

**LA EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS EN LAS
CIENCIAS
SOCIALES: ENTRE
EL SER Y EL DEBER
SER**

**EVALUATION OF
PUBLIC POLICIES IN
SOCIAL SCIENCES:
BETWEEN TO BE AND
THE SHOULD BE**



Carlos Bueno Suárez

Doctor en Economía Regional. Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, Sevilla, España

José Luís Osuna Llaneza

Doctor en Ciencias Económicas. Departamento de Economía Aplicada II, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla, España

RESUMEN

Ante unas estrictas exigencias de control del déficit, la asignación de recursos públicos requiere un marco de investigación social que facilite la búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia, racionalidad y coherencia de la intervención pública. La preocupación por determinar el papel del sector público en la sociedad, requiere disponer de herramientas para el análisis y el juicio de sus políticas de intervención. El campo analítico en el que se sitúa la evaluación de políticas públicas adquiere una especial trascendencia. El debate presente en las Ciencias Sociales entre lo positivo y lo normativo se traslada al campo específico de la evaluación de políticas públicas. A continuación, desde la revisión teórica y la reflexión epistemológica del concepto y su finalidad, se delimita el sentido esencial del juicio de la evaluación de políticas públicas como forma de entender y de hacer gestión de lo público desde el ámbito de las Ciencias Sociales.

Palabras clave

Evaluación; Políticas Públicas; metodología; epistemología; gestión; Ciencias Sociales.

ABSTRACT

Due to the strict requirements to deficit control, public resources assignation needs a framework of social research in order to find a greater efficacy, efficiency, coherency and rationality in the public actions. The permanent concern to establish how is and how must be the public sector's role in the society demands instruments in order to study and judge its policy actions. So, it is especially important the analytical frame where the evaluation of public policies is done. However, the discussion, always present in the Social Sciences, between the positive and the normative statement, is equally and specifically present in the evaluation of public policies. In this paper we mark the essential meaning of the evaluation as a mean to understand and realize public resources management, both from a theoretical review and the epistemological reflexion about the concept itself, as well as from the analysis of its purpose.

Key words

Evaluation; Public Policy; Research methods; epistemology; management; Social Sciences.

1. Introducción

Todavía en la actualidad la evaluación de políticas públicas no ha llegado a institucionalizarse de forma imperativa como lo han hecho los procesos de aprobación presupuestaria y fiscalización legal y financiera de las intervenciones públicas. Si bien es cierto que en el ámbito de la investigación social los estudios en esta materia se incrementan.

El profesor Román se refiere a la evaluación de políticas públicas como una nueva rama de las Ciencias Sociales que se desarrolla, en las democracias avanzadas, a través de la investigación aplicada. Entiende que la evaluación debe ir asociada a múltiples valores democráticos como los de equidad, justicia social, responsabilidad, transparencia o participación (Román 2006).

La decisión política exige optar finalmente en virtud de criterios de valoración; y precisamente, la evaluación de políticas públicas ayuda a clarificar, bajo pautas de racionalidad, coherencia, eficacia y eficiencia, entre las distintas opciones.

2. Objetivos

El desarrollo de la evaluación no ha seguido una única senda. Los modelos de investigación en esta materia son, en la actualidad, el resultado de diversas aproximaciones realizadas desde ópticas y objetivos diferentes. Del mismo modo, las construcciones epistemológicas, metodológicas, y por tanto conceptuales, en torno al objeto y finalidad de la evaluación de políticas públicas también han sido y continúan siendo claramente dispares.

A través del siguiente artículo se participa mediante el análisis teórico confrontado en la reflexión epistemológica en torno a estas consideraciones en tanto que ayudan a posicionar la evaluación de políticas públicas en el ámbito de las Ciencias Sociales. Se propone por ello, como aportación al conocimiento, una delimitación argumentada acerca de cuál ha de ser la dimensión del concepto, cómo se posicionan los juicios de valor en una materia a la que precisamente se le exige juzgar la bondad y oportunidad de una intervención pública determinada, y, por ende, cuál ha de ser la finalidad de la evaluación de políticas públicas en el campo de las Ciencias Aplicadas.

Para ello, el presente artículo centra su objeto analítico en el posicionamiento de la evaluación como elemento de juicio entre los problemas sociales y las soluciones que se proponen para hacer frente a los mismos.

Se pretende ser partícipe, mediante una aportación argumentada, en el debate en torno a aquellos aspectos que son objeto de discusiones más intensas en torno a qué abarca el concepto de evaluación de políticas públicas; a la presencia o no de los juicios de valor en la misma; y a cuál ha de ser su finalidad. En concreto el artículo se centra en explicar tres cuestiones: 1) Las razones por las que la evaluación exige una concepción holística; 2) el modo en el que deben ser considerados los juicios de valor como algo inherente al propio juicio evaluativo y; 3) el valor de la finalidad de la evaluación como ámbito de investigación social aplicada que permita, a través de su vertiente normativa, mejorar y adecuar el diseño y la gestión de las intervenciones públicas a los parámetros referidos de racionalidad, coherencia, eficacia y eficiencia.

En definitiva, a través de la investigación que a continuación se presenta, se concluye, desde el análisis previo, crítico y confrontado, con un posicionamiento específico sobre las bases conceptuales que permiten otorgar utilidad práctica, al

tiempo que rigor científico, a la evaluación de políticas públicas en el ámbito de las ciencias sociales.

3. Metodología

Siguiendo a Galtung, cuando se refiere a la relevancia del análisis del paradigma, la orientación metodológica aplicada para el desarrollo de la investigación que se presenta a través del siguiente artículo, parte del examen previo de las bases de lo que otros científicos relevantes proponen y hacen, en este caso en el campo de la evaluación de políticas públicas, detectando las limitaciones de la propia iniciativa intelectual para construir y proponer nuevos paradigmas de segundo orden (Galtung 1995).

De este modo, en torno al concepto de evaluación de políticas públicas, a la consideración metodológica acerca de los juicios de valor, y a la funcionalidad de la misma, se buscan posicionamientos teóricos confrontados, éstos se describen y explican desde una visión crítica y argumentada que permiten finalmente, bien desarrollar alternativas teóricas propias o bien compartir incluyendo nuevas argumentaciones algunas de las ya propuestas en el debate científico.

