La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro

María García Añón. Profesora Titular de Universidad.
Presidente Técnico de la Asociación de Estudios Universitarios de Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, ECOPOL
Directora del Curso de Expertos de "Métodos de Evaluación"

INTRODUCCIÓN

La implementación de Políticas Públicas ha de asumir la continua necesidad de administrar recursos escasos, procurando compatibilizar derechos humanos y sostenibilidad con el objetivo de obtener los mejores resultados al menor coste, o dicho de otra forma, intentar lograr la eficiencia y, si al mismo tiempo, se consigue la satisfacción de las personas a quienes van dirigidas, habrán conseguido, además de eficiencia, calidad.

Llevar a cabo la Evaluación de una Política Pública, debería justificarse para mejorar el funcionamiento de la misma, sin olvidar, los acuerdos previos con los sectores de población hacia los cuales va destinada dicha política. De hecho, la Evaluación es un instrumento que facilita la forma más óptima para la toma de decisiones, en cuánto a hacer o no hacer.

Otra cosa es cómo utiliza los resultados el promotor que encarga la Evaluación. Pero además, el evaluador ha de enfrentarse a otros problemas como al de una profesión que no existe como tal, a la ausencia de titulación universitaria propia, a la falta de regulación y al intrusismo.

El trabajo resume mi percepción de dos décadas de estar trabajando en esta materia, dividida en dos Partes: la Primera, teórica en la que se presentan los elementos a utilizar y la metodología para hacerlo; la Segunda, es una opinión acerca de su futuro, sin

devaluar otras que puedan ser contrarias a las aquí vertidas.

Palabras clave:

Políticas Públicas. Evaluación. Métodos. Profesión de evaluador.

PRIMERA PARTE.- TEORÍA: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las Políticas Públicas'(policy) es la forma en que los decisores públicos con legitimidad y competencia, adoptan decisiones para implementar o no, acciones que toman forma de Planes (suma de programas con objetivos comunes), Programas (orden de las actividades) y/o Proyectos (actividades para lograr unos objetivos) sectoriales o globales.

Por tanto, el estudio de las Políticas Públicas se ocupa de:

- analizar la acción de la autoridad investida de poder público (uno o varios actores públicos) y legitimidad gubernamental,
- que se lleva a cabo frente a un problema,
- en el seno de la sociedad y en un sector de su competencia,
- que se refleja el resultado (a diferencia de la estructura-polity o del proceso-politics), respecto a la decisión de:
  - 'hacer', bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas;
  - o de 'no-hacer', bajo la forma de opción cero;
  - o de la actividad modificada, alternativa distinta al hacer o no-hacer, contempla lo que denomino como 'espera' o paréntesis dedicado a negociaciones u otras consideraciones, que pueden provocar o no, variaciones en la decisión original, incluyendo el 'coste deoportunidad' valorando las alternativas abandonadas,
  - analizar los medios empleados, la forma de administración y asignación de bienes colectivos y recursos escasos,
  - evaluar el grado de éxito obtenido en la resolución dicho problema.

El procedimiento del que se sirve una Política Pública para su implementación, son los Instrumentos:

- Políticos.- Se basan en el Programa público presentado sobre una determinada Política Pública;
- Jurídicos.- Se basan en la normativa existente que regula una determinada Política Pública;
- Económicos.- Se basan en Presupuesto adjudicado a la implementación de una determinada Política Pública;
- Sociales y culturales.- Relativos a la población afectada y a los impactos;
- Tecnológicos y energéticos.- Empleo de nuevas tecnologías que optimicen el desarrollo industrial y el ahorro de energía, otros.

LA EVALUACIÓN

Si la decisión es el qué (qué decisión se adopta); la implementación es el cómo (cómo se pone en marcha dicha decisión, es decir, su implementación); la evaluación es el cuánto (cuánto ha sido su coste y beneficio). Para conocer si la implementación de una proyecto ha sido eficiente, es preciso utilizar los métodos necesarios que ayuden a la toma de decisiones, evaluando las distintas alternativas y escogiendo las más satisfactorias, que permitan lograr el objetivo previsto, e investigando las consecuencias o impactos que seguirían a su elección.

Así, Evaluar un Plan, Programa, o Proyecto, tanto sea público como privado, significa dar un valor a la medida del alcance de su implementación, respecto a los objetivos previstos por el decisor. Es preciso tener en cuenta, que una Evaluación no es sólo una medición:

porque mientras esta última no es más que un proceso de asignación de un número a una observación o hecho, la Evaluación en cambio, aplica métodos de investigación científica para estimar los resultados.

En este sentido, la Evaluación consiste en la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas, o Proyectos (tanto públicos como privados). Igualmente, se puede evaluar el valor de opción de las alternativas desechadas.

