan producido.

EN CUANTO A LOS EVALUADORES

- Evaluación interna
- Evaluación externa
- Evaluación mixta

La distinción entre evaluación *interna* y *externa* se refiere a las personas encargadas de realizar la evaluación y plantea un problema clásico de organización, esto es, ¿quién debe ser el evaluador?: ¿personal del programa, una Agencia administrativa especialista en evaluación, evaluadores externos: universidades, consultores...?

○ EVALUACIÓN INTERNA / EVALUACIÓN EXTERNA / EVALUACIÓN MIXTA

La evaluación puede realizarse internamente (autoevaluación), o externamente, por especialistas externos contratados por la Administración.

Frente a la objetividad e independencia que se reclama para la evaluación *externa* –si bien no justificada–, la evaluación *interna* presenta como ventajas la mayor familiarización con el ámbito administrativo y con la intervención y por tanto un mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución. Tanto la evaluación *interna* como la *externa* presentan ventajas e inconvenientes, de ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

EVALUACIÓN SEGÚN CONTENIDO ⁶

En la evaluación de programas de intervención social, la fase en la que se encuentre el programa o política pública condiciona el tipo de evaluación a realizar, siendo, por tanto, uno de los posibles criterios para elegir la tipología. Otros autores prefieren hablar de contenidos.

Alvira recomienda seguir un criterio analítico/lógico en la elección de la tipología y distingue una serie de tipos de evaluación que considera guardan cierta relación jerárquica:

Evaluación de necesidades.
Evaluación del diseño/conceptualización del programa.
Evaluación de la evaluabilidad.
Evaluación de implementación/proceso.
Evaluación de seguimiento. (*)
Evaluación de la cobertura.
Evaluación de resultados.
Evaluación de impacto.
Evaluación económica.

(*) En la actualidad, no se considera el seguimiento y monitoreo una evaluación. Sin embargo, es muy común encontrarlos asociados, especialmente, en Latinoamérica.

En cuanto a la evaluación de cobertura, el propio Alvira la incluye en la de implementación.

Y respecto a la evaluación de proceso, a menudo se identifica con la de implementación.

El tipo de evaluación condicionará el encadenamiento de preguntas que tratarán de informarnos sobre la realidad del programa y que serán distintas en cada fase.

- Etapa de planificación de la intervención, la evaluación de necesidades y el análisis evaluativo de la conceptualización y diseño constituyen el eje de las posibles evaluaciones.
- Etapa de puesta en marcha. Una vez que está en funcionamiento la intervención, la evaluación más adecuada sería la de implementación y la de cobertura, cabría también elegir cualquier tipo de seguimiento de la intervención (aunque no lo consideramos estrictamente evaluación). Si hay clara constatación de resultados podríamos aplicar la evaluación de resultados y la evaluación económica.
- Cuando la intervención lleva tiempo funcionando lo lógico sería centrarse en la evaluación de resultados, impacto, económica, cabría también aplicar a su estudio una evaluación de seguimiento o monitoreo.

⁶ Alvira habla de Fases. Pero no deben tomarse como necesariamente sucesivas, se pueden evaluar aisladamente. Sólo se seguiría una lógica sucesiva en el supuesto de una evaluación integral.

EVALUACIÓN DE NECESIDADES

La evaluación de diagnóstico de necesidades es el primer paso racional en el desarrollo de un programa o intervención.

Tiene como objetivo analizar las características esenciales del problema que la intervención quiere solucionar y su importancia.



EVALUACIÓN DE LA CONCEPTUALIZACIÓN O DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIÓNES

La evaluación de la conceptualización y del diseño de las políticas públicas y programas intenta proporcionar información, primero, sobre el problema (necesidades detectadas) del que se ocupa o se debería ocupar la política o programa, segundo, sobre el proceso de formulación y diseño de la intervención, y tercero, sobre la racionalidad intrínseca de la misma, es decir, hasta qué punto el diseño de la intervención sirve a sus objetivos (Rossi y Freeman, 1985).

Es evidente que el diseño de una intervención pública no es algo que competa a los evaluadores, salvo que el planificador requiera su asesoramiento para evaluar posteriormente, en cualquier caso, el evaluador puede señalar en sus trabajos problemas conceptuales o de diseño preexistentes, mediante un análisis lógico del programa en relación al problema que quiere solucionar.

El tema clave es la existencia o no de un modelo de intervención suficientemente contrastado que permita suponer que se lograrán los resultados previstos.

El análisis evaluativo se centrará en:

- La población objeto y los posibles problemas de cobertura.
- La articulación objetivos - medidas.

EVALUACIÓN DE EVALUABILIDAD

S. Wholey (1981) planteó hace ya años la necesidad de evaluar la evaluabilidad de un programa como paso previo formalizado que evite gastos y esfuerzos innecesarios. La experiencia evaluadora de otros países ha puesto de relieve que más del 50% de los programas no son evaluables por tener problemas de especificación de objetivos, problemas de implementación, problemas de aplicación de un conjunto coherente de actividades o todo ello conjuntamente. Esto hace que la evaluabilidad no sea sólo una herramienta operativa, inapreciable en la evaluación de programas, sino una tipología esencial en la planificación estratégica de la evaluación de políticas públicas.

La evaluabilidad es un tipo de evaluación de características particulares que se aplica previamente a una evaluación de gran envergadura para determinar si la intervención es evaluable, es decir, si sería eficaz evaluar en relación a los resultados que se prevé obtener, si sería eficiente, en cuanto a los recursos necesarios para obtener esos resultados y si sería viable respecto a los obstáculos detectados.

La evaluación de evaluabilidad es una fase previa a la puesta en marcha de una evaluación de gran envergadura que se centra en comprobar y valorar todo aquello que es medible e importante antes de iniciar una evaluación más profunda. Y se trata de una evaluación *ex post* respecto a la intervención, no de una evaluación *ex ante*.

CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUABILIDAD

- ❖ Saca a la luz la calidad de la conceptualización del programa en la fase de planificación, analizando su diseño, necesidades y objetivos.
- ❖ Cuanto mayor rigor haya observado el diseñador del programa en la fase de planificación más fácil será comprobar su evaluabilidad.
- ❖ Responde a una lógica sistemática de "abajo arriba", que a través de relaciones de causalidad irá reconstruyendo un proceso desde las acciones concretas del programa y sus resultados hasta su fundamento y objetivos específicos.
- ❖ Verifica la existencia y la accesibilidad a la información necesaria, en calidad y cantidad, que permitiría llevar a cabo la evaluación. Si no hay datos suficientes o los que hay no resultan relevantes la evaluabilidad desaconsejará la evaluación.
- ❖ Informa sobre la implicación y disposición del entorno gestor y responsable frente a la posible evaluación, constatando sus resistencias o colaboración. En definitiva, uno de los objetivos perseguidos con el análisis de evaluabilidad es crear un clima favorable, de cooperación e interacción entre "evaluados y evaluadores" para facilitar la evaluación.
- ❖ Analiza la dotación de recursos con los que se cuenta para la evaluación.
- ❖ Su pronóstico puede realizarse en un tiempo relativamente corto.
- ❖ Puede alcanzar una amplia utilización.

Resulta de gran eficacia para las Agencias evaluadoras, proponiendo los focos más tácticos para la planificación⁷ en evaluación.