Así pues, a través de la revisión teórica de las firmas más prolíficas y relevantes en este campo tanto a nivel internacional como nacional se han delimitado sus posicionamientos divergentes en torno al concepto de evaluación, al método y a la presencia de los juicios de valor, y al fin que ha de perseguir. Una amplia delimitación histórica de los autores más relevantes a nivel internacional se encuentran entre otros en los trabajos de (Vélez 2007), (Ballart 1996) que nos conduce a su vez al trabajo de

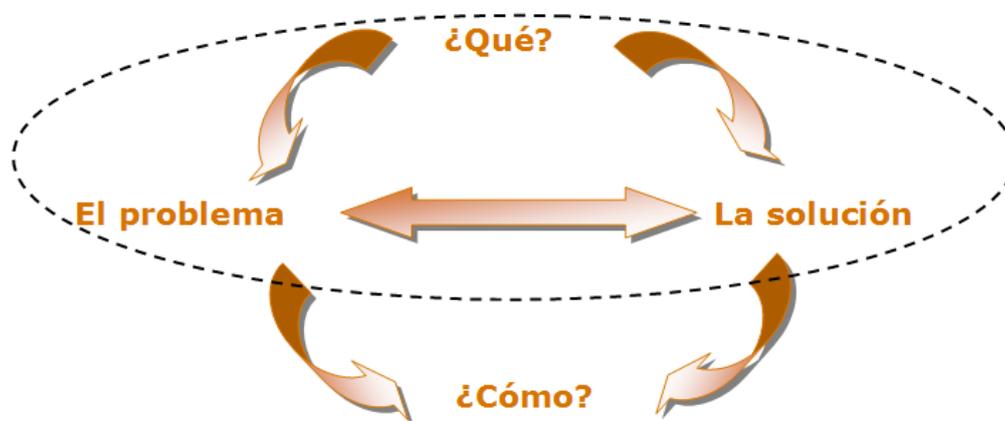
(Shadish, Cook y Leviton 1991), (Osuna 2000) y (Fernández 2009). Asimismo, Se aportan importantes referencias respecto a la evaluación en España que conducen a los evaluadores de políticas públicas de mayor relevancia en (Fernández y Reboloso 2006). Todos los autores referenciados¹, salvo Tyler y Shuman, forman parte de la época contemporánea que vino a denominarse "del profesionalismo" (Stufflebeam y Shirkfield 1987) o cuarta generación (Guba y Lincoln 1989) que se inicia en la década de los 80 del siglo pasado. Todos ellos se interrelacionan y otorgan, de este modo, un posicionamiento concreto, pero a su vez multidisciplinar y diferenciado, a la evaluación de políticas públicas en el ámbito de las Ciencias Sociales.

Las consideraciones epistemológicas planteadas no se centran tanto en la delimitación del método desde la consideración de los principios, paradigmas, enfoques y técnicas (esto puede ser objeto de otro interesante artículo), sino en el posicionamiento de la evaluación como herramienta descriptiva y prescriptiva y lo que dicho posicionamiento implica. De este modo, el análisis se centra en el objeto de la evaluación, el qué, y no tanto en el cómo ésta se desarrolla desde el punto de vista del método. Aunque necesariamente algunas referencias a esta cuestión son consideradas en tanto que van indisolublemente asociadas al objeto de la evaluación.

Ha sido necesario considerar posicionamientos teóricos contrapuestos en torno al ámbito analítico de la evaluación, y sobre éstos se han desarrollado las argumentaciones sobre las que delimitar una concepción propia.

¹ Todos ellos parten, y están imbuidos por tanto, de sus respectivas visiones retrospectivas respecto a los trabajos de evaluación teóricos y prácticos que se habían desarrollado por la primera generación, la técnica (hasta 1930), también denominada como época pretyleriana; por la segunda generación, la descriptiva o tyleriana entre 1930 y 1957 de la que forma parte Tyler y el periodo denominado del realismo del que forma parte Shuman, con la tercera generación de evaluadores, la del juicio, entre 1957 y 1972 (Stufflebeam y Shirkfield 1987) (Guba y Lincoln 1989).

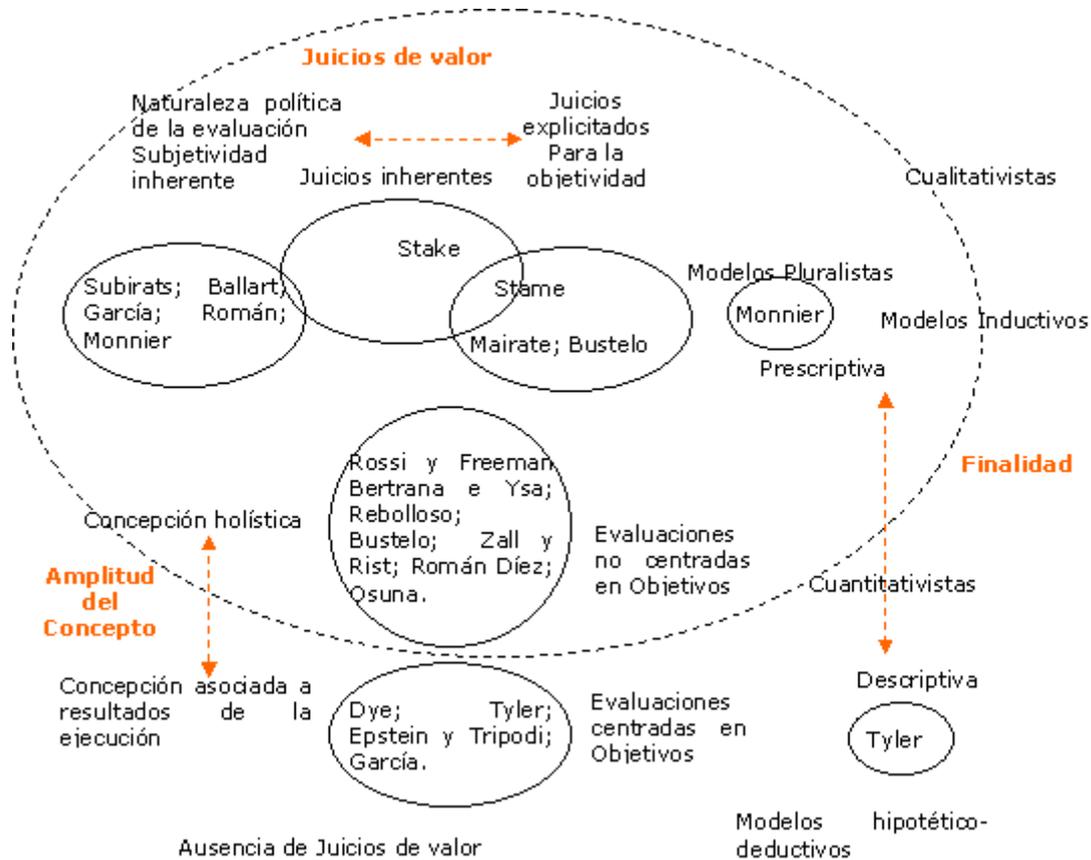
Cuadro 1. Delimitación del ámbito analítico de la evaluación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