Entre las múltiples utilidades de la Evaluación, podemos destacar que sirve para:

- Ofrecer información al decisor (cliente que la demanda), ya que mide y valora el plan, el proyecto y el programa.
- Ofrecer información acerca de la demanda real de un servicio o actividad y la viabilidad del proyecto.
- Obtener información para juzgar la alternativa de decisión o de no-decisión.
- Ofrecer información para escoger las alternativas más eficientes para la realización de la actividad aún por llevar a cabo o ya ejecutada (implementada), seleccionando las más viables.
- Permitir ver lo positivo (puntos fuertes) o negativo (puntos débiles) de aquella actividad a llevar a cabo, o la ya implementada.
- Analizar la congruencia entre ejecución o implementación y los objetivos.
- Valorar -tras la elección de los métodos más eficientes según cada Estudio de Caso- el nivel de éxito del proyecto.
- Calcular la sostenibilidad y el grado de cumplimiento de la implementación respecto a los objetivos previstos a corto, medio y largo plazo.
- Según el método de análisis utilizado, puede suministrar información acerca de externalidades y sinergias.
- Adoptar medidas correctoras en aquellas partes de la actividad que manifiesten externalidades o tengan puntos débiles, tanto durante la implementación, como después de ella.
- Ayudar al ahorro y utilizar eficientemente los recursos.
- Legitimar la toma de decisiones públicas, aportándoles objetividad, transparencia y, en muchos casos, fomento el tejido social y la colaboración ciudadana.

En este sentido, la Evaluación consiste en la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas, o Proyectos (tanto públicos como privados). Igualmente, se puede evaluar el valor de opción de las alternativas desechadas.

MODELO DE LA EVALUACIÓN

El concepto de 'Modelo' como sinónimo de un marco arquetípico, representativo y sintético debe servir siempre de referencia al cual debe dirigirse el evaluador para razonar la bondad o los errores de los puntos fuerte, o débiles, o alternativas que propone. La forma de ampliar el ámbito de dicho Modelo, es que sea un referente universal que, como dice Lindblom, implica a "ciertos valores que se piensa sirven a toda la sociedad" (Lindblom, 1991).

En este sentido, el referente que siempre utilizo, es el Desarrollo Sostenible -de aceptación universal y aplicable a todos los campos, evitando así, valoraciones subjetivas: los puntos fuertes y débiles, no son los derivados de valoraciones subjetivas del evaluador, sino los que corresponden a las bases de la sostenibilidad permitiendo comprobar si una Política Pública se ha pensado o implementado conforme a una gestión eficaz y eficiente de los recursos empleados (cualesquiera que sean), para que, tanto estos, como la actividad que han contribuido a generar, y los resultados (producidos o esperados), puedan cubrir necesidades presentes y futuras.

MÉTODOS

Se entiende por método ('meta'=hacia; 'odos'= camino), el procedimiento empleado para obtener un fin. Es decir, un estudio científico para alcanzar su objetivo, procede a la aplicación de un método,

para justificar afirmaciones sobre regularidades o sus causas (Pizarro, 1986). Para dicha aplicación de la investigación, en una Evaluación, se utilizan:

a) los métodos-guía que sirven para ordenar los elementos de la investigación; y

b) los métodos-herramienta que sirven para operar. A continuación, se resumen ambos.

Ahora bien, no hay por qué tratar de conseguir un método de investigación 'dominante' y estable, que sirva para todos los Estudios de Casos, sino tan sólo, que se demuestre útil e idóneo para una determinada investigación.

a) MÉTODOS-GUÍA.-

1. Científico.- La investigación ha de tener las características de objetividad, sistematicidad, metodicidad, verificabilidad, ser explicativa y capaz de probar y comunicar los resultados.

2. Empírico.- Se basa fundamentalmente, en la experiencia e incluye la observación y descripción de los hechos.

3. 'Transdisciplinar'.- Esto es, superando los conceptos de 'multidisciplinar' (en el sentido de contemplar otras diversas materias que puedan estar relacionadas con las policy), y el de 'interdisciplinar' (en tanto que supone el encuentro y cooperación entre las policy y otras disciplinas que aportan, cada una de ellas, sus propios esquemas conceptuales, su forma de definir los problemas y sus métodos de investigación)(*). Así, en la investigación transdisciplinar, además del contacto y la cooperación entre es estudio de las policy y otras ciencias, se produce un intento de convergencia de todas ellas, para adoptar un mismo método de investigación y un mismo paradigma.

4. Holístico.- Da prioridad a las interrelaciones de todos los componentes, en vez de observarlos únicamente de una forma aislada que no explicaría los resultados de dicha interrelación, en el sentido de que "la parte, para ser algo verdadero, no puede considerarse aislada, sino dentro de la totalidad " (Hegel, edic. 1969).

b) MÉTODOS-HERRAMIENTA.-

En cuanto a los diversos métodos que, a modo de herramienta, se emplean en una Evaluación, encontramos que, habitualmente, sólo se utiliza uno. Debido a que todos ellos tienen ventajas e inconvenientes, soy partidaria de emplear todos los posibles que permita el Estudio de Caso a evaluar o , al menos, utilizar más de uno para contrastar resultados y tener el mínimo margen de error. Así, cada uno de los métodos, con sus modos de proceder definidos, facilita la información y resultados.

