

Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas

Mila Gascó Hernández*

1. Introducción

En las tres últimas décadas, los distintos países, a ritmos diferentes, han sido testigos de largos procesos de profundas reformas estructurales de sus organizaciones políticas que se han traducido en una nueva concepción del funcionamiento de las instituciones, del ordenamiento jurídico, de la financiación y de las relaciones entre las distintas administraciones públicas. En los últimos años, le ha correspondido a la Administración adaptarse a ese nuevo modelo de Estado, un modelo que demanda calidad y eficacia, cuya actuación viene justificada por el nivel de satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Todas estas conversiones han supuesto una mayor intervención pública en la economía y en la sociedad, considerada por algunos como excesiva pero, en cualquier caso, que ha dado lugar a una creciente preocupación por el funcionamiento de las entidades públicas, proclamando la necesidad de reformarlas, racionalizarlas y modernizarlas, así como haciendo énfasis en la necesidad de controlar la actuación de los poderes públicos y de determinar los resultados de sus acciones. Como destaca BALLART (1996), la evaluación de las intervenciones y decisiones públicas, de las políticas públicas en definitiva, se justifica, así, por la presión que experimentan las organizaciones públicas por determinar en qué medida sus actuaciones producen una mejora en el bienestar individual o social, cómo se produce esta mejora y cómo se podría conseguir de una forma más efectiva.

Es, precisamente, en este contexto que se enmarca el presente trabajo. Si bien son muchos los países en los que la evaluación de programas y políticas públicas es ya una práctica instituciona-

lizada, y a pesar de los avances experimentados durante la década de los noventa, todavía no se ha alcanzado un amplio consenso en torno a una metodología de evaluación adecuada. Es por ello que, como consecuencia de investigaciones empíricas llevadas a cabo, en el texto que se presenta, pretendemos establecer un método de sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas que enriquezca el debate sobre las formas de llevar a cabo una acción de estas características e implicaciones.

Para ello, hemos dividido nuestra exposición en los siguientes apartados: 1) el concepto de evaluación, 2) los objetivos de la evaluación, 3) los actores de la evaluación, 4) perspectivas y modelos en evaluación y 5) tipos de evaluación.

2. El concepto de evaluación

A grandes rasgos, debemos empezar haciendo referencia a la *evaluación* como la cuarta fase¹ del ciclo de análisis de políticas públicas; es decir, del proceso que abarca desde la elaboración de la respuesta a la situación problemática hasta la evaluación de los efectos previstos y no previstos por la política específica. Durante dicha etapa los resultados de la acción gubernamental son valorados. Como para BALLART (1992), para nosotros, la evaluación se caracteriza por la utilización de los métodos de investigación de las ciencias sociales con el objetivo de determinar los efectos reales de una política pública una vez que ésta haya sido implantada.

La evaluación cierra el ciclo del análisis de políticas públicas pero, al mismo tiempo, constituye la primera fase de este proceso (GEVA-MAY y PAL, 1999; TAMAYO, 1997) debido a que los resul-

tados que se obtienen sirven de base para modificar la política pública estudiada o, incluso, diseñar una nueva política pública más adecuada. Así, la evaluación controlaría el grado en que se alcanzan los objetivos perseguidos con la política pública, para detectar la existencia de desviaciones y ayudar a corregirlas.

A pesar de que el término evaluación es frecuentemente utilizado en cualquier ámbito, resulta difícil encontrar una definición precisa del mismo, debido a su gran elasticidad, sus diferentes usos y sus diversas aplicaciones a una gama de actividades humanas (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992).

Si acudimos al *Diccionario* de María MOLINER (1987) para buscar el significado etimológico del término evaluar, encontramos que dicho vocablo proviene del francés *évaluer* y del latín *valere*, es decir, evaluar supone señalar el valor de una cosa. De este modo, la evaluación, en su acepción más amplia, puede ser considerada como un proceso orientado a emitir un juicio de valor. AGUILAR y ANDER-EGG (1992) afirman que «*se trata, pues, de un juicio en el que se hace una valoración o estimación de «algo» (objeto, situación o proceso), de acuerdo a determinados criterios de valor con que se emite dicho juicio*». Asimismo, las palabras de SCRIVEN (1991), «*la evaluación es el proceso de determinar los méritos, valía e importancia de las cosas*», captan, también, el significado básico de este concepto.

Utilizar, sin embargo, la noción de evaluación en el contexto de las políticas públicas requiere una aproximación más rigurosa a su significado. Por esta razón, de entre las definiciones de algunos de los autores más influyentes en la materia, hemos seleccionado la aportación de ANDER-EGG (1992) por ser uno de los especialistas más reconocidos a nivel mundial. ANDER-EGG, junto con M^a José AGUILAR, después de analizar una exhaustiva lista de definiciones del concepto de evaluación, propone una nueva aproximación al término del que resaltamos los siguientes aspectos: 1) la evaluación no es un conocer para actuar sino para mejorar las formas de actuar, 2) la pertinencia de la información que se recoge viene dada por su relevancia; es decir, por la relación que guarda con las decisiones a las que pretende servir la evaluación; por ello, se afirma que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de unos objetivos relacionados con elementos de una intervención social, 3) aunque la mayoría de la veces se identifica la evaluación con una acción *a posteriori*, para los autores que nos ocupan, ésta también puede realizarse tanto en el diagnóstico, como en la fase de programación y ejecución y 4) al señalar que el objetivo es «*producir efectos y resultados concretos*», AGUILAR y ANDER-EGG centran la evaluación en los objetivos de la política o programa pero, asimismo, en las necesidades de los usuarios o beneficiarios.

En definitiva, esta definición holística se apoya en las aportaciones de diferentes autores, recogiendo los principales rasgos característicos de la evaluación como proceso sistemático de valoración o enjuiciamiento.