⁷ Para un mayor detalle sobre esta tipología, ver: "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas". *Papeles de Evaluación 7*, Colección de AEVAL, 2007 Disponible en versión electrónica: <http://www.aeval.es>

EVALUACION DE LA IMPLEMENTACION / EVALUACIÓN DE PROCESO

Uno de los aspectos claves de una intervención pública es su ejecución o puesta en marcha. Un programa o política pueden no conseguir los efectos deseados debido a que la puesta en marcha no funciona tal y como se había planeado. En esto consistirá la evaluación de implementación o de proceso, en la valoración de una forma sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales:

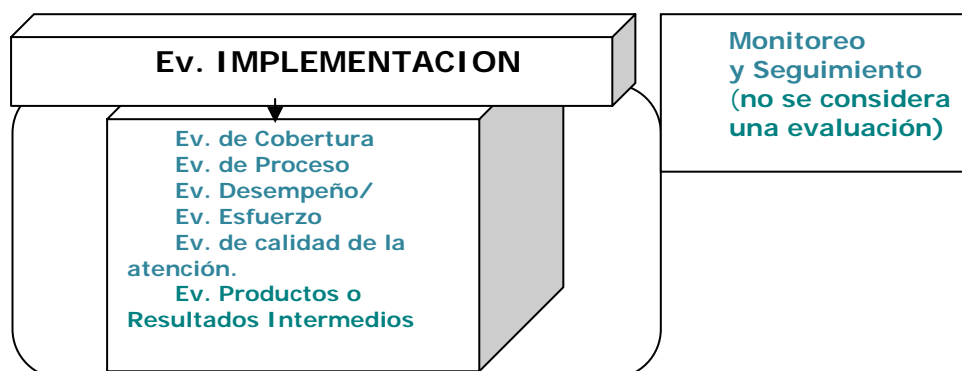
- o La cobertura de la intervención, es decir, hasta qué punto el programa o política está alcanzando la población o el área a los que se dirige.
- o La forma en que la intervención se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone, como de los servicios finalmente distribuidos (Rossi y Freeman, 1985).

La primera cuestión a precisar es terminológica, ya que la mayor parte de las veces evaluación de implementación y evaluación de proceso se usan indistintamente. No obstante, Alvira en su modelo jerarquizado las considera por separado y en vista a que hemos seguido su propuesta mantenemos la diferencia, aunque reconocemos que a menudo se solapan. En todo caso la categoría superior sería evaluación de implementación, que englobaría otras subcategorías.

Rossi y Freeman incluyen en la evaluación de implementación también la de cobertura. En el escalograma de Alvira aparecen separadas, aunque cada vez más, los evaluadores incluyen el análisis de la cobertura y el de la calidad del proceso en la evaluación de implementación.

Sólo interesa resaltar aquí que una evaluación de implementación puede contener diferentes análisis en función de lo que hayan solicitado las partes interesadas, pudiendo optarse también por hacer cualquiera de las evaluaciones por separado dependiendo de lo que se quiera averiguar.

FASE de IMPLEMENTACION



Mayor interés puede tener otra cuestión, ésta de tipo conceptual, sobre la que llama la atención la profesora Bustelo, compartida también por Alvira: "Para realizar una buena evaluación de implementación hay que identificar e investigar la Teoría

del programa". La llamada de atención responde a que autores importantes como Weiss y Vedung, a pesar de reconocer esta necesidad teórico-conceptual, cuando llega el momento de hablar de tipologías mencionan únicamente la evaluación de la implementación –ejecución o proceso- y la de resultados. Y todo ello, porque dan por supuesto que ese estudio previo va implícito en la evaluación de implementación y de resultados. Sin embargo, el enfoque de "Teoría del programa" –teoría que sustenta la intervención-, no ha sido frecuente en evaluación hasta hace unos años.

La profesora Bustelo hace hincapié en que "como analistas de los procesos de intervención pública, es crucial interesarse por el diseño y conceptualización de las políticas, además de hacerlo por los procesos de ejecución y sus resultados e impacto".

EVALUACIÓN DE LA COBERTURA

Una intervención consiste, esencialmente, en un conjunto de actividades a aplicar a una población objeto. Por tanto, un método de evaluar la intervención consiste en analizar hasta qué punto llega a la población destinataria.

Se trata no sólo de calcular la tasa de cobertura –el porcentaje de la población objeto afectada por el programa- sino, también, de analizar si existe sesgo en la cobertura y efectuar un análisis de las barreras y de la accesibilidad al programa.

A menudo, las intervenciones tienen problemas de infracobertura o sesgo, por lo que resulta clave dentro de la evaluación de la cobertura analizar: el conocimiento del programa o política por parte de la población destinataria, la accesibilidad física o la aceptación y receptividad.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EVALUACIÓN DE EFICACIA

Se analizan a continuación las tres evaluaciones ex post por excelencia: la evaluación de Resultados o de Eficacia, la Evaluación de Impacto y la Evaluación de Eficiencia, advirtiendo que por las dimensiones de su desarrollo y la amplitud y casuística de su metodología son inabordables en estas páginas de orientación general sobre tipologías de evaluación. En realidad, cada una de estas tipologías exigiría por sí misma un desarrollo monográfico.

De nuevo nos encontramos con problemas terminológicos en cuanto al uso indistinto de los términos resultados, eficacia e impactos y las diferencias entre un tipo de evaluación y otra. Esta confusión está muy extendida en el caso de las evaluaciones de Programas de Ayuda al Desarrollo que suelen hablar generalmente de evaluación de impactos, aunque lo que entren a valorar sean resultados. Además, el término impactos se utiliza en muchas áreas geográfica –en particular América de Sur- como sinónimo de efectos.

En realidad, este último vocablo es mucho más genérico y, en el lenguaje común incluiría tanto los resultados como los impactos de una intervención. Por lo que reservaríamos el término resultados para los que derivan de los obtenidos en relación a los objetivos –resultados esperados y no esperados en la población objeto de intervención- y el término impactos para examinar impactos en esa misma población y fundamentalmente en la sociedad.

El análisis de resultados presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o del fracaso de la intervención. Se afirma que éste ha funcionado correctamente si consigue cambios en la línea marcada por los objetivos.

La función del evaluador consiste precisamente en demostrar que los cambios son debidos a la intervención y no se pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya al programa mismo (Rossi y Freeman, 1985).

La cuestión esencial en la evaluación de resultados es separar los efectos del programa o política de otros efectos externos para determinar hasta qué punto la intervención es responsable de los cambios observados durante y después de su puesta en práctica. En este sentido la evaluación de resultados es también una evaluación de eficacia. Sin embargo, hay que señalar que en el caso de evaluar políticas los resultados netos son mucho más difíciles de determinar.

Esto se ha tratado de conseguir, desde la perspectiva positivista, con la identificación de medidas de resultados que representen los objetivos del programa, y con el control, mediante métodos experimentales, cuasiexperimentales o estadísticos, de aquellos efectos que no sean adjudicables a la intervención.

EVALUACIÓN DE IMPACTO

La evaluación de impacto mide más allá que la evaluación de resultados. Examina la medida en que la intervención produce efectos más allá de los resultados previstos. Los impactos son clave en la evaluación de las políticas públicas. ¿Pero resultados previstos sobre qué? ¿Sobre la población objeto del estudio o sobre la general que pueda verse afectada sin haberse previsto?

Los autores no se ponen de acuerdo o al menos no son tan claros como nos gustaría.