A continuación, presento una selección de los mismos (apenas definidos por insuficiente espacio para ello) que se pueden utilizar para la Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, divididos en tres grupos,sugiriendo el empleo de al menos, uno de cada:

I. MÉTODOS DE ANÁLISIS CUANTITATIVOS.-

- El Análisis Costes-Beneficios (ACB).- Permite escoger entre varias alternativas, la que pueda resultar de menor coste, o que nos ofrezca resultados que estimemos óptimos.

- Análisis Coste-Eficiencia (ACE).- La decisión se toma en relación con los resultados deseados, y con el mínimo coste que permita obtenerlos.

- Análisis Multicriterios.- Utilizado cuando los objetivos perseguidos son múltiples, y se expresan en distintas unidades, por lo que para poderlas comparar, habrá que ponderarlas según su importancia, dando unos coeficientes de ponderación a los distintos objetivos que nos permitan tomar una decisión final.

- Gestión y Evaluación de Riesgos.- Utilizado en evaluaciones en las que se precisa analizar riesgos, para aumentar el conocimiento del proceso y así identificar modificaciones (posibles u obligatorias) y, cara a las alternativas, comparar sus riesgos.

- Análisis Riesgos-Beneficios.- Se utiliza para tomar decisiones con actividades de alto riesgo.

- Análisis Decisional.- Consiste en establecer una 'matriz de ganancias' que nos indica los diferentes resultados en función de las distintas elecciones de inversión escogidas.

- Análisis input-output (AIO).- Compuesto por tablas que describen -dado un proyecto planeado- los inputs o entradas, integrados por las fuentes materiales, financieras y humanas accesibles; y los outputs o salidas, que integra los servicios o productos que un proyecto proporciona a la población objetivo y que son considerados para producir impactos esperados.

- Análisis de regresión.- Sirve para predecir una sola variable dependiente a partir de cualquier número de variables independientes.

- PERT (Program Evaluation and Review Technique).- Es una Evaluación que utiliza un diagrama o grafo, que se desarrolla por medio de la división del programa en sus distintas actividades y el tiempo de duración de las mismas, con el objeto de conocer la duración estimada del proyecto.

II. MÉTODOS DE EVALUACIÓN MEDIOAMBIENTAL.-

- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Determina la medida de los impactos en el medio ambiente, de las acciones efectuadas, tanto sean favorables, como desfavorables.

- Balance de los Materiales y Materias (BMM).- Describen los flujos y los stocks de energía y materias desde un punto de vista ecológico.

- Análisis Integrados de las Incidencias Medioambientales.- Exigen precisar con suficiente detalle, las interdependencias y las uniones entre las diversas componentes del sistema.

- Método de modelización integrada del Medio Ambiente.- Busca englobar la gran diversidad de los fenómenos del mundo real, comprendida las interdependencias de dichos fenómenos.

- Estructura Integrada para las Interacciones Económico-Medioambientales.- Se divide en tres subsistemas: socioeconómico, medioambiental, geográfico-demográfico. Las variables de los subsistemas se escogen de acuerdo con el propósito del análisis (predicción detallada, estimación de consecuencias), estableciendo también, las relaciones que existen entre sus elementos.

- Método con modelos Económico-Medioambientales Multirregionales. Determina las consecuencias económicas, medioambientales y energéticas de diversas políticas nacionales y regionales.

- Método basado en modelo de Proyección en planos múltiples. Permite el análisis simultáneo, por ejemplo, de incidencias de políticas económicas, medioambientales y de empleo sobre la situación económica o la calidad del medio ambiente.

III. MÉTODOS DE EVALUACIÓN CON PERSONAS Y GRUPOS.-

- Focus Group.- Trata de obtener sugerencias que se vierten a través de las opiniones de un grupo de personas reunidas al azar y que representa una pluralidad de pareceres, respecto a la cuestión a un proyecto a tratar.

- Método DELPHI.- Es el juicio de los expertos escogidos, los cuales hacen estimaciones acerca de un programa, evaluando el grado de consenso y de divergencia existente entre ellos.

- Grupos experimentales.- La intervención de una política pública a través de un programa, ocasiona unos efectos o resultados que fundamentalmente, repercuten sobre la población afectada. El resultado neto de dicha intervención, es la diferencia entre personas que han participado en el programa, y que integran los grupos experimentales, y las personas que no han participado en el mismo y que integran los grupos de control o comparación.

- Monitoreo.- Sirve para medir el alcance o cobertura de un proyecto (o programa), respecto a la población afectada.

- Evaluación contingente.- Es la es la máxima disposición a pagar, por parte del encuestado, un bien que se trata de valorar en el marco de un mercado hipotético.

- Brainstorming.- También conocida por tormenta de ideas, permite expresar libremente a los miembros de un equipo todas las ideas que se les vayan ocurriendo respecto a una materia determinada con objeto de producir ideas para resolver un caso determinado.

- La Encuesta.- Es un método de recogida de datos utilizando una muestra representativa de población seleccionada y con los atributos que precisamos en la materia que vamos a estudiar y,

que a su vez, permiten realizar inferencias sobre una población más amplia.

- El Panel.- Método por el que se mide un mismo grupo de personas, entrevistándolo en dos ocasiones distintas, utilizándolo como muestra representativa para estudiar su cambio de opinión respecto a un tema o proyecto.