Partiendo inicialmente de las referencias anteriormente citadas se buscaron y categorizaron las referencias bibliográficas, centrada fundamentalmente desde sus orígenes en las obras más relevantes de los autores que iban siendo referenciados. Con ello se categorizaban los posicionamientos analizados y se seleccionaban aquellos que se entendían más distantes unos de otros, posicionamientos "extremos".

Cuadro 2. Posicionamientos teóricos contrapuestos analizados



Fuente: Elaboración propia

La combinación de autores y sus posicionamientos epistemológicos y metodológicos ofrecen una amplia matriz a partir de la cual se seleccionan las posiciones divergentes más destacables en cada uno de los ámbitos objeto de análisis. Para el desarrollo de este artículo fueron seleccionados aquellos campos que hacían referencia: 1) al concepto, desde las posiciones más tradicionales históricamente que lo sitúan en el campo analítico de los efectos hasta las más holísticas que lo llevan incluso al propio diseño o la gestión; 2) al papel desempeñado por los juicios de valor en la consideración del propio método, desde los posicionamientos absolutamente

cuantitativistas a los exclusivamente cualitativistas, desde las aproximaciones deductivas a las inductivas, y por supuesto, desde las acepciones de enfoques pluralistas que incluso superan, aún desde el reconocimiento de mermas en el rigor, a las simplemente participativas; y finalmente, al fin de la evaluación desde posicionamientos que la restringen a lo descriptivo asociadas a lo que se conoce como evaluaciones sumativas hasta aquellos que se sitúan en lo prescriptivo vinculadas a las evaluaciones formativas.

Desde la propia experiencia en este campo de investigación se redactaron las correspondientes reflexiones críticas respecto a las posturas analizadas, y sobre ello se estableció una propuesta, argumentada y redactada a través del siguiente artículo, con la voluntad de ser partícipes en el debate en torno al papel de la evaluación de políticas públicas como Ciencia Social.

4. La evaluación de políticas públicas ante los juicios de valor

La emisión de juicios debe ser algo inherente a todo proceso de evaluación en tanto que exige decidir acerca de la oportunidad de las políticas o los instrumentos de intervención que son, o deben ser, aplicados al contexto (Reboloso y otros 2008). Ciertamente es que el juicio necesariamente será subjetivo en tanto que las presuposiciones de valor tienen su origen en el propio sistema de creencias sociales, siendo éstas, en definitiva, quienes finalmente establecen lo qué es positivo o negativo, esto es, lo que es bueno o malo. De este modo, las presuposiciones de validez acerca de un programa o una política, acerca de su diseño, del modo en que debe aplicarse, del

modo en que logra sus objetivos o impacta en el contexto irán, necesariamente, asociadas a una subjetividad inherente a lo social.

Cabría preguntarse, entonces, si la presencia de dichas valoraciones, que incluso pueden ir "cargadas" de axiomas ideológicos, en la formulación y desarrollo de las evaluaciones merma su rigor científico.

Hay quienes optan por pensar que si las proposiciones han sido elaboradas con rigor, y si la introducción de los valores se hace explícita se podría discutir sobre su invalidación o su consideración. La OCDE define las evaluaciones como "juicios analíticos" y añade "incluso las evaluaciones basadas en métodos rigurosos se basan de forma importante en el juicio" (OCDE (1999) en Mairate 2003: 44,75).

La intervención política es una respuesta a una percepción dada ante un problema (Smith y Latimer 2009). Asimismo, Subirats, reconoce la subjetividad del "observador" de la política pública en el momento en que debe definirla; las decisiones que contienen dichas políticas están indisolublemente asociadas a "diversas circunstancias, personas, grupos y organizaciones" (Subirats 1989: 42).

Stake habla de sesgos reconociendo que esta cuestión es "compleja" y también, que considerarla es "crucial". Reconoce que no se puede negar la presencia de subjetividad en tanto que "supondría una excesiva simplificación". Establece que el sesgo está siempre presente por ser algo "endémico" (Stake 2006: 108-109).

Se debe partir de la necesidad de concebir y percibir, en el análisis de evaluación de políticas públicas, los procesos subjetivos colectivos, esto es la opinión, las actitudes, los estereotipos, las demandas sociales, etc., como elementos fundamentales que permiten conocer la realidad desde cada prisma sobre el que se

observa. Se parte, por tanto, de la premisa de que, el reconocimiento de la presencia de juicios de valor, perfectamente establecidos y definidos, "ideologías no ocultas", aunque siempre presentes, debe ser algo positivo para la comprensión de la realidad (Stame 2002).

Por tanto, se entiende que se hace necesario partir de la aceptación de que los juicios y valoraciones estarán presentes en la evaluación como disciplina social. Otra cuestión será delimitar cómo y cuándo. Se considera que los juicios deberán estar presentes en la evaluación de políticas públicas por diversas razones:

1) Las decisiones previas a acometer una evaluación exigen, necesariamente, juicios argumentados, que no por ello no dejan de ser juicios. Los juicios impregnan no sólo la opción del paradigma sobre el que amparar la evaluación que se aborde, sino la delimitación del ámbito de análisis en relación al contexto territorial, sectorial, organizacional, poblacional, institucional, instrumental...; o el método a utilizar, la asunción o no de modelos explicativos como cuestión a decidir; las técnicas a aplicar, la información a recabar y a analizar. En definitiva, múltiples decisiones no ausentes de valoraciones que, en unos casos pueden depender de quienes toman las decisiones públicas en virtud de sus objetivos, de las características de la política, del contexto, de los propios analistas que acometerán la evaluación o incluso de sus propias capacidades y conocimientos².