“Bajo la denominación de evaluación de impacto se entiende el proceso evaluativo orientado a medir los resultados de las intervenciones, en cantidad, calidad y extensión según las reglas preestablecidas”. (Abdala, E. *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*. Montevideo, 2004)

Esta definición introduce un criterio sagaz para distinguir la evaluación de resultados de la evaluación de impacto: el de extensión. Una evaluación de resultados debería tener como límites los marcados en la intervención. Todos los efectos que se extiendan más allá de lo planificado deberíamos considerarlos

impactos, sin duda los que afecten a la población en general, pero, también, los que afecten a la propia población objeto de estudio que excedan los resultados previstos.

Lo aclara aún más el mismo autor: La evaluación de impacto abarca todos los efectos de la planificación y ejecución: específicos y globales, buscados (según los objetivos) o no; positivos, negativos o neutros; directos o indirectos.

Se tratará de ilustrar con un ejemplo una cuestión que suscita tantas confusiones. *En el caso de intervenciones para la incorporación de jóvenes discapacitados al mundo laboral con un porcentaje limitado de discapacidad y por un tiempo definido, se diseña una intervención con bonificaciones a las empresas. El resultado es que aumenta el número de discapacitados contratados en esas condiciones (Resultados positivos deseados), pero se observa que la mayoría de los discapacitados son físicos y de un tipo de discapacidad (resultados no deseados en la población diana). Se constata, además, que pasado el tiempo establecido en el contrato no se produce integración total de los discapacitados, pasando sus contratos a indefinidos (impacto en la población diana). Añadiéndose el hecho de que han descendido en la zona las contrataciones a jóvenes sin discapacidad (impactos en la sociedad) porque las empresas buscan el beneficio de la contratación bonificada.* Todo lo producido podríamos considerarlo efectos de la intervención a tener en cuenta para el rediseño.

UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Permite:

- o Registrar y analizar todas las experiencias (positivas y negativas), mediante la comparación en el grupo de control, sistematizándolas.
- o Evaluar el contexto socioeconómico y político en que se da la experiencia.
- o Identificar a los actores involucrados y su peso específico en los resultados.
- o Estudiar la articulación interinstitucional y la público-privada.
- o Ofrecer estudios de coste-beneficio.
- o Aprender sobre los procesos de gestión de la intervención.
- o Informar a los responsables para la toma de decisiones sobre las futuras intervenciones. Esta retroalimentación promueve el reforzamiento institucional.

EVALUACIÓN ECONÓMICA

El conocimiento de la eficacia o impacto de una intervención puede ser insuficiente. A menudo, el impacto de una intervención deberá ser juzgado en función de su coste ya que puede ocurrir perfectamente que un determinado programa esté produciendo unos resultados escasos para los costes en que ha incurrido. Ello supone incluir el análisis coste-eficacia o efectividad, el análisis coste-beneficio y el análisis coste-utilidad dentro del ámbito de la evaluación. Estos requieren una evaluación de impacto previa, para determinar los beneficios causados realmente por la intervención.

La identificación, cuantificación y transformación a una unidad común de medida de los costes y beneficios puede resultar problemática cuando se trata de

intervenciones sociales, ya que no todos los *outputs e inputs* pueden ser valorados en términos monetaristas, cuestión que tiene mucho que ver con los criterios de valor en las intervenciones públicas.

LA META-EVALUACIÓN

Consiste en el análisis de los resultados de varias evaluaciones. Proporciona, por tanto, información sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política o programa público. Lógicamente, este tipo de análisis sólo es posible cuando un número considerable de evaluaciones han sido realizadas y publicadas en relación con una determinada política. Entonces, el examen sistemático del conjunto de las evaluaciones, desde una perspectiva más general, puede proporcionar más y mejor información que un nuevo estudio de características parecidas a los realizados anteriormente.

A veces, la metaevaluación consiste en repetir un estudio acabado, reanalizando los datos en que se basa o incorporando más datos sobre el mismo programa (Hudson y McRoberts, 1984). Otra forma de hacer metaevaluaciones consiste en la revisión de tipo más amplio de la investigación evaluativa desarrollada en un determinado período.

La "evaluación de las evaluaciones", como podría describirse la metaevaluación, no está exenta de las complicaciones que derivan de las diferencias existentes entre proyectos individuales en cuanto a las metodologías empleadas, el tipo de datos utilizados, o la perspectiva política desde la que se llevaron a cabo. Parece razonable, sin embargo, recurrir a la información agregada y sintética de las metaevaluaciones para justificar decisiones políticas, cuando esto sea posible, y en la medida que la evidencia empírica acumulada indique claramente un curso de acción.

EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

¿Qué se entiende por diseño de la evaluación?

Una definición amplia del término diseño lo relaciona con bosquejo del conjunto de los componentes (tema, problema, objetivos, metodología, técnicas...) que permiten al investigador o al evaluador anticipar -mediante una representación organizada del punto de partida- el inicio de la construcción del objeto en proceso de estudio. De este modo, la noción de diseño es asimilada o se confunde con la de proyecto de investigación en su conjunto, sin que el proyecto quede necesariamente circunscrito a una fase inicial del proceso de investigación.

En la otra punta del arco, una acepción restringida define el diseño como la opción técnica adecuada a un determinado tipo de problema de investigación y entiende el diseño como un dispositivo exclusivamente técnico.

Habría que advertir de "el abuso y consiguiente desgaste del término diseño, al cual se le atribuyen contenidos de muy variada naturaleza, como se pone de manifiesto al realizar una revisión sobre la cuestión" (García Ramos, 1992).

Pero, no debemos olvidar que el verbo diseñar pone el énfasis en la dimensión estratégica del proceso de investigación o evaluación destacando su referencia anticipadora de aquello que se quiere conseguir y no sólo los medios para lograrlo.

"El diseño equivale a realizar con el mayor detalle las distintas tareas que deben ser llevadas a cabo en el análisis y valoración final que supone toda evaluación. El diseño ha de partir de una formulación clara de los objetivos que se pretenden lograr, y ha de contener información precisa sobre los insumos que van a ser utilizados; las actividades a realizar y los resultados que se prevén para la consecución de esos objetivos." (Amescua, C. y Jiménez, A., 1996)

Para completar esta aproximación al concepto de diseño en su perspectiva más amplia, que es la que aquí interesa, se tendrá en cuenta la noción que aporta Valles:

"Diseñar significa, ante todo, tomar decisiones a lo largo de todo el proceso de evaluación y sobre todas las fases o pasos que conlleva dicho proceso" (Valles, 2003).

Algunas de estas decisiones se tomarán al inicio, mientras se va perfilando el problema a investigar y se delimitan los casos, el tiempo y el contexto del estudio, otras irán surgiendo sobre la marcha, y las últimas llegarán en el momento de decidir cómo presentar las conclusiones.

Cada una de estas circunstancias concretas deberá resolverse por el evaluador con particulares estrategias. Esa combinatoria que tiene el diseño de componentes

tácticos y estratégicos es lo que se conoce modernamente como estrategia teórico-metodológica, que abarca mucho más que las cuestiones técnicas y que dada la complejidad de la realidad exige cada vez la complementariedad de perspectivas.

Cualquier estudio sobre el diseño de evaluación se enfrentará con el debate de las dos grandes corrientes metodológicas que dominan la investigación social: cuantitativa y cualitativa.

La perspectiva cuantitativa prefiere utilizar como concepto clave "proyecto" más que diseño y cuando hablan de diseño es para contraponer el "diseño tradicional" o "convencional" (cuantitativo) al "diseño emergente" (propio de la investigación cualitativa).

El concepto de diseño emergente, así como la clave de la flexibilidad del diseño en estudios cualitativos aparece en Lincoln y Guba, Marshall y Rossman (1985), quienes consideran crucial "un plan de investigación que incluya muchos de los elementos de los planes tradicionales, pero reservándose el derecho a modificarlo durante la recogida de datos".