Esta clasificación de en grupos, la he realizado en base a los métodos que pueden ser de "laboratorio" como en el caso de los cuantitativos y aquellos que siempre requieren la participación de personas.

Respecto al empleo preferente de un grupo de métodos sobre otro, la realidad ha evidenciado la necesidad de entendimiento entre defensores de métodos cuantitativos y de la modelación matemática ya que aporta datos capaces de ponderar los resultados, y los de las ciencias sociales que los defienden como favorecedores del diálogo entre decisores y población, ya que ambos, se complementan y enriquecen mutuamente, respecto a su relación con las causas del comportamiento social y el impacto de las decisiones públicas.

UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN TODA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Numerosos autores consideran a la Evaluación como una etapa más del proceso de elaboración de Políticas Públicas, situándola antes o después de la etapa de 'Terminación'.

A mi juicio, esto es un error, pues la Evaluación no es una etapa, sino, la valoración de un estado o situación en que se encuentra una determinada Política Pública, de la que se valora su grado de utilidad para producir resultados eficientes. En este sentido, puede realizarse una Evaluación en cualquier fase del proceso de elaboración de Políticas Públicas, informando sobre un plan, programa o proyecto:

- Ex-ante.- Antes de la toma de decisión para llevarlo a cabo o no.
- Durante.- En la fase de su realización.
- Final.- Valorar los resultados obtenidos, de acuerdo a la asignaciones de recursos y objetivos previstos.
- Ex-post.- Pasado un período en el transcurso del cual, el proyecto implementado, alcanzó su máximo desarrollo.

En todas estas fases, la Evaluación puede ofrecer un diagnóstico, señalar los puntos fuertes y débiles, prever o comprobar la existencia de externalidades o de efectos sinérgicos, proponer medidas correctoras y alternativas.

SEGUNDA PARTE.- PRÁCTICA: PRESENTE Y FUTURO DE LA EVALUACIÓN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Toda empresa privada o pública, tiene necesidad de llevar a cabo una gestión eficiente, para lo cual, se precisa aplicar métodos sistemáticos de investigación para medir y calcular la eficiencia de proyectos a realizar y obtener el máximo rendimiento de los recursos a emplear. Por ello, la Evaluación se ha convertido hoy día, en un deseo de rentabilizar recursos, pero que además responde cada vez más, a una obligación legalmente impuesta, que comprende desde sectores con impacto ambiental, hasta en el campo de la enseñanza.

El desarrollo de la Evaluación en España, es reciente, pues los textos que en esta materia aparecen, datan de mediados de la década de los 80 y, aunque

desde entonces hasta la fecha, se podría decir que la Administración ha realizado para ella misma, operaciones de control y revisión, de tipo Auditoría o similar, y no de Evaluación entendida como se expresa en este trabajo. También es cierto que los programas de la Unión Europea han impulsado en este país la práctica de la Evaluación extendida en muy poco tiempo a través del vehículo de la normativa (Pazos, 1996). Por otra parte, la renovación en profundidad de la Administración Pública, tiene como uno de sus objetivos principales, el ofertar servicios de calidad, esforzándose "por entender mejor las necesidades, que utiliza fórmulas plurales de provisión y que evalúa sus políticas (...) que discute prioridades y evalúa costes y beneficios" (Subirats; Gomá, 1998).

Citar como ejemplo reciente, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas a través de la aprobación por el Congreso el 12 de julio de 2006 de la Ley 28/2006 de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, que fomenta la implementación de la Evaluación para favorecer el uso racional y de calidad de dichos Servicios, de forma que, las Administraciones Públicas han de comprometerse con una gestión transparente orientada a los resultados, para lo cual precisan la Evaluación para producir impactos positivos en los ciudadanos y en los bienes públicos.

Hemos utilizado aquí dos conceptos ligados a la Evaluación: Auditoría y Calidad. Seguidamente, se plantea la relación entre ellos.

EVALUACIÓN Y AUDITORÍA

Dentro de la concepción holística de la ciencia, y la necesidad de la interdisciplinariedad, se está tendiendo hacia el solapamiento de actuaciones entre la Auditoría y la Evaluación, fundamentalmente, en áreas no exclusivamente contables.

La Auditoría es una aplicación de los principios de la Contabilidad que examina de una institución o un departamento "la exactitud, integridad y autenticidad de demostraciones, registros y documentos" (Holmes), si bien, hoy día, la Auditoría no está abocada solamente a la gestión económica o a una revisión de cuentas, sino también a otras áreas de gestión.

Aunque se encuentran diferencias en cuanto a las Normas Técnicas a las que están sujetas, y en que el evaluador precise para la medición, cubrir más campos como impacto, efectos externos, respuesta de afectados, etc., existen también convergencias entre la Evaluación y la Auditoría, pues en ambas, se aplican métodos sistemáticos de investigación, habiéndose utilizado indistintamente, para estudiar algunos Estudios de Casos.