3. Los objetivos de la evaluación

La evaluación de una política o programa puede abarcar un conjunto de cuestiones diversas en función de las razones por las que se decida llevar a cabo (BALLART, 1992). Aunque es muy difícil recoger aquí todas las funciones que los diferentes autores han atribuido a la evaluación, en términos generales, podemos distinguir dos niveles de objetivos:

- 1) *Los propósitos abiertos*. La evaluación puede tener tres importantes objetivos abiertos o sustantivos (VEDUNG, 1996): la responsabilidad, la mejora de programas y la promoción de conocimientos básicos.

Las motivaciones clave de la evaluación diseñada para valorar la responsabilidad son las de averiguar si los agentes han ejercido sus poderes delegados y desempeñado sus tareas de manera adecuada y, por tanto, permitir a los directivos juzgar la labor de sus subordinados. De este modo, se podrán elaborar juicios de información evaluativos para adoptar decisiones sobre la continuación, ampliación, reducción y finalización del programa en cuestión.

Cuando el propósito radica en la mejora, la evaluación aspira a orientar un desarrollo y un perfeccionamiento del programa para que resulte más dinámico, efectivo, eficiente, orientado al servicio y adaptado a las preocupaciones y necesidades del cliente. La perspectiva de mejora del programa concibe la evaluación como un proceso iterativo en el que los resultados de la evaluación se vuelven a introducir en la planificación, gestión y aplicación del programa, haciéndolo con la rapidez suficiente como para permitir la modificación y mejora de los programas operativos en curso. Este objetivo fija la prioridad en la velocidad, flexibilidad y relevancia de la evaluación (VEDUNG, 1996). Se desprende de lo expuesto que el máximo interés por este segundo tipo de finalidad lo tiene el personal responsable o estrechamente relacionado con la intervención.

A otro nivel, se encuentra el tercer propósito sustantivo: el conocimiento básico. Basadas en una dimensión conceptual, las investigaciones básicas persiguen incrementar la comprensión general de la realidad, influyendo en el pensamiento sobre las diversas cuestiones de una manera más general y a largo plazo (CABRERA, 1998). Así, por ejemplo, la evaluación que tiene como objetivo el conocimiento pone a prueba teorías universales sobre la forma en que operan las entidades públicas, las estrategias para suministrar servicios de primera línea o el funcionamien-

to de determinadas modalidades de intervención. Busca, en definitiva, el conocimiento por el conocimiento en sí.

- 2) *Los propósitos encubiertos*: aquellas evaluaciones que se realizan para obtener, mantener o incrementar una esfera de influencia, poder o dinero están guiadas por objetivos encubiertos o estratégicos (VEDUNG, 1996; AGUILAR y ANDER-EGG, 1992). La existencia de motivaciones ocultas da lugar a la distorsión, falsificación o utilización selectiva de la evaluación, lo que permite provocar un punto de vista determinado, positivo o negativo, sobre un programa, independientemente de la valoración objetiva que de él se haga. Desde este punto de vista, las evaluaciones tienen un carácter más político (SUBIRATS, 1995; BALLART, 1992).

Algunas de las razones que, tradicionalmente, han justificado una evaluación con objetivos encubiertos son las siguientes (WEISS, 1998; VEDUNG, 1996; BALLART, 1992; AGUILAR y ANDER-EGG, 1992):

- Relaciones públicas: implica llevar a cabo un estudio para crear una imagen positiva de una institución, un conjunto de actores políticos o un programa. De este modo, se busca la información que puede ser de ayuda para asegurar el apoyo público y extraer de él la imagen que se desea.
- Aplazamiento: la evaluación puede ser utilizada como un medio para posponer una decisión y, por tanto, como un elemento tranquilizador. Ello ocurre, normalmente, cuando el programa está siendo objeto de debate o ataques directos.
- Adulación: supone un intento de justificar un programa débil de dos maneras: 1) eligiendo deliberadamente para la evaluación sólo los aspectos que, ya de antemano, parecen tener éxito (*eyewash*) o 2) cubriendo los defectos de un programa al evitar una valoración objetiva (*whitewash*).
- Dejación de responsabilidades: en los casos en los que una facción en la organización de un programa apoya una determinada línea de acción, mientras que otra facción se opone a ella, se puede encargar una evaluación que proporcione datos evidentes que permitan a los partidos rivales tomar una u otra decisión.

En cualquier caso, resulta imposible desligar los objetivos estratégicos de la política y la Administración Pública. Es más, la combinación de propósitos, abiertos y encubiertos, aumenta la fascinación por la evaluación. BALLART (1992) y VEDUNG (1996), por ejemplo, defienden la existencia de estos últimos y sugieren que los evaluadores deberían tenerlos más en cuenta para que su trabajo no se viera afectado por determinadas luchas de poder.

4. Los actores de la evaluación

Conocer a los *actores* de una evaluación (es decir, a los diferentes colectivos a los que, de una manera u otra, afecta la intervención y, potencialmente, las conclusiones de la investigación evaluativa) es importante por dos razones. En primer lugar, porque cada uno de esos grupos tiene intereses diferentes, y a veces contrapuestos, en el programa y, consecuentemente, el tipo de información que quiere obtener de la evaluación difiere del resto. En segundo lugar, porque ellos serán los usuarios eventuales de los resultados obtenidos y, aunque una misma evaluación difícilmente puede proporcionar información de inmediata utilidad para todos los actores, dada la diversidad de sus preocupaciones, el evaluador debe dejar claramente establecido el punto (o puntos) de vista desde el (los) cual (cuales) diseñará y llevará a cabo su investigación, reconociendo la existencia de otras perspectivas.

El cuadro 1 presenta una lista de los intereses-tipo presentes, normalmente, en cualquier proceso de evaluación (VEDUNG, 1996; ROSSI y FREEMAN, 1993; SUBIRATS, 1995).