2) La evaluación no puede abstraerse de la diversidad de percepciones que del contexto de intervención tienen quienes por éste se viesen o pudiesen verse impactados. Indudablemente, dichas percepciones estarán imbuidas de juicios

² De hecho, la comodidad de quien evalúa es uno de los factores determinantes en la asunción de sus orientaciones analíticas. (Patton 1990).

condicionados por múltiples elementos, entre otros, de carácter cultural, ideológico, psicológico, antropológico y económico. Éstos pueden ayudar a explicar no sólo las formas de percibir e interpretar la realidad, sino también las razones por las que es así.

3) En caso de optar por una evaluación participativa, pluralista, bajo un paradigma constructivista se exige una selección previa de agentes que formarán parte del proceso. La decisión sobre a quiénes involucrar, delimitar el grupo de "stakeholders", exige un juicio previo para determinar los criterios a considerar y a aplicar (García 2003) (Bustelo 2004). Ballart llega a afirmar que a través de la evaluación pluralista se está reconociendo *"la naturaleza política de la propia evaluación"*, de modo que se centra en los valores y las opiniones de la pluralidad de quienes tienen que ver con la intervención objeto de análisis (Ballart 1992: 153).

4) En tanto que la evaluación se entienda que debe ir integrada en el proceso de decisión, requerirá inexcusablemente la inclusión de juicios y valores. El mero hecho de optar o no, no puede ser ajeno a juicio. Y es que, en definitiva, la decisión requiere valoración y juicio. Esta cuestión adquiere gran relevancia en tanto que parte del reconocimiento de que la evaluación forma parte de los procesos políticos. *"La implementación de un programa de acción de los poderes públicos es un proceso político, y lo mismo ocurre con la evaluación"* (Monnier 1995: 138).

5) En tanto que la evaluación requiere medición, y toda medición exige, en definitiva, decisión. Ante una realidad compleja a la que debe enfrentarse la evaluación, el uso de mediciones cuantitativas implicará procesos de simplificación o modelización. En estos procesos, de los que no queda exenta ninguna ciencia, se deciden y se seleccionan aquellos elementos, factores o componentes que se

considerarán significativos para ser objeto de medición. De este modo, se considera que la subjetividad es inherente al propio proceso de medición llegando a alcanzar incluso a las propias unidades de medida (Rodríguez 2004: 11).

6) En tanto que, a pesar de contradecir a Scriven³, la evaluación, como investigación aplicada, debe incorporar recomendaciones. Éstas conforman la parte prescriptiva asociada a la esencia de la evaluación de políticas públicas como investigación social aplicada. Se entiende que dichas recomendaciones respondan de forma lógica y coherente a las valoraciones previas derivadas de los análisis que incorpora la evaluación, de modo que la descripción del ser y la prescripción del deber ser estén necesariamente asociadas.

No obstante, la mera inclusión de juicios en el análisis de contexto y en la delimitación de las recomendaciones no debiera considerarse como una merma en el rigor, o en la calidad científica de la evaluación. Si bien, esto dependerá del modo en que éstos sean considerados.

El tratamiento de los juicios en la evaluación requiere que éstos sean previamente explicitados. Stake recomienda que sean incluso establecidos por escrito, pero además establece la necesidad de asumir cautelas en la definición analítica de la evaluación; establece el requerimiento de testar los instrumentos y herramientas que recabarán la información; y exige que tanto éstos como los protocolos a desarrollar sean objeto de examen crítico (Stake 2006).

³ Scriven considera que la prescripción en forma de recomendaciones no debe formar parte del proceso de evaluación de las políticas públicas (Scriven, M. 1993).

Del mismo modo, Bustelo al referirse a Chelimsky, considera que las creencias y valores inherentes a quien evalúa no tienen por qué trasladarse a su labor. De hecho, sugiere que los equipos de evaluación puedan disponer y confrontar sesgos opuestos en aras de la imparcialidad y la credibilidad (Bustelo 2001). También se establece que *"el juicio de valor requiere de la existencia de criterios de valor que puedan ser contrastados con los datos empíricos sobre el funcionamiento y los resultados del programa"* (Reboloso y otros 2008: 18).

En definitiva, se considera que el reconocimiento de que existen y se emiten juicios en la evaluación no tiene por qué implicar, en absoluto, una renuncia a la objetividad analítica. Esto debe facilitar que los juicios de valor, reconociendo que no estarán ausentes, permitan, desde la posibilidad de su multiplicidad, otorgar valor a los juicios analíticos que requiere la evaluación. De este modo, la evaluación ha de estar sujeta al método científico a través de la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las ciencias sociales. Pero esto no puede ni debe limitar la necesidad de que ésta también se sujete a los valores que predominan en la sociedad sobre la que recae la intervención (Román 2006). Esta visión de la evaluación otorga espacio para una diversidad de perspectivas, orientaciones y métodos de trabajo.

5. El concepto de evaluación de políticas públicas

Para establecer el lugar que ocupa la evaluación como disciplina es necesario optar por una definición de la misma. Sin embargo, no existe una ampliamente consensuada y aceptada. La diversidad de definiciones se explica por la voluntad de

incorporar matices asociados a su enfoque, su ámbito de análisis, incluso su método y su utilidad.

La mayoría de las definiciones acerca del concepto de evaluación de políticas públicas la sitúan como una valoración que debe ser aplicada a posteriori; un juicio a emitir una vez que se pueden observar los resultados que se derivan de la intervención.

Tyler define la evaluación como el proceso que determina el grado en el que se aproximan los objetivos previstos y los resultados finalmente alcanzados a través de la ejecución de la política o programa de intervención (Tyler 1969). Desde esta definición la evaluación se entiende como el proceso analítico que permite cuantificar la eficacia de la intervención una vez que ésta se ha llevado a cabo.

Esto mismo, con algunas variantes, se observa en la definición de Dye al referirse de forma explícita al análisis de los efectos. *"es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados."* (Dye 1995: 315).

En cierto modo esta definición presenta dos partes que bien pudieran diferenciarse. Una primera, quizás de acepción más amplia, en la que exige el análisis de efectos, sin especificar si éstos debían ser previstos o no. Una segunda, a priori más restrictiva, en tanto que los beneficios identificados ejercen como parámetros de análisis y valoración. El autor sostiene en la medición de la eficiencia el enfoque economicista que incorpora a su definición.