Tanto la Evaluación como la Auditoría, valoran eficacia y eficiencia y, ambas también, sugieren dónde hay que aplicar medidas correctoras para mejorar los resultados, si bien los objetivos son diferentes:

- La Auditoría hace un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de la Institución o Departamento gubernamental, de sus métodos de control y el empleo de recursos humanos y materiales (Williams P. Leonard);

- La Evaluación, además de compartir con la Auditoría el poder medir el éxito del propio sistema y establecer alternativas que mejoren el rendimiento, puede también incorporar estrategias y metodología científica en cualquiera de las fases ex-ante, durante, final y ex-post, verificando la sostenibilidad de todo el proceso, lo que afecta a otros muchos aspectos que van más allá de la gestión interna de un Departamento, pudiéndose utilizar, como ya dijimos, en cualquiera de las fases del desarrollo e implementación de Planes, Programas y Proyectos.

EVALUACIÓN Y CALIDAD

Las normas de Calidad que desde la primera mitad del siglo XX se aplicaron en las industrias de armamento en Gran Bretaña y Estados Unidos, y que hoy día perduran en forma de Certificación de la Calidad, marcaron un precedente que de alguna forma se inscribió no sólo en las empresas privadas, sino también en el funcionamiento interno de las Administraciones públicas. Así, por ejemplo la norma BS 5750 adoptada en 1979, como reflejo de iniciativas gubernamentales recogidas en 'Libro blanco' de 1967 cuyo título es Public Purchasing and Industrial Efficiency, publicación cuya finalidad era "promover la redacción de normas que permitiesen asegurar la Calidad en los contratos con el Estado" y entre uno de sus objetivos se encontraba el de "elevar los niveles de Calidad promoviendo ésta como arma competitiva". Y es que la producción de Calidad se entiende que lleva a una disminución de costes (recursos humanos, materiales y de tiempo) y aumenta la productividad (Drummond,1995).

Pero si bien la Calidad implica ahorro, también tiene una característica que rápidamente adoptó la Administración pública: la satisfacción de los clientes, ya que ésta, redunda en beneficio para la Administración.

Pero a pesar de que la Evaluación adopte un formalismo que parece garantizar la neutralidad y la objetividad de las conclusiones, hace falta rendirse a la evidencia, como dice Monnier (1992), ante el hecho de que toda Evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones.

No obstante, la gestión interna de los organismos públicos dio un paso más en sus intenciones: la Calidad Total y la Excelencia en la Gestión, lo cual recoge la satisfacción de los clientes, y añade, que el servicio y la red del proceso hacia el mismo sean buenos y se enfoquen no sólo a la satisfacción del cliente, sino que también incorpora la posibilidad de ir mejorando. Su inclusión en la normativa, la encontramos en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE número 87 de 11 de abril) donde se recoge el principio de la eficacia, la gestión por objetivos y la calidad como "forma ordinaria de prestación de los servicios públicos". Asimismo, como principios de organización y funcionamiento, contemplan la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.

La satisfacción del ciudadano por los Servicios Públicos también se deduce como objetivo de la citada Ley 28/2006 de 18 de julio de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, con objeto de ofrecer alternativas que fortalezcan una nueva cultura de gestión eficiente de recursos, que "ha de apoyarse en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios y para los contribuyentes".

En este aspecto, los poderes públicos y la Administración, han de procurar la satisfacción del administrado (considerado tanto como cliente que "paga", o como ciudadano carente de recursos económicos), haciéndole una oferta en consonancia con su demanda, siempre que ésta sea sostenible.

CREDIBILIDAD DE LAS EVALUACIONES

Los evaluadores de Políticas Públicas, utilizan métodos científicos de investigación para llegar a unas conclusiones lo más objetivas posibles, debiéndose tener en cuenta tanto la calidad de dicha investigación (validez de investigación), como el alcance que producen los resultados que se usan en el proceso de elaboración de políticas (validez política). Asimismo, deben evitar ocultar los fallos que pudiera tener el programa (White-Wash), o utilizar la evaluación para torpedear programas de la oposición, o para dar una imagen de objetividad aunque se hubiera manipulado el análisis (Poister, 1984).

Pero a pesar de que la Evaluación adopte un formalismo que parece garantizar la neutralidad y la objetividad de las conclusiones, hace falta rendirse a la evidencia, como dice Monnier (1992), ante el hecho de que toda Evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones.

Así, el patrocinador económico -público o privado- de la Evaluación puede buscar que ésta, tan sólo legitime sus pretensiones, sean éticas o no, sociales o antisociales. Ante sus exigencias, cabe la posibilidad de que el evaluador-investigador llegue a doblegarse a las presiones recibidas de su cliente, produciendo "seudoevaluaciones" no objetivas que llevan a conclusiones predeterminadas o al menos, afectadas por intereses previos que las condicionan y cuyo fin es justificar la toma de una decisión parcial (Ander-Egg, 1992). Como consecuencia, cabe que el evaluador apoye los intereses del patrocinador y, en este aspecto, Kimmel (1990) habla de "lealtad hacia el patrocinador" la cual puede traicionar la objetividad científica.