A la vista de diversos grupos e individuos y, por tanto, de múltiples intereses, debemos hacer referencia a dos importantes aspectos. Primero, los evaluadores deben aceptar el hecho de que sus esfuerzos son sólo un recurso más en el complejo mosaico en el que se toman decisiones y ejecutan acciones. Segundo, los conflictos de intereses entre actores dan lugar a una serie de tensiones entre las que los autores destacan: 1) la inseguridad del evaluador al escoger la perspectiva desde la que diseñar una evaluación, 2) las reacciones negativas de los patrocinadores de las evaluaciones si los resultados de éstas no son positivos y 3) los malos entendidos a los que pueden dar lugar las dificultades de comunicación con los diferentes actores (ROSSI y FREEMAN, 1993).

Si el evaluador es capaz de anticipar y planificar estas cuestiones, logrará minimizar e, incluso, eliminar las tensiones y llevar a cabo un proceso evaluativo pluridisciplinar y plurifuncional con éxito (LAMARQUE, 1993).

5. Perspectivas y modelos en evaluación

Si se establecen distintos grupos en función de los aspectos que cada definición del concepto de evaluación contempla, nos encontramos con un abanico de enfoques evaluativos, definidos

Cuadro 1
Los actores de la evaluación

ACTORES	DESCRIPCIÓN
Diseñadores y decisores del programa	Funcionarios políticos responsables de decidir sobre el inicio de un programa, su posible continuidad, discontinuidad, expansión o recorte.
Patrocinadores o promotores del programa.	Organizaciones que ponen en marcha y financian el programa objeto de evaluación.
Patrocinadores de la evaluación.....	Organizaciones que ponen en marcha y financian la evaluación del programa.
Beneficiarios del programa o clientes	Individuos o colectividades (por ejemplo, hogares, empresas, organizaciones, municipios u otras unidades) que participan directamente en el programa o que se ven afectados por los resultados de esa intervención.
Dirección del programa.....	Individuos o grupos responsables de la dirección y coordinación del programa.
Personal del programa	Personas de primera línea, funcionarios operativos responsables de la aplicación del programa y que se comunican directamente con los destinatarios.
Evaluadores	Grupos o individuos responsables del diseño, realización y resultados de la evaluación.
Competidores del programa	Personas, grupos o instancias administrativas o políticas que compiten con el programa a evaluar en relación a los recursos disponibles.
Actores contextuales	Organizaciones, grupos, individuos u otras unidades del entorno inmediato de una intervención.
Comunidad de evaluadores.....	Conjunto de técnicos y profesionales de la evaluación, sea de manera individual u organizada, que pueden expresar su opinión sobre la evaluación realizada y sus defectos o cualidades.

Fuente: Elaboración propia.

por STECHER y DAVIS (1987) como conjuntos coherentes de ideas sobre lo que una evaluación debería conseguir (objetivos), así como sobre la manera de hacerlo (procedimientos). Desde este punto de vista, aunque todas las perspectivas tengan como finalidad última la de aportar información significativa sobre un programa o política pública, cada una de ellas interpreta de forma desigual cuestiones como la recogida y análisis de los datos o la comunicación de resultados.

Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos a continuación algunos de los modelos ya formalizados y más ampliamente aceptados por la disciplina.

- 1) *La evaluación por objetivos*: constituye la forma clásica de abordar el problema de la evaluación (VEDUNG, 1996; BALLART, 1992). Su desarrollo como modelo, especialmente en el campo de la educación, corresponde a Ralph Tyler que entendía que la manera lógica de planificar un programa consistía en identificar un conjunto específico de fines y objetivos y organizar actividades para alcanzarlos. Por tanto, desde esta perspectiva, la cuestión fundamental radica en determinar los efectos atribuibles a una política o intervención y examinar hasta qué punto sirve para la realización de ciertas metas (BALLART, 1992).

Asimismo, la evaluación clásica por objetivos: 1) otorga más importancia al establecimiento de relaciones causa-efecto que a la generalización de los resultados, 2) utiliza los instrumentos de medición más precisos y confía frecuentemente en los análisis estadísticos y 3) necesita de la

interacción evaluador-cliente para clarificar los objetivos y dar sentido a los resultados (STECHER y DAVIS, 1987).

Así visto, pues, el proceso a seguir para llevar a cabo una evaluación desde esta perspectiva parece sencillo y lineal. De este modo, podemos afirmar que constaría de las siguientes etapas (ALVIRA, 1991): 1) especificación de metas y objetivos del programa, 2) estricta delimitación de estos objetivos de modo jerárquico en términos objetivos y medibles, 3) selección o elaboración de los instrumentos adecuados para medir las situaciones o condiciones del programa en que se produce o no la consecución de dichos objetivos, 4) recopilación de la información necesaria y 5) análisis comparativo de lo logrado.

En la práctica, sin embargo, y a pesar de tratarse de un modelo cuya fortaleza radica en su gran interés en delinear relaciones lógicas entre objetivos y actividades fundamentales del programa, lo que parece simple puede encontrar muchas complicaciones. Algunos de los inconvenientes más importantes que se han formulado con respecto a este enfoque son:

- a) Los objetivos de las políticas y de los programas, desafortunadamente, acostumbra a ser generales, abstractos y confusos debido a que el proceso de decisiones políticas se apoya en acuerdos sobre aspectos muy generales (PATTON, 1997; BALLART, 1992). Aun en el caso de ser concretos, pueden ser ambiguos y contener dos o más significados simultáneamente (VEDUNG, 1996).
- b) La multiplicidad de objetivos para una misma intervención hace necesaria su ordenación y, por tanto, su

previa valoración. Este hecho puede introducir dificultades por razón de limitaciones materiales (por ejemplo, recursos insuficientes, falta de tiempo o datos incompletos) y por las diferentes percepciones de los que participan en el proceso. Además, se pueden encontrar incompatibilidades entre dichos objetivos debido al ya comentado proceso de negociación política.