De un modo más explícito, en esta última cuestión, Epstein y Tripodi definen la evaluación como "*el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa*", pero además añaden que ello "*implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones.*" (Epstein y Tripodi 1977: 111).

También esta definición marca el momento de la evaluación en una fase final, posterior a la aplicación de la intervención. Asimismo, nuevamente establece el parámetro de las previsiones como referencia para la emisión de juicios y sitúa en la eficacia y en la eficiencia el objeto de la misma.

Todas ellas son definiciones muy restrictivas por varios motivos:

A) Porque es cuestionable la exigencia de establecimiento de parámetros cuantitativos de referencia en los objetivos propuestos por la intervención.

A1) Las definiciones anteriores exigen la presencia de previsiones explícitas y cuantificadas en las programaciones públicas, asumiendo que aquellas que no disponen de dichos parámetros no serían evaluables. Este tipo de definiciones sitúan a la evaluación bajo el marco de lo que se conoce como evaluaciones centradas en objetivos (Tyler 1969). Todas ellas parten de la presencia de objetivos explícitos, claros y medibles en la política o programa a evaluar y sólo éstos se erigen como parámetros de referencia para la evaluación. El conocimiento de estos parámetros es lo que permite delimitar las variables dependientes y los criterios analíticos a aplicar en el proceso de evaluación. No obstante, en evaluación de programas y políticas públicas suele ser lo más frecuente tener que enfrentarse a definiciones de objetivos que son meras declaraciones de intenciones, metas "*vagas y diversas*". (Majone 1997:

226). Es necesario reconocer que las políticas estructuradas que responden a determinados parámetros de evaluabilidad ofrecen mayores facilidades para la evaluación. Pero esto no debe impedir el poder llevar a cabo, de forma adecuada y orientada, procesos de evaluación en caso de no ser así. Incluso, para aquellas políticas que no estuviesen formalizadas, estructuradas o parametrizadas, habría que considerar la oportunidad que ofrece sus posibilidades de juicio.

A2) Por otra parte, porque serían cuestionables los resultados que se lograsen a través de la evaluación en determinadas políticas y programas en las que los parámetros de medida previamente propuestos no fuesen coherentes con la concreción del objetivo.

A3) Asimismo, la dimensión dinámica de un programa de intervención, explica que los objetivos iniciales hubiesen requerido la introducción de cambios. Éstos estarían derivados por requerimientos ante nuevas coyunturas que afectasen al ámbito social o económico; a variaciones o ajustes en cantidad o cualidad de la población objetivo; o incluso cambios ante la posibilidad de detección, a posteriori, con la intervención ejecutándose, de errores de diseño o limitaciones de gestión. En este sentido, habrán podido variar, tanto los parámetros fijados a priori para la medición del alcance de los objetivos como los propios objetivos en sí mismos. Pero, además, hay que tener en cuenta que no necesariamente todas estas cuestiones son formalmente explicitadas a lo largo de la ejecución de la acción política.

A4) Asimismo, por el hecho de que dichas definiciones obvian la posibilidad de que en el diseño y aplicación de las intervenciones públicas existan objetivos implícitos. Éstos, en determinadas políticas, llegan a ser incluso más relevantes y prioritarios que los que fueron explicitados.

B) Porque es cuestionable la concepción de la evaluación como un proceso analítico que sólo será aplicable una vez se haya acometido o ejecutado el programa o la política.

B1) Los efectos no esperados que pudieran derivarse de la ejecución de un programa o una política de intervención pueden, si son negativos, tener consecuencias, a veces, irreparables. En el ámbito de las políticas sociales se hace necesario un tratamiento que incorpore la preocupación ante esta posibilidad en tanto que afectarían a personas, colectivos, organizaciones, territorios, sectores de actividad.... Dichos efectos pueden no ser detectados a priori, o al menos en el corto plazo, si no se dispone de herramientas de análisis para ello. De este modo, se entiende que la evaluación, cuya concepción considera que su marco temporal de aplicación sea a partir del momento en que la intervención haya finalizado, "condena", a la administración competente, a su propia rigidez. Con ello, deberá asumirse que las posibilidades de generar situaciones de riesgo sobre el propio contexto se acrecientan.

B2) Bertrana e Ysa sitúan la política como modalidad de acción colectiva a la que la evaluación deberá estar estrechamente vinculada (Bertrana e Ysa 2007). Por ello, la evaluación no debe ser concebida como etapa analítica a desarrollar una vez ejecutada la acción de intervención en tanto que se perderían múltiples capacidades para la corrección, orientación o reorientación de su conjunto o de aquellos elementos o factores, intrínsecos o externos, que pudieran condicionar su alcance. Cuestiones que pueden ser detectadas y contrastadas antes de acometer la intervención, a medio camino, y una vez finalizada la misma deben ser, por tanto, objeto de evaluación. En este sentido, debe optarse por una "visión integral" de la evaluación que vaya más

allá del esquema tradicional lineal que sólo la incorpora en la última fase del proceso de intervención.

C) Porque es cuestionable que el objeto de la evaluación deba ser tan restrictivo "conformándose" sólo con la determinación de la eficacia y/o de la eficiencia.

C1) Esta concepción de la evaluación no considera que la aplicación de las políticas presenta múltiples factores causales o condicionantes que pueden y deben ser objeto de análisis en sentido amplio. La definición de la evaluación deberá ser suficientemente "amplia" para evitar que determinados marcos analíticos dirigidos hacia la comprensión de esos otros factores puedan no ser considerados como labores de evaluación.

C2) La evaluación dirigida al ámbito de la eficacia, y eficiencia bajo los parámetros de las definiciones anteriores presentan el riesgo de querer asociarla de forma exclusiva a una finalidad economicista. Esto puede evidenciarse en García, M. cuando afirmaba "*si la decisión es el qué (qué decisión se adopta); la implementación es el cómo (cómo se pone en marcha dicha decisión); la evaluación es el cuánto (cuánto ha sido su coste y beneficio)*" (García 2006: 13). De hecho, los intentos de preponderar y consolidar el análisis coste beneficio como modelo evaluador de referencia responden claramente a una voluntad de "apropiación" economicista de la evaluación.

C3) Que los resultados de la evaluación se reduzcan a una determinación de la eficacia y/o eficiencia de la intervención pública reduce sus posibilidades y oportunidades de uso. En definitiva, se trata de una concepción que cuestiona sus posibilidades de utilización al centrar la evaluación a una mera constatación de resultados (Reboloso y otros 2008).