Dichas Evaluaciones pueden también, ser encubiertas con el fin de potenciar influencias y la buena imagen de una decisión pública.

Tampoco es habitual que el evaluador haga una "autometaevaluación" o crítica de la Evaluación por él realizada. Pero si ello es atribuible al evaluador, asimismo hay que considerar otros problemas como el intrusismo en la profesión. Aunque ¿cómo hablar de intrusismo?: no es una profesión reglada y, si lo fuera, nos enfrentaríamos al aluvión de distintas disciplinas que querrían hacerse con su monopolio. Pero también, los que llevamos muchos años dedicándonos a ella, vemos cómo se infiltra en esta materia, cualquiera que de la noche a la mañana, se autodenomina "evaluador" aunque carezca de los mínimos conocimientos básicos; o, incluso, el clientelismo, puede llevarle a ocupar un alto puesto de dirección en tareas de Evaluación.

Cabe cuestionarse que, si esto ocurre, sea porque a algunos políticos les importan poco las evaluaciones que ellos mismos encargan e ignoran los informes resultantes de (Vedung,1997). Así, el evaluador no debe extrañarse de que por muy correctos que sean los resultados de su Evaluación, el promotor haga caso omiso de los mismos ya que como dice Vedung (1995) "la toma de decisiones política y administrativa parece estar gobernada por otras circunstancias que nada tienen que ver con los datos relativos al impacto de los programas".

En este último contexto, señalar que las evaluaciones encargadas, suelen ser en sus fases ex-ante y durante, las cuales se utilizan para justificar decisiones de hacer o no-hacer. En cambio, la fase final ya no suele rentabilizarse (se encarga de ello, la publicidad en los medios de comunicación que festejan la obra terminada y la inauguración de un servicio); mientras que en la cara opuesta, la ex-post supone un riesgo si descubre defectos en la implementación de un Proyecto y además, señala la obligación de llevar a cabo medidas correctoras para reparar errores, lo que supone costes añadidos y enturbia la imagen del decisor.

MIS SUGERENCIAS

A mi juicio, lo más importante que tenemos que tener en cuenta los evaluadores, es:

a) Debemos procurar conocer lo más posible de todo y allí donde no llegamos, pedir ayuda a especialistas en la materia de la Política Pública a tratar.

b) Realizar in situ, al menos, la parte de trabajo relativa a recogida de datos y Estudio de Campo, para tener información de "primera mano" y adecuada a los Métodos que vamos a emplear (cuantos más, el margen de error en los resultados disminuye).

c) Ofrecer alternativas viables y adecuadas a los objetivos propuestos y a los recursos disponibles.

d) Y aún cuando consideremos haber realizado la mejor Evaluación posible, hacernos a nosotros mismos la autometaevaluación correspondiente,

para poder presentar nuestros resultados con la defensa de que han sido los más honestos que hemos podido conseguir.

Cuando afirmo que "debemos procurar conocer lo más posible de todo", es porque defiendo que la Evaluación de una Política Pública debe ser holística y establecer el diagnóstico previo, después de haber analizado todos los elementos que convergen en ella. En este aspecto, la formación de un evaluador debe permitirle saber a dónde dirigirse: es como un recién licenciado de Derecho, que no conoce los artículos de memoria de todos los Códigos, pero si le presentan un caso, tiene base teórica para discernir si se trata de un asunto mercantil, civil o penal. Una vez que el evaluador acota todos los elementos del Caso, si no puede abarcarlo a fondo, debe recurrir a la colaboración de quien domine los campos de sus carencias. Así, cuando tengo un caso de Evaluación de una Política Pública, creo un equipo ad-hoc con cobertura para abarcar todos los elementos necesarios para llegar a la Evaluación: por ejemplo, en el Estudio de Caso de sistemas de tratamiento de RSU ubicados en un Municipio, y en el marco de una Política Pública de Medio Ambiente, integro en el equipo transdisciplinar de Evaluación a politólogos, sociólogos, economistas, juristas, ingenieros, biólogos y químicos, de forma que pueda ofrecer al Ayuntamiento que me ha solicitado el trabajo, los resultados más completos posibles.

En lo anteriormente dicho, también hay que considerar como defiende Simon, que es imposible abarcar toda la información acerca de algo sobre lo que tenemos que tomar una decisión, es decir, el ser humano no puede optimizar una decisión debido a su información imperfecta y tan sólo decide aquella alternativa que le resulte más satisfactoria en relación a otra, o a otras que pueda conocer y que también estén en consonancia con sus propios criterios.

Por supuesto, tampoco ignoro la importancia del presupuesto con el que cuenta el evaluador, que habitualmente está muy por debajo de lo que necesita, de forma que se convierte en un administrador de recursos escasos. A ello hay que añadir, que frecuentemente, ha de hacer de Sherlock Holmes a la búsqueda de datos, que el cliente a veces oculta o transforma para su beneficio. Esto suele producirse en evaluaciones externas, en las que el cliente no tiene suficiente confianza con el evaluador y sólo le utiliza para justificar su propia gestión. Pero en caso de que sí tenga esa deseable confianza (el evaluador debe garantizar siempre la confidencialidad) también puede producirse que esas buenas relaciones sean debido a un intercambio de favores que influyen en resultados finales tan tendenciosos como si se tratara de una Evaluación interna predeterminada y sólo realizada para "dar imagen de transparencia".