- c) Los objetivos considerados por este enfoque son fijos, están predeterminados, mientras que el entorno, las necesidades y las propias actividades del programa suelen estar constantemente cambiando (PERRIN, 1998, PATTON, 1997).
- e) La evaluación por objetivos no tiene en cuenta los efectos o consecuencias inesperadas o no anticipadas que, muchas veces, son más importantes que los propios fines de la intervención (PERRIN, 1998).

Suele presentar problemas en lo que respecta a la utilización de los resultados bien porque aquéllos no se presenten a tiempo debido a las exigencias metodológicas y temporales de la misma evaluación, bien porque dichos resultados finales no respondan a las necesidades de las personas que han de tomar las decisiones sobre los programas o políticas evaluados (BALLART, 1992).

A pesar de haber constituido el paradigma predominante en la evaluación de programas desde mediados de los sesenta hasta nuestros días, las limitaciones expuestas sobre la evaluación por objetivos han permitido el desarrollo de otros modelos que exponemos a continuación.

- 2) *La evaluación pluralista*: ante todo, la evaluación pluralista representa el reconocimiento de la naturaleza política de la evaluación. Ello supone que para los defensores de esta corriente: 1) los valores y las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con el programa son importantes, 2) la evaluación se realiza con el propósito de influir en el proceso de toma de decisiones políticas y 3) la evaluación misma tiene un peso político y adopta implícitamente una posición política (CHELIMSKY, 1997; BALLART, 1992).

Desde esta perspectiva, la evaluación se entiende como la puesta a disposición colectiva de una amplia variedad de elementos de información que ayudan a los diversos actores a tomar decisiones conjuntamente (MONNIER y SPENLEHAUER, 1992). Su credibilidad ya no depende, como en el modelo racionalista-científico expuesto con anterioridad, del rigor de los instrumentos de medición de los efectos utilizados, sino de la interacción entre los protagonistas del proceso evaluativo. La negociación a la que dicha interacción da lugar 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. En la medida en que permite una redistribución del poder decisorio, el enfoque pluralista «democratiza» la evaluación (WEISS, 1983).

Evidentemente, esta nueva lógica modifica el rol del evaluador. Si la evaluación por objetivos lo describía como un «mentor» (STECHEER y DAVIS, 1987), que trabajaba mano a mano con los responsables del programa dada su reconocida competencia técnica, la perspectiva pluralista lo considera como un mediador, cuya tarea principal consiste en ayudar a clarificar a los participantes sus propias posiciones garantizando, así, que se respeten todas las posturas y se pueda alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades (BALLART, 1992; STECHER y DAVIS, 1987).

A pesar de que la evaluación pluralista permite hacer frente a muchas de las objeciones analizadas para el modelo clásico, también presenta algunas restricciones: 1) la adopción del enfoque puede comprometer la calidad de la investigación como consecuencia de una pobre estimación de los efectos, 2) es necesaria una gran habilidad negociadora y una importante capacidad de gestión política por parte del evaluador y 3) se requieren tiempo y recursos suficientes (CABRERA, 1998).

Los principios en los que se fundamenta el enfoque pluralista han dado lugar a diferentes modelos de evaluación que han ido surgiendo en los últimos años. Pese a recibir distintas denominaciones, todos ellos comparten unas características generales que podemos sintetizar en los cuatro puntos siguientes (BALLART, 1992): 1) la importancia de considerar una pluralidad de valores en la evaluación de cualquier programa, 2) una preocupación por la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones por los responsables directos de los programas, 3) la utilización de metodologías cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento más profundo del programa y su contexto y 4) la sustitución de métodos científicos que precisan un entorno estable y sin cambios por otros que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los programas.

6. Tipos de evaluación

Tendemos a hablar de la evaluación como si se tratara de un todo. Sin embargo, esta palabra no debería utilizarse tan genéricamente, como si fuera una única actividad homogénea. Es necesario referirse a diferentes tipos de evaluación.

Al intentar clasificar las diferentes clases de evaluación de políticas que se pueden llevar cabo, podemos examinar diversas tipologías en función de los criterios considerados. Nosotros, y sin

olvidar otras categorizaciones, nos referiremos a los aspectos del programa que son objeto de evaluación; es decir, en función de las cuestiones que la evaluación intente responder, distinguiremos entre un tipo u otro. Para realizar una exposición más ordenada de las diferentes clases de evaluación que son consecuencia de la utilización de este criterio, nos guiaremos, también, por el momento en que se lleva a cabo la evaluación. En realidad, pues, estaremos utilizando dos pautas a la hora de hacer nuestra clasificación: la finalidad y el tiempo.

En este sentido, podemos establecer una triple distinción de la evaluación en función del momento en el que se evalúa:

- 1) *La evaluación previa o ex ante*: esta primera clase de evaluación se realiza antes de tomar la decisión de emprender un programa y, consecuentemente, tiene que ver con la identificación del problema (la necesidad que será cubierta), el diseño del programa y la planificación del mismo. En realidad, de lo que se trata es de «diagnosticar» las actividades de la evaluación (es decir, de los conceptos y los procedimientos involucrados en la definición y especificación de los problemas públicos) con el objetivo de reforzar tanto el diseño de las intervenciones como su futura evaluación.

Para ALVIRA (1991), entre este tipo de evaluaciones se encuentra la evaluación de necesidades (que tiene como objetivo conocer el alcance, volumen y características del problema que la intervención quiere solucionar), la evaluación del diseño/conceptualización del programa de intervención propiamente dicha (que se centra en la definición de la población que se beneficiará del programa, en los posibles problemas de cobertura y en el conjunto de actividades que conforman dicho programa, incluidos los recursos que se utilizarán) y la evaluación de la evaluabilidad (es decir, la valoración de la capacidad de realizar la evaluación posterior del proyecto).