C4) Asimismo, el punto de mira orientado a la eficacia y eficiencia que presentan estas definiciones puede llevar a que la evaluación centre una exclusiva atención en quienes se benefician con la intervención, obviando otros elementos del contexto en el que se desarrollan las políticas y limitando, con ello, *"su capacidad explicativa sobre la naturaleza de los problemas y su interacción con la intervención pública"* (Ballart 2006: 212).

Ante esto se hace necesario proponer una definición de evaluación que no sólo dé respuesta a las limitaciones anteriormente establecidas sino que también dé cabida al marco de investigación más amplio.

Se comparte, por ello, la perspectiva holística, integradora, que requiere de la evaluación su presencia en todas y cada una de las fases asociadas a la acción pública, desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de la política.

De hecho, Rossi y Freeman proponen una definición, que explicita las actividades a las que debe dar respuesta una evaluación al afirmar que *"Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social"*. (Rossi y Freeman 1989: 18). A diferencia de las definiciones anteriores evitan explicitar aquellos términos que "exigían" a la evaluación situarse en un momento posterior a la ejecución de la intervención. Del mismo modo, evitan restringirse a la medición de los efectos o a la determinación de la eficacia o la eficiencia. Y sin embargo, ofrece nuevas posibilidades que integran la evaluación en todos los tiempos asociados a la intervención al distinguir diseño, ejecución y utilidad.

También Bustelo defiende una definición amplia y detallada de evaluación que haga referencia tanto al objeto, como a los procedimientos y a sus funciones. Al mismo tiempo acoge, en su propia definición, las referencias de Rossi y Freeman a la sistematicidad y al enjuiciamiento como dos características esenciales de su propuesta. Asimismo, critica "*la concepción tradicional de la evaluación como una fase exclusivamente finalista*" achacando incluso a ésta las razones que explican, en unos primeros tiempos, la escasa relevancia otorgada a la misma por los analistas políticos (Bustelo 2001: 472). Esto está asimismo en consonancia con la definición que posteriormente proponen Zall y Rist cuando afirman que es "*la evaluación sistemática de un proyecto (se interpreta que el término proyecto se refiere a una intervención diseñada pero todavía no iniciada), un programa en curso o terminado o de las políticas, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados*" (Zall y Rist 2004: 12).

Una definición, sencilla y a su vez de amplio sentido, que trata de aunar distintos puntos de vista en la concepción de la evaluación de políticas públicas, y que se aproxima al enfoque propuesto en estas últimas acepciones es aquella que determina que la evaluación es "*la aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas de la investigación social para valorar la intervención del estado en la vida económica y social*" (Román 2006: 4).

También parece surgir de la definición "raíz" de Rossi y Freeman, haciendo nuevamente una especial referencia al requerimiento de procedimientos sistemáticos, a su funcionalidad de valoración y a su reivindicación como investigación social. Incluso retoma referencias a una definición anterior a ésta, aquella que hiciera Suchman calificándola como aplicación de técnicas de investigación social para estudiar programas de servicio dirigidos a la humanidad (Suchman 1967). No

obstante, a diferencia de estos autores, a través de esta definición propuesta por Román, se muestra una clara voluntad de hacer explícita una reivindicación por las posibilidades analíticas de las técnicas cualitativas de investigación aplicadas a la evaluación de políticas públicas. Esta cuestión sugiere un reconocimiento, a través de las técnicas de investigación, al paradigma constructivista frente al positivista. Ciertamente, tal y como reconoce Vélez, que la diferencia de paradigmas no se determina exclusivamente por las herramientas analíticas, si bien, los procedimientos que en definitiva delimitan el método, sí. Además, se coincide con que el uso de técnicas cualitativas como acompañamiento a las cuantitativas, se adecua más a la lógica inductiva (Vélez 2007).

Y al amparo de este reconocimiento, se pretende participar, desde la propia delimitación de lo que se entiende por evaluación de políticas públicas, de los planteamientos de Vélez, cuando reconoce y valora la superación del paradigma positivista por otro constructivista aludiendo al fracaso del primero por pretender que la política debía regirse bajo los parámetros conclusivos otorgados por el análisis que, se suponía, aplicaba un modelo científico-neutral (Vélez 2007).

Por tanto, se defiende una concepción de lo que ha de ser la evaluación de políticas públicas que, desde su propia definición, abogue por un enfoque plural en el marco de la investigación social. Es de esta forma como *"de manera progresiva, la evaluación se ha ido perfilando como una disciplina social con entidad y cuerpo teórico propio, próspera, floreciente y en continua expansión"* (Diez 2001: 121). Con ello, además, se comparte el planteamiento de que la evaluación no sólo se ha de concebir como elemento útil para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas, sino también

"como ámbito de investigación que contribuya a reorientar el papel social de la ciencia desdibujado tras los excesos de las últimas décadas" (Osuna 2003: 48).

7. La evaluación: Entre el ser y el deber ser

Parece por tanto que en el ámbito específico de la evaluación de programas y políticas públicas se empieza a superar la concepción epistemológica netamente positivista que exigía que toda ciencia estuviese libre de valores. Si bien, todavía hay quienes piensan que el campo de la evaluación sólo puede referirse al "ser" si quiere catalogarla en el marco de las ciencias sociales, y delimitar el "deber ser" de un modo claramente diferenciado. Sin embargo, detrás de esta distinción, se esconde una disputa por quienes se erigen de "rigor y objetividad" en la propia evaluación. La defensa del paradigma positivista aplicado a la evaluación parece pretender catalogar su análisis en el marco de una ciencia "objetiva", precisamente en el mismo sentido que cualquiera de las ciencias físicas. En este sentido, la evaluación, bajo el paradigma positivista, exige el uso de una metodología convencional bajo enfoques cuantitativos y experimentales que permitan contrastar generalizaciones; exige esencialmente el uso del método hipotético-deductivo sostenido bajo herramientas matemáticas (Vélez 2007). Pero quizás, no sea tanto en la adopción del método donde residan las mayores dudas hacia el positivismo sino en la pretensión de quienes defienden un paradigma que permite elevar sus resultados a leyes científicas, de gran trascendencia socioeconómica, generalizables mientras no se contraste lo contrario. Y todo ello, además, con una manifiesta pretensión de mostrar que son sus revelaciones las que se erigen como únicas y óptimas en aras a la eficacia y la eficiencia del devenir económico y social. Sin embargo, habrá que ser cautos precisamente en la

instrumentación de la evaluación de políticas públicas en tanto que la multiplicidad de parámetros de referencia dificulta mucho delimitar, en ausencia de juicio, "el ser" que se erija en el mejor "deber ser" de los posibles. Y si así se hace es posible entonces que la pretensión sea la de ocultar la presencia de sus propios juicios de valor.