En cuanto a la regla de tres que plantea Gómez Serra (2004) acerca de que si las alternativas que ofrece el evaluador son prácticas, factibles y oportunas, existe la esperanza de que el político-promotor haga una correcta utilización de ellas, no siempre funciona ya que este último tiene razones que le llevan a rechazar, aceptar o hacer caso omiso de los resultados de las evaluaciones que él mismo encargó, aunque presenten resultados absolutamente ciertos y de ejecución eficiente y viable.

Pero los evaluadores hemos de seguir adelante con la confianza puesta en que, si hacemos bien nuestra labor, daremos una valiosa información al decisor para la utilización sostenible de los recurso, lo que al ser de ámbito público, repercute en el bienestar de todos y, como dice Weber (1992) "sólo con añorar y esperar no es suficiente: vayamos a nuestro trabajo y estemos a la altura de las exigencias actuales".

UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN: LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS DE EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS (ECOPOL).

QUÉ ES.- €COPOL, fué la primera Asociación de Estudios Universitarios que existió en España especializada en realizar Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, y lleva a cabo sus trabajos en el marco de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), contando con amplia experiencia de dos décadas, en diversos campos de ámbitos públicos y privados.

QUIÉNES SON.- €COPOL está formada por profesores universitarios y reconocidos expertos en todas las materias, por lo que puede abarcar la Evaluación de cualquier tipo de Planes, Programas y Proyectos, pues organiza un grupo específico y adecuado a cada Estudio de Caso, en el que también se incluye la investigación transdisciplinar. En evaluaciones que exigen trabajos de campo, también pueden participar en ellas, otros colectivos

(estudiantes, investigadores, etc).

Además del propio equipo de €COPOL, se tienen siempre en cuenta los objetivos del cliente con el que se colabora estrechamente, al igual que también se consideran y analizan las opiniones de profesionales del promotor. Asimismo, se tiene en cuenta a la población a la que va destinada la implementación del Plan, Programa o Proyecto a evaluar.

QUÉ HACE.- Las actividades de €COPOL son múltiples:

a) Desarrollo, análisis y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos públicos y privados.

b) Realiza Evaluación estratégica de cualquier Política Pública en materia de: Administración Pública, Relaciones Institucionales, Justicia, Sanidad, Turismo, Relaciones Laborales, Educación, Cultura, Comunicación, Transportes, Ordenación Territorial, Obras públicas, Urbanismo y Vivienda, Economía, Energía, Industria, Comercio, Calidad, Medio Ambiente y Agenda 21 Local, Emigración, Desarrollo Rural, Asuntos Marítimos, Asuntos Sociales , género y grupos de edad, etc.

c) Investiga los 'vectores del cambio' e impactos, 'puntos fuertes y débiles'. Todo ello, utilizando Instrumentos económicos, políticos, jurídicos, socio-culturales, energéticos y tecnológicos y dentro del marco de aceptación internacional del Desarrollo Sostenible.

d) Analiza alternativas para la mejor implementación de decisiones, y selecciona los objetivos más viables.

e) También hace Metaevaluaciones o Evaluación de evaluaciones ya realizadas, con objeto de obtener mayor fiabilidad o corrección de procesos y resultados.

f) Organización, gestión y administración de recursos. Marketing. Sostenibilidad. Efectos externos.

g) Imparte Cursos de Expertos sobre Métodos de Evaluación, teóricos y prácticos y de Alta Dirección para la Administración Pública, Empresas y profesionales en general.

CÓMO LO HACE.- Para realizar cada Evaluación, €COPOL:

- Simultanea el estudio científico y empírico en la Evaluación de proyectos en cualquiera de sus fases ex-ante, durante, final y ex-post.

- Lleva a cabo una investigación holística, analizando todos los factores externos al Caso que de, alguna forma, convergen en él, así como también, los posibles impactos derivados de la implementación del propio Proyecto. De esta forma, se pueden plantear soluciones duraderas y la minimización de riesgos.

- Una representación de los miembros de €COPOL que elaboran el diagnóstico y los trabajos de campo para cada Caso concreto, se trasladan para la recogida de datos al lugar donde se solicita la Evaluación (a todos los Municipios o empresas), de forma que las referencias necesarias son de primera mano, evitando los grandes márgenes de error, habituales en trabajos hechos exclusivamente a distancia.

- Desarrolla, entre otros, el Program Evaluation and Methodology Division de la General Accounting Office, utilizando Métodos cuantitativos, con personas y Grupos y Medioambientales.

INTERÉS.- €COPOL beneficia con su labor a los decisores públicos y privados, puesto que:

- Realiza Evaluaciones y Metaevaluaciones Externas que aportan objetividad, fiabilidad, confidencialidad, y son firmadas por profesores universitarios y expertos de elevada cualificación.

- Aporta información para el diseño y planificación de Planes, Programas y Proyectos.