- 2) *La evaluación intermedia*: el segundo tipo de evaluación considerado permite llevar a cabo un seguimiento del programa, suministrando información sobre su marcha. En este sentido, tiene lugar *durante* el programa. Sus resultados permiten adoptar dos tipos básicos de decisiones: 1) determinar la continuidad del programa, puesto que han podido producirse circunstancias que hayan modificado aspectos del mismo y 2) en el caso en que dicha continuidad quede justificada, establecer si se mantiene la formulación inicial o se redefinen los objetivos y metas propuestas y los procedimientos operativos que se utilizan (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992).

Se desprende de lo dicho que realizar este tipo de evaluación determina, de alguna manera, el fracaso o el triunfo de los programas aplicados ya que intenta explicar, con

todo grado de detalle, qué, en el programa, condiciona los impactos (VEDUNG, 1996).

Evaluar cómo está funcionando un programa supone realizar tres tipos de evaluaciones (ALVIRA, 1991):

- a) En primer lugar, se encuentra la llamada evaluación de la implantación que, en cierto modo, se solapa con el análisis de la evaluabilidad comentado previamente debido a que una buena parte de la información requerida por ambas clases de evaluación es común y la metodología para recopilarla es prácticamente la misma. La evaluación de la implantación supone, pues, valorar los instrumentos que son necesarios, según los esquemas teóricos previamente fijados, para que el programa sea implantado.

Los dos aspectos clave de este tipo de evaluación son: 1) La fijación de una muestra de momentos, de unidades de análisis y de lugares para llevar a cabo la recogida de información, de modo que ésta sea generalizable y 2) la adecuada selección de los elementos que constituyen y definen el programa, separando lo que es esencial y definitorio de lo que es accesorio. Esto último supone no sólo realizar un inventario de las actividades y operaciones que el programa comprende y llevar a cabo un estudio de las diferentes partes del mismo (PATTON, 1997), sino determinar cuáles son sus objetivos (y ordenarlos en el caso de que sean múltiples), identificar a los distintos actores que están implicados en el programa de una manera u otra, examinar las infraestructuras de las que se dispone y llevar a cabo un análisis de la estructura organizativa de la entidad responsable de la política o programa, considerando sus sistemas y procedimientos (TERMES 1999; CABRERA, 1998).

- b) El segundo tipo de evaluación intermedia es la evaluación de la cobertura. Consiste en analizar hasta qué punto el programa llega a la población objeto del mismo. En este sentido, no se trata sólo de mostrar hasta qué punto se está produciendo la participación real de los individuos a los que se desea beneficiar con la intervención (es decir, de especificar el grado de cobertura propiamente dicho) sino, también, de examinar si existe sesgo en la cobertura (es decir, en qué grado los distintos subgrupos de la población objetivo participan diferentemente en las actividades del programa) y de indicar la tasa de abandonos entre los participantes. Por ello, es fundamental analizar, por lo menos, tres cuestiones: 1) el conocimiento del programa por parte de los posibles usuarios del mismo, 2) la accesibilidad física y 3) la aceptación del mismo (accesibilidad psíquica o motivacional).

- c) Por último, hallamos la monitorización y seguimiento del programa que hace referencia a la evaluación continuada de un programa, normalmente realizada desde dentro, con el objetivo esencial de gestionar y dirigir adecuadamente la intervención en cuestión. Implica la definición de criterios operativos de logro así como la construcción de indicadores que se aplican sistemáticamente mientras se desarrolla el programa (TAMAYO, 1997). Por ello, la monitorización exige: 1) un buen sistema de indicadores, 2) unos soportes documentales donde se recoja la información necesaria para elaborar dichos indicadores, 3) un sistema de información informatizado y 4) una metodología adecuada de análisis periódico de la información recogida.
- 3) *La evaluación posterior o ex post*: la evaluación que tiene lugar una vez que el programa ha finalizado suele ser el tipo de evaluación más utilizado y, durante muchos años, ha sido la única actividad evaluativa reconocida como tal. Podemos afirmar que la evaluación *ex post* tiene una triple finalidad: 1) valorar el logro de los resultados generales (por esa razón, comúnmente, se la denomina evaluación de resultados), 2) determinar en qué grado los efectos, o no efectos, son atribuibles al programa o intervención y 3) obtener enseñanzas y experiencias para otros programas o proyectos futuros (ANDER-EGG, 1992; ALVIRA, 1991).

A efectos de este artículo, y aun siendo conscientes de que dejamos un importante número de elementos sin examinar, nos interesa analizar los criterios a partir de los cuales se puede realizar una evaluación de estas características.

Efectivamente, a la hora de obtener información sobre los resultados de la política, los analistas pueden utilizar diferentes criterios. La mayoría ha utilizado los de eficacia y eficiencia, prácticamente, como sinónimos de evaluación posterior. Sin embargo, hay otras pautas a considerar que pueden, asimismo, arrojar importantes conclusiones sobre la intervención pública. Así, vamos a referirnos a:

- a) La evaluación de la eficacia: se preocupa de en qué medida se han alcanzado los objetivos del programa, independientemente de los medios o recursos utilizados (TERMES, 1999) y, por tanto, determina si los efectos de la intervención sobre el colectivo al que iba dirigida se pueden atribuir unívocamente a la intervención realizada. Muchos autores no distinguen entre esta modalidad y la evaluación de impacto quizá porque la metodología entre ambos tipos de evaluación es muy similar. Con respecto a esta cuestión, podemos establecer que la primera tiene en cuenta, únicamente, a los beneficiarios/usuarios directos, mientras que la segunda

analiza los efectos del programa sobre el conjunto de la población. Otros aspectos diferenciadores hacen que la evaluación de impacto sea más completa porque: 1) valora los resultados tanto positivos como negativos (lo que el programa ha conseguido y lo que el programa no ha conseguido), 2) considera tanto lo que estaba previsto como lo que no estaba previsto y 3) recoge las consecuencias de la intervención a largo plazo (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992).