En otro extremo, Monnier reconoce, al abordar su propuesta de evaluación pluralista, una cierta renuncia por parte de éstas "a establecer conclusiones rigurosas (verificadas científicamente)" con objeto de poder "negociar" compromisos con quienes serán sus destinatarios. En este sentido, el autor considera necesario asumir lo que califica como el coste de una pérdida de rigor o calidad científica a cambio de la aceptación de la evaluación por parte de los destinatarios. Ciertamente es que esta acepción utilitarista de la evaluación parece situar el éxito de la misma en la capacidad de aceptación alcanzada por la fundamentación de sus conclusiones. El autor, sin entrar a juzgar la dimensión política que le otorga a la evaluación, establece que la posibilidad de utilización de la misma exige su vinculación con la esfera decisional. En este sentido, manifiesta que la no aceptación de esta premisa implica renunciar a la utilidad social de la evaluación (Monnier 1995).

Desde este punto de vista, se interpreta que la evaluación debe asumir las dinámicas de diseño o rediseño del proceso decisonal hasta sus últimas consecuencias, obteniendo como resultado unas pautas de mejora de la intervención que se localizan en el área de intersección que abarca lo que los colectivos sociales, sobre los que incide la intervención, estarían dispuestos a aceptar y lo que la esfera política estaría dispuesta a acometer. Quienes evalúan se erigen en este caso en analistas-negociadores que, imbuidos entre agentes y sus juicios, obtienen resultados posibilistas, susceptibles de aceptación y aplicación.

La concepción utilitarista que hace Monnier de la evaluación pluralista se muestra más exigente que la de quienes requieren una simple disposición de recomendaciones. Ciertamente, como dice Bustelo, que "las recomendaciones son el vínculo formal entre una evaluación y su uso" (Bustelo 2001: 60)⁴, si bien, Monnier exige, además, que éstas sean aceptadas y aplicables. Esto sitúa a la evaluación en el núcleo mismo del proceso de toma de decisiones pudiendo llegar a considerarla no como un medio, entre otros, que ayude a clarificar la toma de decisiones, independientemente de cual vaya a ser ésta finalmente, sino como un "proceso" que permita establecer la decisión que definitivamente se adopte; quizás un proceso de negociación en sí mismo, requiriéndole, por ello, un "dispositivo" que genere "un espacio para negociar" (Monnier 1995: 149). Siempre desde el reconocimiento de que "la evaluación no puede sustituir a la decisión política". Dicho proceso "interactivo e iterativo" se sostiene bajo la adquisición de compromisos entre "observadores y observados" y entre los "diferentes protagonistas del programa" (Monnier 1995: 139). Y esto permite, por una parte, generar, transformar, reconsiderar y reorientar ideas, planteamientos y conocimientos con los que introducir cambios en los programas de intervención social; y por otra parte, fundamentar la legitimidad y credibilidad de la evaluación.

Esto no está exento de dificultades, algunas de ellas reconocidas incluso por el propio Monnier al afirmar que no se debía esperar que la diversidad de agentes fuese a buscar una solución óptima sino una satisfactoria. Del mismo modo, no se puede negar la posibilidad de conflictos de interés entre éstos. Dualidades o disparidades que deben ser consideradas incluso en la propia definición del objeto de evaluación

⁴ Bustelo desarrolla en su tesis doctoral un análisis muy completo acerca de la inclusión de recomendaciones en la evaluación.

(Bertrana e Ysa. 2007). No obstante, no se puede obviar que desde esta perspectiva, los procesos de evaluación que asumen el rol de interacción negociadora para alcanzar su utilidad asociada a su efectiva aplicabilidad, situarán sus criterios de referencia, sus juicios normativos, en aquellas recomendaciones que posibilitan el logro de acuerdos frente a otras que, sin embargo, pudieran mostrarse más eficaces o eficientes respecto a otros parámetros. En este caso, la labor de prescripción de la evaluación se solapa plenamente y exclusivamente con el alcance del consenso. Quizás por este motivo, las pretensiones de Monnier extralimiten el alcance que se le exige a la ciencia social. En este sentido, se considera que la evaluación debiera ser entendida como proceso analítico y propositivo exclusivamente (decriptivo y prescriptivo, ser y deber ser) y no tanto como un proceso negociador que necesariamente alcance un acuerdo y sitúe en éste la conclusión acerca del deber ser. Esto no reniega de considerar, en el propio análisis de evaluación, el estudio del posibilismo y el consenso o no de las recomendaciones que se establezcan.

Esto, por una parte, eximiría a la evaluación de la responsabilidad de tener que dar respuesta "equilibradamente" satisfactoria, a través de sus recomendaciones, a la totalidad de "stakeholders", asumiendo incluso la presencia de conflictos de interés que no tienen porque ser resueltos. Y por otra parte, facilitaría un posicionamiento racional y coherente de dichas recomendaciones en virtud de los diagnósticos elaborados, de la población considerada objetivo y de los parámetros de evaluación establecidos de modo que descripción y prescripción vayan racional y coherentemente asociados.

En definitiva, se entiende que la evaluación debe concluir con recomendaciones (el deber ser) en forma de propuestas de mejora programáticas que se sustentan en un

juicio orientado por parámetros de referencia delimitados por el diagnóstico, la población objetivo y la coherencia de la intervención (el ser), independientemente del grado de consenso que pudiese alcanzarse. Quizás por este motivo Román dice "la evaluación no reemplaza, ni puede en modo alguno reemplazar, al control democrático de los gobiernos y las instituciones públicas, si bien puede facilitar esa labor" (Román 2006: 5).