- Asesora acerca de la decisión de hacer o no hacer.

- Mejora la implementación de una política pública o de empresa, corrigiendo errores y ayudando a evitar externalidades.

- Ayuda a la gestión de los recursos humanos y al uso racional de los económicos, medioambientales, de material y de tiempo, para obtener resultados

eficientes, es decir, los mejores posibles al menor coste.

- Favorece el apoyo del sector humano o de población al que va destinado el Plan, Programa o Proyecto, ya que cuenta con su participación en el mismo. Por lo mismo, favorece la creación de tejido social.

- Entrega un trabajo de calidad y en algunos casos, el cliente puede beneficiarse de subvenciones para la contratación de estos estudios.

CÓMO CONTRATAR A €COPOL.- La contratación con €COPOL se realiza previo Convenio con la Universidad de Santiago de Compostela.

€COPOL entrega al cliente un Estudio-dossier de la Evaluación contratada, al finalizar el plazo convenido, cuyo coste total varía según el número de técnicos especialistas (tanto de la USC, como de otras Universidades, Instituciones y empresas) que se haya acordado, además de una plantilla fija de investigadores para recogida y análisis de datos. En todo caso, se rige por tarifas muy bajas, ya que una parte de las Evaluaciones está destinada a investigación.

OTRAS ACTIVIDADES.- €COPOL también participa en Magíster y en el Curso de Expertos en Métodos de Evaluación de la Universidade de Santiago de Compostela, el cual se centra en el estudio de la Evaluación incorporando la innovación que supone la enseñanza de todos los Métodos de la Evaluación y la realización de prácticas por medio de Estudios de Caso; con ello, el alumno adquiere una valiosa experiencia como un paso intermedio entre la Universidad y el mundo laboral.

El CUMA (Curso Universitario Transdisciplinar de Medio Ambiente) que viene realizándose desde 1986 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela, pertenece a €COPOL y se ocupa de los Estudios de Caso exclusivamente medioambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS CITADAS

Sobre el estudio de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad:

. Georges Gusdorf: "Passé, Présent, Avenir de la Recherche Interdisciplinaire", Revue Internationales de Sciences Sociales, UNESCO, XXIX, 4, Paris, 1977: 627-648.

. Estos conceptos son desarrollados de forma muy interesante en: Apostel, L; Benoist, J.M.; y otros: Interdicipinariedad y Ciencias Humanas. (Original en francés: Interdisciplinarité et sciences humaines, 1982). Editorial Tecnos - UNESCO. Colección de Ciencias Sociales. Serie Sociología. Madrid, 1983. Especial atractivo, dentro de esta obra, tienen los "Ejemplos Proporcionados por la Enfermedad de Minamata", en "Estudios de Algunos Problemas Planteados por el Medio Ambiente" de Jun Ui: 319-339, y la "Introducción" de Tom Bottomore: 11.

BIBLIOGRAFIA CITADA

. Ander-Egg, Ezequiel (1992): Administración de Programas de Acción Social. Ed. Siglo XXI. Madrid.

. Casanova, María Antonia (2004): Evaluación y Calidad de Centros Educativos. Editorial La Muralla, S.A. Madrid.

. Drummond, Helga (1995): Qué es Hoy la Calidad Total. El Movimiento de la Calidad. Ediciones Deusto, S.A. Bilbao.

. García Añón, María (1996): Métodos de Evaluación de Programas y Proyectos. Nº R.P.I. C-2482

. Gomà, Ricard; Subirats, Joan (1998): Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno. Ed. Ariel, S.A. Barcelona.

. Gómez Serra, Miquel (2004): Evaluación de los Servicios Sociales. Ed. Gedisa, S.A. Barcelona.

. Hegel, G.W.F.: Filosofía de la Lógica y de la Naturaleza. Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas. Editorial Claridad, S.A. Buenos Aires, 1969

. Kimmel, Allan J. (1990): Ethics and Values in Applied Social Reserarch. Newbury Park, Sage Publications.

. Lindblom, Charles E.: El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. MAP. Madrid, 1991.

. Monnier, Éric (1992): Évaluation de l'Action des Pouvoirs Publics. Ed. Economica. Paris,.

. Pazos, María: La Evaluación de Programas en la Administración Pública Española: el Estado de la Cuestión. Papeles del Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1996.

. Pizarro, Fina (1986): Aprender a Razonar. Biblioteca de Recursos Didácticos Alhambra. Editorial Alhambra, S.A. Madrid.

. Poister, Theodore H. (1984): Public Program Analysis. University Park Press. Baltimore. Maryland.

. Prior; Verges; Vilardell (1993): La Evaluación de la Eficiencia en los Sectores Privado y Público. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.

. Vedung, Evert (1995): "Utilización de la Evaluación de Programas", en Fernández Ballesteros, R. (comp.): Evaluación de Programas. Una Guía Práctica en Ámbitos Sociales, Educativos y de Salud. Ed. Síntesis. Madrid.

. Vedung, Evert (1997): Evaluación de Políticas Públicas y Programas. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

. Weber, Max: La Ciencia como Profesión. Colección Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1992.