La diferencia principal entre ambos diseños se halla, según sus defensores, en "la especificidad del plan original de investigación".

La información que se obtiene a lo largo del proceso de implementación ha de ser exacta, fiable y, sobre todo, válida para detectar qué relación existe entre la situación inicial de la intervención y la que resulta después de ella. Todo esto nos sitúa frente al tema capital de los diseños cuantitativos: la validez. Existe un buen número de estudios dedicados a este asunto (Campbell & Stanley, 1966; Cook & Campbell, 1979; Brinberg & Kidder, 1982; Arnau, 1990; Vallejo, 1991; Martínez, 1995), llegando a construir un auténtico mapa de tipos de validez en el proceso de investigación (Brinberg & McGrath, 1982), en el que se diferencia, fundamentalmente, entre validez interna y validez externa.

Por validez interna se entiende la capacidad de controlar las potenciales explicaciones o hipótesis alternativas que pudieran afectar a los resultados de la evaluación. El evaluador que trabaje desde el enfoque cuantitativo tratará por todos los medios de alcanzar la mayor validez interna en sus trabajos.

El objetivo esencial de un buen diseño de evaluación de resultados bajo la perspectiva cuantitativa girará en torno a los criterios que se establezcan para controlar las posibles explicaciones alternativas.

El problema crítico que tratará de despejar la evaluación a través de la elaboración de su diseño es determinar si los resultados que produce el programa podrían haber ocurrido sin la intervención de éste o si se deben a factores combinados o de confusión, que enmascaran los resultados netos del programa. Por eso, algunos autores distinguen entre resultados brutos y resultados netos.

Rossi y Freedman consideran que los "factores de confusión" o "causas extrañas" que afectan a los resultados brutos de una evaluación deben tenerse en cuenta para hablar de resultados netos que son los que podrán atribuirse a la intervención, libre de otras causas.

La validez interna trata de asegurarse a través de dos vías:

1. Comparaciones entre grupos que permitan ver diferencias y anular el efecto de las variables alternativas. En este caso, el procedimiento consiste en buscar grupos de comparación o control que no estén afectados por la intervención para compararlos con grupos sobre los que ésta actúa.

2. Análisis estadístico: Requiere haber identificado las variables que hay que controlar, es decir, las posibles explicaciones alternativas. Y una vez identificadas se buscan técnicas de análisis multivariable que permitan separar los efectos de unas y otras variables.

Los diseños tipo en la evaluación de resultados de orientación cuantitativa son:

| |
|---|
| <p>Diseños experimentales</p> <p>Diseños no experimentales</p> <p>Diseños diacrónicos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Análisis de panelb) Análisis de tendenciasc) Análisis de series temporales <p>Diseños sincrónicos</p> <ul style="list-style-type: none">a) Análisis de tablas de contingencia mediante modelos lineales logarítmicosb) Análisis log-linear <p>Diseños mixtos</p> <p>Diseños cuasi experimentales</p> <ul style="list-style-type: none">a) Diseño con grupo control no equivalenteb) Diseño de discontinuidad en la regresiónc) Diseños cuasiexperimentales con sujeto únicod) Diseños intraseriese) Diseños intraseries temporales <p>Diseños de series temporales interrumpidas</p> <ul style="list-style-type: none">- Con grupo de control no equivalente- Con variables dependientes no equivalentes- Con retirada del tratamiento- Con replicación múltiples- Con replicaciones cambiadas- Estrategias combinadas <p>Diseños de cohortes</p> |
|---|

Para el diseño cuantitativo son elementos claves: los grupos, las características de la propia intervención, las mediciones y trabajar con diseños previos, calificados como "rígidos".

Por el contrario el diseño naturalista, por lo general, no se establece por completo antes de empezar con el estudio, sino que emerge al tiempo que se recogen los datos. Suele llevar a cabo un análisis preliminar y luego va tomando forma con el contexto.

"Un investigador cualitativo prefiere que la "teoría" emerja de los propios datos. Esto incrementa su capacidad para comprender y quizá para concebir una

explicación del fenómeno que sea consecuente con su aparición.” (Erlandson et al, 1993)

Patton (1990) también transmite el mensaje de que “los diseños cualitativos siguen siendo emergentes incluso después de que comienza la recogida de datos”. Pero matiza, “el grado de flexibilidad y apertura es, sin embargo, un asunto de gran variación entre diseños”.

Simplificando, existirían dos tipos extremos de diseños en investigación sociológica: el emergente y el proyectado. Los primeros surgen según avanza el estudio, los segundos se proyectan de antemano por el evaluador. Para el profesor Valles no se trataría de polos opuestos, sino, más bien, de un continuo entre ambos, que iríamos eligiendo según el caso a aplicar. Será la pericia del investigador/evaluador la que orientará la utilización de un diseño u otro según las fases, el objeto de estudio o el análisis a realizar.

El evaluador deberá tener en cuenta, de partida, una serie de consideraciones antes de comenzar con el diseño: factores de tiempo de entrega, oportunidad, recursos económicos y humanos de los que dispone, utilidad que persigue la evaluación e intereses de los solicitantes. Resuelto todo esto y orientado más o menos hacia un tipo de diseño, llevará a cabo un proceso sistemático de toma de decisiones y estrategias con el fin de verificar, a través de una lógica inversa -se partirá de los resultados para comprobar todo lo demás-, si los resultados tienen como causa el programa y si hay fallos, desvíos o resultados imprevistos o no deseados y por qué.

Comenzará su labor por la elaboración de un marco teórico, de inmediato tendrá que ocuparse de los problemas de medida que tiene toda investigación social, localizará y seleccionará los datos secundarios que considera necesarios para sus análisis y seleccionará técnicas y herramientas para la obtención de datos primarios y para el tratamiento en general. Acabará interpretándolos y formulado sus conclusiones en el Informe de evaluación.

Para la elaboración del marco teórico deberá identificar los objetivos, establecer las preguntas, definir las hipótesis, seguir una lógica causal y considerar las variables y los criterios por los que se va a regir el trabajo. Respecto a los problemas de medida deberá someter los datos a criterios de control que permitan aceptar su validez y fiabilidad. Habrá de barajar cuales serán las técnicas más adecuadas y las estrategias de muestreo si incluye un estudio por encuesta. Finalmente, habrá de seleccionar las estrategias metodológicas para que el tratamiento de la información proporcione el mayor significado que le permita elaborar el informe con las conclusiones y establecer el plan de implementación de la evaluación.

El consejo que da Valles, dentro del paradigma naturalista, es “planificar siendo flexible” (1993).

Las estrategias serán distintas para cada diseño y para cada fase dentro del diseño. Por eso, éste no podrá ser nunca un modelo único, sino que se moldea en cada situación a partir de los criterios maestros generadores de preguntas y respuestas.

Antes de concluir este epígrafe parece de interés recordar lo que señala la profesora Fernández Ballesteros:

No existe hasta la fecha ningún planteamiento abarcador con voluntad de unificar los ejes o criterios de referencia para que, sea cual sea la metodología seguida, se puedan estructurar genéricamente los diseños.

TÉCNICAS

Las técnicas aplicadas a la evaluación son procedimientos específicos a través de los cuales el evaluador reúne y analiza los datos mediante operaciones lógicas o estadísticas.