A pesar de ser uno de los tipos de evaluación por excelencia, consideramos adecuado hacer una serie de matizaciones con respecto a este tipo de investigación evaluativa:

- Uno de los problemas con que suelen encontrarse los evaluadores es la ambigüedad con la que los objetivos están definidos. Para poder realizar una evaluación de la eficacia, es necesario que dichos objetivos permitan realizar una descripción de los resultados específicos que, de conseguirse, permitirían afirmar que el programa ha sido un éxito (TERMES, 1999; BALLART, 1992).
- El fundamento de una evaluación de la eficacia es estimar los efectos «netos» de la intervención. En este sentido, los efectos brutos hacen referencia a todos los cambios que se observan cuando se lleva a cabo el análisis del programa, mientras que los efectos netos son los resultados que pueden ser razonablemente atribuidos a la intervención en cuestión. Lo que en términos simbólicos queda muy claro, en la práctica introduce dificultades dado, sobre todo, lo complicado que resulta separar los acontecimientos relacionados con el programa de los que no lo están (ROSSI y FREEMAN, 1993).
- La medida del impacto de una política pública incluye tanto efectos tangibles como simbólicos (DYE, 1995). Los primeros están relacionados con lo que realmente hace la entidad pública (asfaltar las calles, construir un Palacio de Congresos, subvencionar una residencia para la tercera edad o mejorar la red de transporte urbano, por poner algunos ejemplos). Los segundos tienen que ver con las percepciones y actitudes que los individuos tienen de y hacia la acción gubernamental. Y es que, para gobernar la realidad, no basta con hacer un buen trabajo sino que los beneficiarios de las acciones públicas tienen que percibir de la excelencia de dicho trabajo (ORTIGUEIRA BOUZADA y ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, 1998). No es suficiente ofrecer calidad sino que los ciudadanos tienen que *percibir* dicha calidad. Por tanto, es necesario llevar a cabo evaluaciones de la satisfacción de los usuarios si se

quiere obtener una medida completa de la eficacia de un programa.

- b) La evaluación de la eficiencia: cuando se utiliza el término eficiencia, con él se hace referencia a la relación existente entre los recursos o *inputs* de cualquier clase empleados en la realización de una actividad (recursos humanos, materiales o financieros, por ejemplo) y los resultados obtenidos u *outputs*. Valorar el nivel de eficiencia, consecuentemente, tiene como objetivo conocer el grado de optimización de los medios empleados en relación a los objetivos propuestos (TERMES, 1999). En el campo que nos ocupa, la evaluación de la eficiencia es, básicamente, una evaluación de la rentabilidad económica del programa; es decir, una evaluación centrada en el coste de la intervención en relación a los resultados que ésta consigue.

En los últimos años, las instituciones públicas han ido tomando conciencia de la importancia de llevar a cabo evaluaciones de la eficiencia por tres razones fundamentales (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992): 1) la escasez de recursos, 2) la existencia de necesidades múltiples y 3) la posibilidad de utilización alternativa de dichos recursos. Sin embargo, ello no es tan fácil porque 1) no es sencillo disponer de los datos que se necesitan, 2) los procedimientos técnicos requeridos por el programa puede que exijan una metodología sofisticada no disponible, o quizá innecesaria dado su mínimo impacto en la intervención, 3) pueden surgir controversias políticas o morales como consecuencia de considerar medidas económicas de recursos o impactos, lo que puede minar la relevancia y la utilidad potencial de la evaluación y 4) expresar los resultados en términos de eficiencia puede suponer tener en cuenta las diferentes perspectivas y valores sobre costes e impactos que tienen los diversos actores de la evaluación (patrocinadores, responsables, destinatarios y evaluadores del programa).

Existen tres tipos de evaluación económica:

- Análisis coste-beneficio: este método compara los beneficios (tangibles e intangibles) y los costes (directos e indirectos) de un programa, ambos expresados en medidas monetarias, desde una perspectiva social (BATTIATO, 1993). Su objetivo fundamental es maximizar la rentabilidad de la intervención pública (es decir, el bienestar social) e incrementar, consecuentemente, la disponibilidad financiera para otros programas y proyectos de interés (HARLOW y WINDSOR, 1988). Un análisis coste-beneficio *ex post* sólo se puede llevar a cabo si cumple una serie de requisitos, a saber (ROSSI y FREEMAN): 1) el programa dispone de fondos independientes de modo que sus costes pueden separarse de otras actividades, 2) el programa ha

superado su fase de desarrollo, lo que permite detectar efectos «netos» significativos, 3) se conoce, o se puede estimar válidamente, la repercusión de la intervención y la magnitud de la misma, 4) los beneficios se pueden expresar en términos monetarios y 5) los responsables de la toma de decisiones están considerando programas alternativos en vez de, únicamente, preocuparse por la continuación de la intervención evaluada.

- Análisis coste-eficacia: este segundo procedimiento para evaluar la eficiencia, también denominado análisis coste-efectividad, se diferencia del anterior en que no precisa que los costes y los beneficios estén expresados en la misma unidad de medida (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992). El principal inconveniente de esta técnica radica en que sólo se puede comparar la eficacia relativa de diferentes programas cuando sus metas y la medida de sus resultados son similares (ROSSI y FREEMAN, 1993).
- Análisis coste-utilidad: el último tipo de evaluación económica, y el más difícil de llevar a cabo, compara y valora la relación existente entre los costes, expresados en unidades monetarias, y los resultados, entendidos éstos como las utilidades percibidas por el individuo de forma subjetiva (AGUILAR y ANDER-EGG, 1992). Su principal ventaja es que permite la comparación entre diferentes alternativas de intervención, desde el punto de vista del valor que las personas afectadas le otorgan a los objetivos que se persiguen. Aun así, también presenta una seria limitación: se trata de un método que sólo es viable en el caso de que existan varias alternativas de elección.