Cuando en el análisis de políticas públicas se hace referencia al componente descriptivo y al prescriptivo, en el primer caso se propone una aproximación más cognitiva y en el segundo normativa. Si bien es cierto que se han desarrollado corrientes independientes que abogaban por una o por otra concepción analítica en el campo de las políticas públicas, también se reconoce que los escasos resultados que se obtienen desde cada vertiente motivó la aparición de planteamientos de compatibilización e incluso integración de ambas. De hecho, considerando acertados los argumentos en defensa de una visión integradora, se comparte que, en la evaluación de políticas públicas "el deber ser" debe basarse necesariamente "en el ser" asegurando además que el uso conjunto y sinérgico de ambos otorga una mayor riqueza analítica a la Ciencia Social.

8. Conclusiones

Se hace necesario reconocer, por tanto, que la evaluación de políticas públicas se sitúa entre el ámbito descriptivo y el prescriptivo. En el primero porque necesariamente explica y contrasta los problemas sociales y económicos a los que se enfrenta la intervención, así como el modo en el que esta última lo hace. En el

segundo porque establece propuestas de mejora sobre las que, quienes han de tomar decisiones, deberán optar. No obstante, la lógica del rigor de una evaluación racional y coherente requiere que la vertiente descriptiva debe basarse en la prescriptiva. Asimismo, del mismo modo que la evaluación debe evitar ser la legitimación de la política de intervención, tampoco debe sustituir a la potestad de la toma de decisiones de quienes tienen la competencia para ello. Por otra parte, la evaluación de políticas públicas requiere considerar la presencia de juicios, si bien éstos deben ser claramente explícitos en la determinación tanto de los objetivos que persigue la intervención como de la población potencialmente beneficiaria, sin negar la presencia de conflictos de interés, y sin que necesariamente éstos deban ser resueltos. Dichos juicios estarán presentes no sólo porque éstos son inherentes a la propia investigación, sino además porque el análisis exige parámetros delimitados sobre criterios sujetos a valores sociales o económicos.

Finalmente, se concluye que la evaluación ha de ser holística, integral y plural, superando concepciones que la restringe a una fase ex post centrada en políticas ejecutadas. La evaluación no puede obviar que aspectos como el propio diseño y la gestión de las intervenciones deben ser objeto de análisis en tanto que también inciden en los resultados de las intervenciones, pasados, presentes y también futuros. Y esto puede y debe ser considerado de forma ex ante, en tanto que las consecuencias económicas y sociales sobre la ciudadanía pueden ser trascendentes.

9. Bibliografía

Ballart, X. 1992. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Gráficas Baneth SA.

Ballart, X. 1996. "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas" en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado

Ballart, X 2006. "Política Europea de empleo para mujeres inactivas: ¿Cómo sabremos si estamos acertando?" en *Ekonomiaz nº 60* Ed Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria. Pp 210-231.

Bertrana, X. e Ysa, T. 2007. "Los retos de la evaluación de políticas públicas: Entre la participación y la responsabilidad" en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas nº 3 Evaluación de Políticas Públicas*. Ed Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Bustelo, M 2001. *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Bustelo, M. 2004. *La evaluación de políticas públicas de igualdad de género en España*. Madrid: Editorial Catarata.

Díez, M. A. 2001. *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco.

Dye, T. R 1995. *Understanding Public Policy*. Eight Edition. Prentise Hall.

Epstein, I. y Tripodi, T. 1977. *Research techniques for program planning, monitoring and evaluation*. New York. Columbia University Press.

Fernández, B. y Reboloso E. 2006. "Evaluation in Spain: Concepts, contexts, and networks" 134-152 en *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 5.

Fernández, B. 2009. "Construccionismo, postmodernismo, y teoría de la evaluación. La función estratégica de la evaluación." en *Atenea Digital*, 15.

Galtung, J. 1995. *Investigaciones teóricas: Sociedad y cultura contemporáneas*. Tecnos. Madrid.

García, E. 2003. *La evaluación de programas de reforma educativa en España. Tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

García, M. 2006. "La evaluación: teoría y práctica; presente y futuro" en *SEE-valoración* nº 2. Ed Sociedad Española de Evaluación.

Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications. Newbury Park, California.

Mairate, A. 2003. "La Evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos Metodológicos y Teóricos" 44-75 en *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: Experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*. Ed. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid.

Majone, G. 1997. "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas". Fondo de Cultura Económica de México. Nuevas lecturas de política y gobierno.

Monnier, E. 1995. Evaluación de la acción de los poderes públicos. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Osuna, J. L. (dir.) 2000. "Guía para la evaluación de Políticas Públicas". Ed Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Osuna, J. L. 2003. "La evaluación participativa: una visión integral y pluralista", 47-60 en Bañón (comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos..

Patton, M. Q. 1990. Qualitative evaluation and research methods. Segunda Edición. Sage Publications. Newbury Park, California.

Reboloso E; Fernández-Ramírez B. y Cantón P. 2008. Evaluación de programas de intervención social Madrid. Ed. Síntesis.

Rodríguez Sosa, V. 2004. "Qué medimos en Economía" Colección *Desde El Sur Cuadernos de Economía y Sociedad* Ed Mergablum Edición y Comunicación, S.L.

Román, C. 2006. "Otro Estado" en Revista SEE-valoración nº 1 pág. 4-5.

Rossi, P. H.; Freeman, H. E. 1989. Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales. Trillas, México.

Scriven, M. 1993. *Hard-Won Lessons in Program Evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass.

Shadish, W.R. Cook, T.D. Leviton. L.C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park, Ca: Sage.

Smith, K., y Larimer, C. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, Colorado. Westview Press.

Stake. R. E. 2006. *Evaluación Comprensiva y evaluación basada en Estándares*. Ed. GRAO. Colección Crítica y Fundamentos.

Stame, N. 2002. "*Evaluation in Italy: An Inverted Sequence from Performance Management To Program Evaluation*" en Furubo, J. E.; Rist, R.C.; Sandahl, R: *International Atlas of Evaluation* pp 273-290.

Stufflebeam, D. L. y Shirkfield, A. J. 1987. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Temas de educación, 4. Paidós. Ministerio de Educación y Ciencia. Barcelona.

Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Suchman, E. A. 1967. *Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs*. Ed Russell Sage Foundation. Nueva York.

Tyler, R. W. 1969. *Basic principles of curriculum and instruction*. Ed Pbk. London University of Chicago Press.

Vélez, C. 2007. "El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: El caso de la Cooperación al Desarrollo" en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas nº 3 Evaluación de Políticas Públicas*. Ed Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Zall, J. Rist, R. C. 2004 *Ten steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. World Bank, Washington.