La mayor salvedad que conviene hacer aquí, en especial para aquellos que no provienen del campo social, es que no se deben confundir las técnicas con el método que es, de una parte, sustento teórico de las técnicas, pero mucho más, el método es el modo en el que vamos a proceder a lo largo de la evaluación para tratar de comprender al máximo los resultados que obtengamos. Mientras que el método responde al "cómo lo vamos a hacer", las técnicas responden a "con qué".

Hemos señalado más arriba que un reduccionismo aún mayor es el que asimila diseño con técnicas.

Lo fundamental respecto a la caja de herramientas de las que se dispone en evaluación es la supeditación de éstas a los problemas que pretenden explicarse.

Resulta imposible desarrollar aquí el extenso tema de las técnicas utilizadas en evaluación, por lo que, simplemente, se apuntan algunas.

| TÉCNICAS CUANTITATIVAS | TÉCNICAS CUALITATIVAS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Entrevista estructurada▪ Encuesta▪ Técnicas de autoinforme▪ Indicadores específicos: sociales, económicos, educación, salud.▪ Datos de archivo sobre usuarios▪ Datos de archivo sobre política o programa | <ul style="list-style-type: none">▪ Análisis documental▪ Análisis de políticas▪ Entrevista cualitativa▪ Grupos de discusión▪ Observación▪ Observación participante▪ Analizadores sociales▪ Método Delphi |

EL INFORME DE EVALUACIÓN

La redacción del informe de evaluación es una de los puntos clave que pondrá a prueba las dotes del evaluador. En general, deberá tratar de dar unidad a los distintos enfoques y participantes que hayan colaborado en la evaluación.

Los informes de evaluación deben posibilitar la comprensión de: 1) el objetivo de la evaluación; 2) la delimitación exacta del objeto; 3) cómo ha sido planificado el proceso evaluador y sus estrategias; 4) cuáles son los hechos constatados; 5) cuáles las conclusiones extraídas y 6) cuáles son las recomendaciones aconsejadas.

Por lo general, el informe se acompañará de un resumen ejecutivo, al considerar que sólo un pequeño número de destinatarios tendrá interés en la lectura completa.

El informe de evaluación se compone generalmente de:

- **Exposición sintética sobre la intervención evaluada:** El informe se iniciará con una exposición de los objetivos y finalidades que perseguía la intervención y una descripción breve del contexto de implantación. Se recomienda fundamentar esta parte del informe tanto en elementos cuantitativos (datos estadísticos) como cualitativos, que describan de manera clara la situación que da origen a la intervención (contexto socio-económico, necesidades identificadas, problemas emergentes, ...).
- **Presentación del proceso seguido, métodos y herramientas.** Habrán de presentarse también de manera sintética las preguntas que se plantea la evaluación, las hipótesis de partida, los principales referentes (criterios), las elecciones metodológicas y las herramientas utilizadas.
- **Análisis, evidencias y factores explicativos.** El corazón del informe está constituido por las respuestas a las principales cuestiones. Esta parte comprende análisis de los factores explicativos y las evidencias en las que se basará el juicio del evaluador.

El análisis de los factores explicativos se apoyará sobre la diversidad de los materiales reunidos. Se recomienda a los evaluadores no empeñarse en un razonamiento determinado (de tipo económico, técnico, sociológico...), sino, por el contrario, concebir un proceso heurístico que explore el conjunto de las causalidades y los efectos del sistema, teniendo en cuenta que un mismo fenómeno resulta, a menudo, atribuible a varias causas. Corresponde a los evaluadores identificar estas causas y mostrar las relaciones que existen entre ellas.

Las evidencias se expresarán ponderando datos cuantitativos y cualitativos que muestren la relación entre objetivos previstos y resultados.

- **El juicio de valor sobre lo evaluado.**

El juicio de valor se revelará en las conclusiones que, como hemos dicho, estarán fundamentadas en las evidencias, el análisis y los factores explicativos.

- o **Las argumentaciones** deben ser claras, relevantes y referidas a los criterios e indicadores que se hayan establecido en la evaluación, permitiendo alcanzar de manera consecuente los elementos que construyen las conclusiones y el juicio. Sean cuantitativos o cualitativos, los datos se traducen en aseveraciones que “califican la realidad” y servirán para formar el juicio de los lectores del informe.

Se pueden distinguir tres registros principales de argumentación que contribuyen de manera complementaria a avalar la credibilidad de las conclusiones de la evaluación.

1. El registro de lo constatable.

Toda evaluación desarrolla en principio constataciones que parecen simplemente inducidas de la observación directa de la realidad, aunque toda constatación comprenda necesariamente una mezcla de inducciones y deducciones.

- **Constataciones cuantitativas:** Se puede tratar de simples contabilidades físicas o financieras: coste de una política o un programa, número de beneficiarios, dossiers consultados, etc. Esta cuantificación puede obtenerse por explotación de datos obtenidos de fuentes secundarias (subproductos de una gestión administrativa) o de una encuesta realizada sobre una muestra estadística representativa.

- **Constataciones cualitativas:** la descripción del proceso socio-organizacional iniciado por la política, en términos de dispositivos institucionales, acontecimientos, actividades de situaciones y comportamientos, hasta anécdotas o historias personales, constituyen siempre un componente importante de la evaluación. Esta descripción es necesaria para una buena interpretación de los datos globales.

2. El registro demostrativo.

Entre las cuestiones planteadas en el proyecto de evaluación, un cierto número apela a respuestas más elaboradas que la simple constatación: se requiere extraer explicaciones (porqués) o un modo de comprensión (cómo). Responder a este tipo de cuestiones, consiste en hacer una demostración o proponer una interpretación teórica de las informaciones de las que se dispone.

El registro demostrativo se basa en el test de hipótesis, indagación y discusión de pruebas de la realidad sobre un fenómeno o un mecanismo no directamente observable. Tiene como pretensión medir los efectos propios de la política, en cuanto a sus resultados brutos, descartando los no imputables a esa política o programa.

La demostración debe esforzarse en aportar la prueba mejor testada de una relación causal, y si, es posible, su cuantificación. En la práctica, la demostración presenta, a menudo, un carácter menos formalizado y ha de

apoyarse cuando no encuentra con facilidad las relaciones causales en el registro argumental interpretativo.

3. El registro interpretativo.

Para responder de manera razonada a ciertas cuestiones, no hay otra solución que interpretar los datos recogidos (casi siempre con lagunas y ambigüedades), combinando, a veces de manera ecléctica, razonamientos de diversa naturaleza: racionalización intuitiva del comportamiento de los actores o esquemas teóricos más complejos inspirados en *corpus* científicos establecidos (teorías económicas o sociológicas).

o Conclusiones y recomendaciones.

Las recomendaciones van más allá de las respuestas a las preguntas planteadas. Sugieren modificaciones o mejoras de la política o programa evaluado. Pueden indicar a los comitentes elementos que estos no habían tenido en cuenta, detectando cualquier relación no esperada entre los diversos elementos de la intervención y los efectos imprevistos que merezcan atención.

En la concepción y la redacción del informe, los evaluadores deben vigilar la coherencia entre las explicaciones que dan y los juicios a los que llevan, entre las constataciones y análisis que hacen y las recomendaciones que formulan.

▪ Principales defectos a evitar

Entre los principales defectos a evitar en la elaboración de los informes de evaluación figuran:

- o No haber descrito con claridad el objeto de la evaluación y su alcance.
- o No haber descrito suficientemente la política, programa o proyecto, dando por supuesto que todos los lectores están familiarizados.
- o No haber descrito la metodología y las técnicas utilizadas en la recogida de datos, indicando la fortaleza y las debilidades de los métodos elegidos.
- o Utilizar informaciones sin citar las fuentes.
- o Llegar a resultados que no están sólidamente sustentados en los hechos.
- o Establecer conclusiones que no están explícitamente justificadas (fundamentadas en los resultados), de manera que cualquier lector independiente pueda juzgar sobre su validez.
- o Hacer recomendaciones que no están ligadas de manera pertinente a las conclusiones o que resultan demasiado generales y abstractas.