Las tres técnicas que acabamos de exponer tienen en común que proporcionan enfoques sistemáticos a la hora de realizar análisis de asignación de recursos y que animan al evaluador a tener en cuenta los costes del programa, una práctica que ha sido frecuentemente olvidada (WEISS, 1998; ROSSI y FREEMAN, 1993). Aunque las hemos considerado dentro del apartado dedicado a las evaluaciones *ex post*, por ser al final de los programas, cuando más implantación tienen, estos procedimientos también se pueden aplicar de manera prospectiva o, incluso, en un momento determinado durante la ejecución del proyecto.

- c) La evaluación de la equidad: normalmente, cuando se declara que un resultado determinado, consecuencia de una intervención pública, ha supuesto una mejora social, no se tiene en cuenta *quién*, entre la colectividad objetivo del programa, ha experimentado un progreso (WILLIAMS, 1993). Los cambios en el bienestar individual son valorados, únicamente, por cada sujeto en función de sus pro-

pios criterios y de la situación personal de la que partía. Desde este punto de vista, tener en cuenta el principio de equidad en una evaluación de resultados implica determinar hasta qué punto la distribución del coste y/o los beneficios del programa entre diferentes grupos pertenecientes a la población beneficiaria es consistente con algún criterio estándar defendible (CABRERA, 1998; DUNN, 1994). Llevar a cabo una evaluación de la equidad, pues, significa determinar la contribución de la política o programa al bienestar social midiendo el beneficio neto en términos de su distribución (BATTIATO, 1993).

La equidad está muy relacionada con los conceptos de justicia e imparcialidad y, a menudo, da lugar a conflictos éticos cuando se trata de escoger la pauta más adecuada para distribuir los recursos entre los miembros de una sociedad.

Desde un punto de vista pragmático, para llevar a la práctica la evaluación de la equidad de una política o programa público, es necesario considerar, al menos, cuatro aspectos (CABRERA, 1998): 1) la equidad de los *inputs* (que se consigue al igualar el montante de los recursos dedicados a un área de un tópico particular a través de una unidad de análisis determinada) y la equidad de los *outputs* (es decir, la igualdad de condiciones después de la recepción de un servicio público), 2) el establecimiento de la unidad de análisis (el territorio, la renta o la población, por ejemplo), 3) la presencia de conflicto entre los objetivos del programa y 4) el riesgo que supone analizar parcialmente el problema.

- d) La evaluación de la sensibilidad: la sensibilidad (*responsiveness*) se refiere al grado en que la política pública satisface las necesidades, preferencias o valores de grupos determinados. Se trata de un tipo de evaluación fundamental porque tiene en cuenta el punto de vista del beneficiario. Complementa los enfoques anteriores y, en ese sentido, se pregunta si las evaluaciones a partir de los criterios de eficacia, eficiencia y equidad reflejan apropiadamente dichas necesidades, preferencias o valores (DUNN, 1994).

A pesar de su gran parecido debido, sobre todo, a una metodología común de obtención de datos, no hay que confundir la evaluación de la sensibilidad con la evaluación de la satisfacción de los usuarios a la que nos hemos referido con anterioridad. Una intervención puede haber sido *sensible* pero, sin embargo, no haber sido percibida como tal por los beneficiarios. El caso contrario también podría ser cierto.

- e) La evaluación de la pertinencia: también denominada *adequacy evaluation*, este quinto criterio se define como la valoración de la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que

se realiza. En otras palabras, la pertinencia es básicamente una cuestión de utilidad que permite situar el programa concreto en un marco mucho más global: en relación a la política de la que forma parte, en relación a otros programas e iniciativas públicas y en relación a los elementos de programa considerados (es decir, a las acciones o actividades implicadas en un programa) (UD-NORAD, 1997).

En definitiva, la pertinencia se preocupa de si la razón de ser de un programa está de acuerdo con las prioridades de la comunidad local al que va dirigido y de la sociedad en cuestión.

- f) La evaluación de la sostenibilidad: este concepto se asocia a las perspectivas de duración y persistencia de los resultados de la actuación pública, una vez que ésta ha finalizado, a través del tiempo (AECA, 1999; TERMES, 1999). De hecho, la evaluación de la sostenibilidad es la «prueba final» del éxito de un programa porque valora si sus beneficios permanecen a pesar de que se puedan producir cambios técnicos o del entorno. Este último criterio da lugar, así, a una perspectiva a largo plazo en íntima relación con el desarrollo endógeno de la unidad territorial (municipio, Comunidad Autónoma o Estado, por ejemplo) donde se ha producido la intervención.

La evaluación de la sostenibilidad no debe confundirse con los resultados y con las medidas de impacto. Así, algunos de los aspectos a tener en cuenta cuando se lleva a cabo una valoración de este tipo son: la capacidad para generar el flujo de *outputs*, los beneficios que generan los *outputs* a corto y largo plazo, los cambios cualitativos del nivel de vida producidos por el programa implantado y la seguridad de mantener la distribución equitativa de los resultados durante un largo período de tiempo.

Cabe concluir que, evidentemente, la viabilidad sólo puede ser verificada con posterioridad a la finalización del programa y, por esta razón, constituye uno de los temas centrales de las evaluaciones *ex post*.

7. Reflexiones finales

Tal y como anunciábamos en la introducción de este texto, ha sido nuestra intención establecer un método de sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas que enriquezca el debate sobre las formas de llevar a cabo una acción de estas características e implicaciones. Para ello, hemos analizado el significado de dicha noción y sus objetivos así como los distin-

tos grupos de actores que pueden estar involucrados en una investigación evaluativa. Introducir este concepto nos ha permitido, en una sección posterior, referirnos a los diferentes enfoques evaluativos, destacando sus ventajas e inconvenientes y, finalmente, presentar una importante tipología de evaluación.

La sistematización realizada en el presente artículo pretende servir como una aproximación previa a la elaboración de una metodología útil de evaluación de programas y políticas públicas. Este carácter exploratorio da lugar a que la propuesta aquí realizada sea, lógicamente, incompleta. Son muchos los aspectos que no han podido ser abordados, no sólo en cuanto al detalle de las cuestiones analizadas sino, también, por lo que se re-

fiere a elementos que ni siquiera han sido mencionados. Así, una metodología consolidada debería presentar, por ejemplo, las nuevas tendencias en evaluación u otras clasificaciones según diferentes criterios o materias relacionadas con la evaluación de resultados tales como la validez o los diseños de investigación existentes.

No obstante, creemos que hemos proporcionado suficientes elementos para delimitar el término evaluación y establecer, así, las bases de un debate en aras de la consolidación de una disciplina cuya actuación viene justificada por la necesidad de satisfacer las necesidades ciudadanas a partir de un modelo de calidad y eficacia.

Notas

* Analista senior del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

¹ El análisis de políticas públicas comprende cuatro grandes fases que están en ínti-

ma vinculación: 1) definición del problema, 2) toma de la decisión, 3) puesta en práctica o implantación de la decisión y 4) evaluación.

Bibliografía

- AECA (1999): *Indicadors de gestió per a les entitats públiques*. Principis de comptabilitat de gestió. Col·lecció Documents, nº 16. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. Barcelona.
- AGUILAR, M^a J. y ANDER-EGG, E. (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI editores. Madrid.
- ALVIRA MARTÍN, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*. Colección Cuadernos Metodológicos, nº 2. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- BALLART, X. (1996): «Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas» en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (coords.): *Lecturas de Gestión pública*. Editores: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- BATTIATO, S. E. (1993): «Cost-benefit analysis and the theory of resource allocation» en WILLIAMS, A. y GIARDINA, E. (eds.): *Efficiency in the public sector. The theory and practice of cost-benefit analysis* Edward Elgar Publishing Limited, Hants. Inglaterra.
- CABRERA NUEZ, T. (1998): «Un modelo para la evaluación de las políticas deportivas municipales: Conceptualización y aplicación empírica». Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- CHELIMSKY, E. (1997): «Political environment of evaluation and what it means for the development of the field» en CHELIMSKY, E. y SHADISH, W. (eds.): *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Sage Publications. Thousand Oaks, California.
- DUNN, W. (1994): *Public policy analysis. An introduction*. 2ª edición. Prentice Hall. Englewoods Cliffs, New Jersey.
- DYE, T. (1995): *Understanding public policy*. 8ª edición. Prentice Hall. Englewoods Cliffs, New Jersey.
- GEVA-MAY, I. y PAL, L. (1999): «Good fences make good neighbours. Policy evaluation and policy analysis – Exploring the differences» en *Evaluation*, vol. 5, nº 3 (julio). Págs. 259-277.
- HARLOW, K. y WINDSOR, D. (1988): «Integration of cost-benefit and financial analysis in project evaluation» en *Public administration review*, vol. 48, nº 1. Págs. 918-928.
- LAMARQUE, D. (1993): «Au coeur du processus: le rôle de l'instance d'évaluation» en *Révue française d'administration publique*, nº 66. Págs. 249-253.
- MOLINER, M. (1987): *Diccionario de uso del español*. Eds. Gredos. Madrid.
- MONNIER, E. y SPENLEHAUER, V. (1992): «L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste» en *Politiques et management public*, vol. 10, nº 3 (septiembre). Págs. 61-82.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, M. y ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, M. (1998): «La corporación local sus servicios y sus líderes formales: creación y pilotaje de su imagen en los nuevos tiempos del euro» en *VII Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Consellería de Economía e Facenda. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- PATTON, M. Q. (1997): *Utilization-focused evaluation. The new century text*. 3ª edición. Sage Publications. Thousand Oaks, California.
- PATTON, M. Q. (1987): *How to use qualitative methods in evaluation*. Colección «The Program Evaluation Kit». Sage Publications. Newbury Park, California.
- PERRIN, B. (1998): «Effective use and misuse of performance measurement» en *American journal of evaluation*, vol. 19, nº 3. Págs. 367-379.
- ROSSI, P. H. y FREEMAN, H. E. (1993): *Evaluation. A systematic approach*. 5ª edición. Sage Publications. Newbury Park, California.
- SCRIVEN, M. (1991): *Evaluation thesaurus*. 4ª edición. Sage. Newbury Park, California.
- STECHEER, B. y DAVIS, W. (1987): *How to focus an evaluation*. Colección «The Program Evaluation Kit». Sage Publications. Newbury Park, California.
- SUBIRATS, J. (1995): «Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación» en *Gestión y política pública*, vol. IV, nº1 (primer semestre). Págs. 5-23.

- TAMAYO, M. (1997): «El análisis de las políticas públicas» en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- TERMES, F. (1999): *L'auditoria de performance*. Document 2. Sindicatura de Comptes de Catalunya. Barcelona.
- UD-NORAD (1997): *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo: manual para evaluadores y gestores*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid.
- VEDUNG, E. (1996): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- WEISS, C. H. (1998): *Evaluation*. Prentice Hall. Segunda edición. Upper Saddle River, New Jersey.
- WEISS, C. H. (1983): *Stakeholder-based evaluation*. New Directions for Program Evaluation, nº 17. Jossey-Bass. San Francisco.
- WILLIAMS, A. (1993): «Cost-benefit analysis: applied welfare economics or general decision aid?» en WILLIAMS, A. y GIARDINA, E. (eds.): *Efficiency in the public sector. The theory and practice of cost-benefit analysis*. Edward Elgar Publishing Limited, Hants. Inglaterra.