▪ Principios a seguir

- La(s) pregunta(s) inicial(es) debe(n) servir de hilo conductor del informe.
- Distinguir entre lo esencial y lo accesorio. Los datos y cifras deben estar directamente relacionadas con las conclusiones y deben ser relevantes.
- El lector del informe debe poder identificar fácilmente el nivel de los diferentes tipos de desarrollo metodológico (descriptivo, demostrativo, normativo, conclusivo...).
- Debe ser siempre nítida la voz narrativa del informe, dejando claro quien sostiene qué en cada momento, especialmente en el registro interpretativo. El evaluador debe dejar claro cuando los argumentos o juicios forman parte de su propia apreciación por el conocimiento extraído en el proceso –nunca prejuicios previos- o si se sostiene en fundamentos informativos o ilustrativos o en otras voces institucionales (posición de la Unión Europea, de la Comisión, de otras Agencias...).
- Las imputaciones de causalidad deben ser claramente argumentadas apoyándose en informaciones o resultados de estudios validados.
- Las recomendaciones deben ser precisas y responder consecuentemente a la lógica de los resultados de la evaluación poniendo atención a otras derivas. Deben ser, asimismo, aplicables y sólo cuando se haya solicitado en el encargo, proponer nuevos estudios.

UTILIDAD Y UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

La utilidad es el norte de la evaluación.

La evaluación no responde a una curiosidad intelectual o exclusivamente de mejor aprendizaje, cuesta tiempo y dinero y suscita expectativas de responsabilidad y transparencia que se deben cubrir. La utilidad de la evaluación es menos cuestionable, lo que resulta un problema recurrente en evaluación es su utilización. En este sentido, la evaluación está llena de decepciones.

Podemos admitir que existan dudas sobre su utilidad global, ya que no se trata de una panacea que resuelva todos los problemas de los decisores públicos. Y hay que admitir que, a veces, su utilidad es a largo plazo y puede pasar desapercibida. Por todo esto, algunos ven en la evaluación una nueva moda en materia de gestión que crea más burocracia, pero que no cambia esencialmente la eficacia y calidad de las decisiones públicas.

Sin embargo, cada vez es más reclamada por todas las Instituciones. Se ha imputado a su naturaleza teórica el que no acabe de encajar en el mundo cambiante de la praxis, pero se reconoce que después de la evaluación decisores y gestores conocen más sobre los programas o políticas públicas evaluados. Hay quien considera que no aclara más que cuestiones de menor importancia, porque los evaluadores se comprometen poco en los informes. Para otros, no sería deseable que se comprometieran mucho más.

Desde el lado de los evaluadores, la no utilización depende de la falta de cultura evaluadora y de la falta de implicación de los decisores políticos y los gestores en la gestión del cambio y de mejora interorganizacional. A menudo los que, en un principio se interesan por la evaluación, tras la aplicación a una política o programa la temen. El valor intrínseco puede ponerse también en duda en un contexto en el que el rendimiento se mide de manera continua y donde la evaluación se ha instaurado por contrato, respondiendo de una forma burocrática sin mayor compromiso y creatividad por parte de todos los actores implicados, lo que algunos califican de evaluaciones anodinas (Hogwood-Gunn, 1984; Noche-Poinsard, 1984), pero como recoge el profesor Subirats:

La evaluación es un instrumento valioso de información y de ayuda a la decisión pública, a pesar de ello, es sólo una muestra dentro del abanico que el decisor público maneja para orientar las decisiones, sometidas a factores y presiones de extrema complejidad. Su mayor fortaleza vendrá de la calidad de sus estudios y su capacidad de adaptarse a los ritmos políticos, así como de su capacidad de dinamizar procesos de mejora.

ANEXO 1

(Traducido de PALUMBO. *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare.* 2001) ("El proceso de evaluación. Decidir, programar, evaluar.")

| | Positivista-experimental | Pragmática-calidad | Constructivista-procesos sociales |
|---|--|---|---|
| Enfoque: | Los objetivos | Los estándares | Lo que los actores sociales definen "qué ha sucedido" |
| Autores: | Imán, Schuman; Campbel; Rossi y Freman; Chen | Scriven, Wholey, Donabedian; la tradición del NPM | Stake, Guba y Lincoln, Cronbach, Patton, Fetterman, Hirschman, Tandler |
| Preguntas: | <i>¿Los resultados corresponden a los objetivos?</i> | <i>¿Los resultados corresponden a criterios de calidad?</i> | <i>¿Qué ha sucedido? ¿Lo que ha sucedido es consecuencia de la intervención? ¿Qué es y en qué consiste el éxito de una política?</i> |
| Vector de la investigación | Arriba abajo | Arriba abajo | Abajo arriba |
| Actitud hacia los valores: | Relativismo: los valores son aquellos del programa | El evaluador enjuicia respecto a los valores (propios o del concepto existente de calidad) | <i>Los valores son aquellos de los stakeholders: a veces en acuerdo y a veces en conflicto.</i> |
| Teoría | <ul style="list-style-type: none"> - Una explicación causal de cómo obtener una mejora. - Con una buena programación se pueden prever todos los efectos | En cada situación existe un concepto de calidad al que aspirar | <ul style="list-style-type: none"> - <i>La realidad es más rica de lo que se puede prever</i> - Importancia de los efectos inesperados. - Importancia del proceso. |
| Métodos principales de investigación | <ul style="list-style-type: none"> - Experimentos y quasi-experimentos - Cuadro lógico | <ul style="list-style-type: none"> -La "lógica de evaluar" de Scriven. -Análisis multicriterios | <ul style="list-style-type: none"> -Análisis comparativo. - Exploración - Análisis participativo |
| Técnicas | Sondeos | Análisis de satisfacción de los consumidores. Juicio de expertos | <ul style="list-style-type: none"> - Estudios de casos - Entrevistas - <i>Focus groups</i> - Observación |
| Cuándo y dónde se aplica normalmente | En los programas En los fondos estructurales europeos. En cualquier caso donde se encuentren objetivos respecto a los que sea posible individualizar medios y resultados (políticas sociales, de trabajo, etc) | En los servicios regulares (sanidad, instrucciones, etc) En la evaluación universitaria En las cartas de servicios (estándares de calidad) En los programas de reforma del sector público | En las situaciones innovativas En los proyectos piloto, etc |
| Ámbito de referencia: | El ciclo de la decisión | Administración y <i>management</i> de programas | El contexto Los actores críticos |

| | | | |
|--|---|---|--|
| Utilización | Instrumental para la decisión política | Instrumental para la gestión y el funcionamiento de la administración | Cognoscitiva Empowerment |
| Problemas teóricos | La caja negra: <i>¿por qué debería darnos este resultado?</i> <i>¿Qué otras cosas están influyendo</i> | - ¿Qué es la calidad? - ¿Cómo se forman los valores? | <i>¿Por dónde comenzar?</i> |
| Problemas de investigación empírica | - Los objetivos no están claros. - No existen datos | <i>¿Cómo se fijan los estándares de calidad?</i> | <i>¿Dónde mirar?</i> |
| Remedios | - Análisis de evaluabilidad - Evaluación taxonómica - Mapa conceptual - Evaluación basada en la teoría: Weiss, Toulemonde | Si no hay estándares de calidad usar aquellos de confrontación con otras realidades similares o bien estándares del pasado del programa. Implicar a los usuarios en la definición de calidad | - <i>¿De dónde nace la práctica reflexiva del evaluador?</i> |
| Ventajas | Sirve para programar mejor | Sirve al buen <i>management</i> | Sirve de aprendizaje para todos los <i>stakeholders</i> |
| Fuente. Palumbo, 2001 | | | |

REFERENCIAS DE INTERÉS SOBRE EVALUACIÓN

La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los servicios proporciona en su página web (<http://www.aeval.es>), en "Enlaces y redes", links de evaluación nacionales e internacionales.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

The American Journal of Evaluation.

Evaluation Review

Evaluation and Program Planning

Evaluation and the Health Profession

New Directions for Program Evaluation

Evaluation the International Journal of Theory

Evaluation Studies (Review Annual)

*International Review of Administrative Sciences Politiques et
Management Public*

Revue Internationale des Sciences Administratives

Revue Française d'Administration Publique

Gestión y Análisis de Políticas Públicas(GAPP)

Scienza dell'Amministrazione

Revista española de Desarrollo y Cooperación. Madrid, IUDC-UCM

Papeles de Evaluación. AEVAL. Disponibles en www.aeval.es

BIBLIOGRAFÍA

ALVIRA, F. Metodología de la evaluación de programas. CIS. "Cuadernos Metodológicos" Madrid, 2002.

ALVIRA y alt. El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza Editorial Madrid, 2003. (3ª)

ALVIRA, F. "La evaluación en el sector público". *Ekonomiaz*, nº26. Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Eusko Jurlaritz. 1993

AMAYA, P. "La evaluación de la gestión Pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática". IV Conferencia de la Sociedad Española de evaluación: "Evaluación y Gobierno". Madrid, 7-8 julio 2005

BALLART, X. ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? MAP. Madrid, 1992.

BALLART, X. (1996). "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas". *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, 1996, pp. 323-349.

BAÑÓN i MARTINEZ, R. La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Ed. Díaz de Santos, 2003.

BEZZI, C. Il disegno della ricerca valutativa. Associazione Italiana di Valutazione. Franco Angeli. Milano, 2002 (2ª).

BROWN, P. "La evaluación de los proyectos de desarrollo comunitario" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. INAP. Madrid, enero-agosto, 1998, nº 11-12, pp. 131-140.

BUSTELO, M. "Diferencias entre evaluación e investigación" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, primavera-verano, 1999.

BUSTELO, M. "Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12. enero-agosto, 1998 pp. 141-156.

CALERO, J. Análisis coste-beneficio. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1995.

CAMPBELL, D. Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1966. (7ª, 1995)

CEA D'ANCONA. Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Ed. Síntesis, Madrid, 1996.

COOK & REICHARDT. Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Morata. Madrid, 2000 (4ª)

COHEN, E y FRANCO, R. Evaluación de proyectos sociales. S. XXI. Madrid, 1993.

CHANU, V. (2002) "L'évaluation: affaire d'état ou question d'organisation". *Politiques et Management Public*, Paris, 2002, pp. 1-32

CHELIMSKY, E & SHADIS, W. Evaluation for the 21 century. Thousand Oaks. SAGE Publications, 1997.

CUNILL, N Y OSPINA BOZZI, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas. AECI-MAP-FIAPP, Venezuela, 2003.

DELGADO, J M y GUTIERREZ, J. (coord).- Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales. Ed. Síntesis. Madrid, 1995.

DERLIEN, H-U. "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. INAP. Madrid. Enero-agosto, 1998, nº 11-12, pp. 13-22.

DHALER-LARSEN, P. "¿Debemos evaluar todo? O de la estimación de la evaluación a la cultura de la evaluación". ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-Junio, 2007. n° 836.

DIAZ, L F. y ROSALES, R.- Metaevaluación. Agora. EUNED, Costa Rica, 2003

ECHEBARRÍA, K y alt. "Responsabilización y responsabilidad gerencial: Instituciones antes que instrumentos. En Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD (libro), ACECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

FETTERMAN, David M. Empowerment evaluation. SAGE Publications. California, 1996

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R- Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos Sociales, Educativo y de Salud. Síntesis Psicología. Madrid, 2001(2ª)

FURUBO, SENDAHL, & RIST. "The evaluation Atlas: seventeen country profiles". Transaction, 2002.

GAËLLE, B y MONNIER, E. "Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile". Revue " *Informations sociales*" ; sept, 2003, n° 110.

GARDE ROCA, J A y VERA, F. "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Economistas.*, Madrid, n° 105, julio, 2005.

GARDE ROCA, J A. "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas.* (n° 30/31: Mayo-Diciembre de 2004), editada por el INAP y publicada en 2007

GOMEZ SERRA, M.- Evaluación de los servicios sociales. Ed. Gedisa. Barcelona, 2004

GUASCH, O.- Observación Participante. Cuadernos Metodológicos, n° 20. CISS, Madrid, 1997.

GUBA & LINCOLN. Fourth Generation Evaluation. SAGE Publications. California, 1989

HESPEL, V. "L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques " *Politiques et Management Public*, Paris, 2002, pp 51.65.

HINTZE, J. "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público" en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Caracas, 2005.

HOUSE, E. R.- Professional evaluation. SAGE Publications. California, 1993.

HOUSE. E. R. Evaluación, ética y poder, Morata. Madrid, 1997.

JOURDAIN, L. "L'évaluation des politiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux". *Cultures et Conflits*, n° 28, 1997 ; pp 147-169.

LEONE, L. "Riconstruzione della Teoria del Programa nella valutazione di progetti". Studio CEVAS, Roma, aprile, 2002. (disponible en red: http://cevas.it/imparare/lezioni_e_slide/index.htm)

LOFFLER, E.- La Modernización del Sector Público desde una Perspectiva Comparativa. Conceptos y Métodos para Evaluar y Premiar. La calidad en el Sector Público en los Países de la OCDE. Documentos INAP. Madrid, 1996.

LARRÚ RAMOS, J. M.- "Empoderamiento y participación en la evaluación de acciones de cooperación al desarrollo: del discurso teórico a la práctica española". Disponible en CEDOC www.cedoc.net/linea_evaluacion_art.htm-GK.

LINCOLN & GUBA. Naturalistic Inquiry. SAGE Publications. California, 1985

LOPEZ DE CEVALLOS, P.- Un método para la investigación-acción participativa. Ed Popular. Madrid, 1989.

MAXIM, P. Métodos cuantitativos aplicados a las ciencias sociales. Ed. Oxford University Press. México, 2002.

MERINO, Marisa. "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *Papeles de Evaluación 7*, Colección de AEVAL, 2007 Disponible en versión electrónica: <http://www.aeval.es> es

MOLOSA, J. "¿Qué hemos aprendido de la evaluación de programas? Fundación Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomicos i Locals. Barcelona, 2004, pp. 17-20.

MONNIER, E.- Evaluación de la acción de los poderes públicos. Instituto de Estudios

Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1995.

MONNIER, E. "De Seville à Edimbourg: Qualité en hausse « accountability » sans grand changement ". Quatrième Conférence Européenne sur l'évaluation des fonds structurels. Edimbourg, 18-19 de sept, 2000.

MORIN, E. "¿Podemos reformar la administración pública?" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, 2-5 nov, 2004.

NIRENBERG, O y alt. Evaluar para la transformación. Paidós. Buenos Aires, 2000.

ORTI, A. "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la Discusión de Grupo". En El Análisis de la Realidad Social. Métodos y técnicas de investigación. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 2003 (3ª)

OSUNA, J.L.- "Nuevas instituciones y prácticas de evaluación para la administración pública" IIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. 2-5 nov, 2004.

PALUMBO, D.- Il proceso di valutazione. Decidere, programmare, valutare. Franco Angeli. Milano. 2001.

PATTON, M Q.- Utilization Focused Evaluation. SAGE Publications. California, 1997.

PATTON, M Q. How to use qualitative methods in evaluation. SAGE Publications.

International Educational and Professional Publisher. California, 1987.

PATTON, M Q. "Desarrollo Organizacional y Evaluación" *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 1999. Disponible en la red (traducido por PREVAL, septiembre, 2004)

PERRET, B.- L'évaluation des politiques publiques. La Decouverte. Collection Repères. Paris. 2001.

PERRET, B. "Reflexions sur les différents modèles d'évaluation ". En « L'évaluation en question » *Revue française d'Administration Publique*, avril-juin, 1993, n° 66, pp.227-240.

PICHARDO, A.- Evaluación del impacto social. Ed. Lumen Humanitas. Buenos Aires, 1997.

RODRÍGUEZ OSUNA, J.- Métodos de Muestreo. Cuadernos metodológicos, n°1. CISS. Madrid, 1991.

RODRÍGUEZ OSUNA, J.- Métodos de Muestreo. Casos Prácticos. Cuadernos metodológicos, n° 6. CIS. Madrid, 1993.

ROSSI & FREEMAN.- Evaluación. Un enfoque para programas sociales. Ed. Trillas. Mexico, 1989.

SARTORI, G. La Política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económico, México, 1984.

SCRIVEN.- Evaluation Thesaurus. SAGE Publications. California 1991

SHADISH, Jr. & COOK & LEVITON. Foundations of program Evaluation. SAGE Publications. California, 1991

SEGONE, M. "Evaluación democrática". UNIFEC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Doc n° 3; mayo 1998.

STAME, N. L'esperienza della valutazione. Edizioni SEAM, 2000

STAKE. R.E.- The Art of Case Study Research. SAGE Publications. California, 1995

STUFFLEBEAM & SHINKFIELD. Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Paidós. Barcelona, 1995.

SUBIRATS, J.- Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP. Madrid, 1992.

SUBIRATS, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la Gestión Pública en las sociedades europeas actuales", Instituto de Gobierno y Políticas Públicas UAB. Disponible en la red: Biblioteca Virtual sobre Gestión Pública TOP, 2003.

SUBIRATS, J. "Incertidumbres y complejidades en la evaluación de políticas de inclusión social: una mirada desde la Unión Europea". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, 18-21 oct, 2005.

SUBIRATS, J. "¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?" en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Caracas, 2005.

TRINIDAD REQUENA, A (coord.) Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. INAP, Madrid, 2000.

THOENIG, J C. Las políticas públicas. Ed. Ariel. Barcelona, 1992.

THOENIG, J C. "La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública". INAP , 2000

THOENIG, J C. "L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique ». *Revue Française d'Administration Publique*, octobre-décembre, 1999, n° 92, pp. 681-693.

VALLLES, M. S.- Técnicas cualitativas de investigación social. Ed. Síntesis. Madrid, 2003. (3ª)

VIÑAS, Verónica E.- "La evaluación de los proyectos de ayuda al desarrollo. Lecciones de la experiencia".- REGAP. Revista Galega de Administración Pública, 1997 (separata).

VIÑAS, Verónica E.- "El uso de las técnicas cualitativas en la evaluación de programas" REIS, 95/01 pp. 155-177.

VEDUNG. Evaluación de políticas públicas y programas: INSS. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

WEISS, C.- Evaluation . Ed. Upper Saddle River (NJ) Prentice Hall, 1998.(2ª)

WEISNER, E. "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", CEPAL, NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile. Mayo, 2000.

ZAPICO, E. "La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario".Gestión y Análisis de Políticas Públicas. INAP. Enero-agosto, 1998, n°11-12, pp 53-59.

ZAPICO, E. "Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto". En Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD (libro), ACECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

MANUALES ,GUÍAS, PAPERS, RAPPORTS, HERRAMIENTAS

ABDALA, E.- Manual para la evaluación del impacto en programas de Formación para jóvenes. Oficina Internacional del Trabajo. Montevideo, 2004.

Comisión Europea. BASES METODOLÓGICAS DE LA EVALUACIÓN DE AYUDA AL EXTERIOR. Luxemburgo, 2006.

BALSA, C. La "Better regulation" *Papeles de evaluación 1*. Colección de AEVAL, Madrid, 2006.

COMMENT FAIRE UNE EVALUATION.- Les préliminaires. Agence Canadienne de Développement International. Québec, 2000.

Comisión EUROPEA. Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y margo lógico. Serie Métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto, nº1. Unidad de Evaluación EuropAid, Bruselas, 1993.

COSUDE. Indicadores y preguntas claves. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Berna, 1999.

COSTAS, A. "Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados" *Papeles de Evaluación 2*. Colección de AEVAL, Madrid, 2006

IINFORME EJECUTIVO SOBRE METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Enero, 1998.

GUIA DE LA EVALUACIÓN DE LA ACDI (Agencia Canadiense Desarrollo Internacional), División de Evaluación, Ottawa, 2004.

GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.

GUÍA PARA EL DIAGNÓSTICO Y MARCO PARA LA ACCIÓN. Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. OED. Departamento De evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Doc. 6, enero 1999.

EVALUACIONES INFLUYENTES. BANCO MUNDIAL (OEDPK), Washington, 2004.

INFORME de la Comisión de Expertos para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, INAP. Octubre, 2004

MANUAL DE GESTIÓN DE EVALUACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA. Aprender para mejorar. DGPOLDE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2007. (Disponible en versión electrónica: <http://www.mae.es> y [http:// www.aeci.es](http://www.aeci.es)

MEANS (GUÍAS) editadas por la Comisión de la Unión Europea. Bruselas, 1999

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y COOPERACIÓN ESPAÑOLA II. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2001.

NORAD. Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores. IUDE- CEDEAL., Toledo, 1997.

OCDE. Vers de meilleures pratiques de l'évaluation. Guide. Paris, 1999.

OCDE. La gestion publique en mutation. Les reformes dans le pays de l'OCDE. Conclusions du Comité de la gestion publique.

PAPELES DE EVALUACIÓN. AEVAL. [http:// www.aeval.es](http://www.aeval.es)

PEDONE, C.- El trabajo de campo y los métodos cualitativos.- Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.- Universidad de Barcelona, nº 57. Febrero, 2000.

PPETIT GUIDE DE L'EVALUATION DEL POLITIQUES PUBLIQUES.- Commissariat Général du Plan. Rapports d'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation. Le Plan.

UNICEF. Evaluación democrática. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Doc 3. Mayo, 1998

RAPPORT VIVERET, P. L' évaluation des politiques et des actions publiques, La Documentation française. Paris. 1989

RAPPORT ANNUEL.- L' évaluation au service de l'avenir. Conseil National de l'évaluation. France. 1999.

RAPPORT D' INFORMATION .- Les enjeux du développement de l'évaluation des politiques publiques. Sénat. France., 2003-2004.

UNICEF. EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA. Documento de trabajo n 3, de Marco Segone. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Mayo, 1998.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

