

## LA EVALUACIÓN COMO ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA ADMINISTRACIÓN

Paula Nazarena Amaya

---

Tercer Premio

### Introducción

Evaluación y transversalidad son dos conceptos que pueden ser pensados como parte del mismo proceso para la mejora en las políticas públicas y la administración en América Latina. En este sentido, es necesario fortalecer una cultura de evaluación que funcione como estrategia de transversalidad e intersectorialidad en las políticas y la administración.

La falta de conectores entre las diferentes áreas del Estado, el tamaño, la diversidad y superposición de tareas de las organizaciones burocráticas obstaculizan una gestión con mayor impacto social.

La transversalidad es una estrategia y un criterio de gestión que pone el foco en el fortalecimiento de los puntos de contacto entre las diferentes áreas gubernamentales y actores públicos, en función de la satisfacción de una necesidad concreta de la ciudadanía y atendiendo a la complejidad de los problemas sociales que presentan los países de la región.

El desafío de la transversalidad en el Estado se vincula con la necesidad de fortalecer una mirada integrada de la acción estatal, sobre todo en América Latina, donde la calidad de las políticas públicas debe dar importantes pasos en términos de reducción de la pobreza y construcción de sociedades más justas.

Cuando una persona toma contacto con el Estado se encuentra con una mezcla superpuesta de diferentes grupos que tienen asignado cada uno de ellos una parte en la resolución de su demanda. Esta persona pretende que ese servidor público que lo recibe pueda dar respuesta a la totalidad de su pedido. No conoce el motivo de la “departamentalización” de su problema, y se pierde por el laberinto de sus partes cuando debe recorrer el sistema para encontrar *pedazos* de respuesta.

La sensación de frustración es muy fuerte: la persona no cuenta con los datos imprescindibles para obtener una respuesta a su necesidad. Recorre diferentes pasillos y ventanillas para lograr firmas, sellos, más firmas y más sellos.

Esta es una realidad aun hoy en muchas administraciones públicas de nuestros países. Por lo tanto, estrategias transversales de gestión que fortalezcan los “conectores” entre áreas, con el fin de lograr el reconocimiento de la “unicidad” de esa necesidad ciudadana expresada en el “trámite”, pueden promover mejores experiencias de contacto entre el Estado y la población. La evaluación es una estrategia de transversalidad en la gestión y las políticas públicas.

Pero resulta que esta dificultad del Estado para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía no puede explicarse simplemente desde la carencia de estrategias transversales y trabajo integrado.

Estaríamos cometiendo un reduccionismo si intentásemos abordar el tema únicamente desde el punto de vista de la gestión pública y sus desafíos de mejora de las estrategias que utiliza.

Por eso, aunque este trabajo realiza principalmente una presentación de la evaluación de políticas y administración pública como estrategia transversal de gestión, nos resulta imprescindible situar la discusión en el marco contextual correspondiente.

La insuficiente relación del Estado con la sociedad no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, traducida en una triste diversidad de necesidades no resueltas y un aumento cada vez más notorio de las demandas de todos los sectores de la ciudadanía.

El desarrollo de este trabajo se realiza en el contexto de crisis de representación del Estado, de la existencia de una fuerte necesidad de redefinición de los sistemas políticos en los cuales

operamos, del avance de las tecnologías de la comunicación y la información que “marean” a la sociedad en su conjunto, entre otros temas que trataremos más adelante.

La discusión central sigue siendo, aun hoy, qué modelos de Estado necesita la población latinoamericana, qué prioridades sostendremos para resolver los problemas de nuestros pueblos, qué mecanismos de integración regional vamos a promover en función de nuestra identidad.

En este sentido, creemos importante resaltar como introductorias las siguientes premisas:

- La discusión acerca de la evaluación en América Latina debe realizarse impulsada por la necesidad de un Estado más inclusivo que responda a las realidades y urgencias sociales de nuestros tiempos: pobreza, desempleo, insuficiencia de los sistemas de salud y de educación, necesidades básicas insatisfechas.

- El desarrollo de los sistemas de evaluación debe contemplar las características e idiosincrasia del sistema político en general y no de la administración pública en particular: sociedad civil, sociedad económica, partidos políticos y grupos de poder. La crisis de los sistemas de representación, de los partidos políticos, de las características, fortalezas y debilidades de la democracia en América Latina influyen directamente en el diseño e implementación de la evaluación.

- La evaluación debe enmarcarse además en una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, en la necesidad de mejorar los fines y mecanismos de la participación ciudadana y en la discusión acerca de la responsabilidad compartida.

- Todo lo anterior se da en un contexto de modificación de la relación entre los Estados nacionales de la región, la globalización del impacto de los problemas sociales y la necesidad de pensar estrategias en conjunto.

El desarrollo y la mejora de la calidad de vida de nuestra gente dependen de la capacidad de nuestras sociedades, y no sólo de nuestros gobernantes, de pensar e implementar proyectos conjuntos. Y, por supuesto, la evaluación como estrategia transversal es importante en este desafío.

Quisiéramos, finalmente, explicar el uso del plural en esta redacción. Si bien la escritura del artículo es individual, es producto de estudios, reflexiones, experiencias y prácticas compartidas. En nuestra voz -que es una- se expresan tantos compañeros de trabajo que cada día intentan con capacidad y voluntad mejorar la acción del Estado; como así también, profesores y decenas de amigos de estudios para quienes esta discusión representa grandes ideales de una América Latina más justa con sus habitantes. Por ello, la escritura es individual, pero la construcción es colectiva.

## **Estructura del trabajo**

Este artículo se encuentra estructurado en cuatro partes:

### **1. La evaluación como estrategia transversal**

En primer lugar, expondremos la idea que dio origen al trabajo: la evaluación como estrategia transversal. El estado del arte de la evaluación. Los desafíos para la región en este tema.

### **2. Hacia la reconstrucción del Estado, anotaciones acerca de la crisis**

En segundo lugar, situaremos la evaluación en el marco de la crisis de representación y su relación con los componentes del sistema democrático, explicando, desde nuestra perspectiva, el vínculo entre la situación actual de los partidos políticos, la estructura de intereses de la sociedad, la complejidad de la administración y la evaluación de políticas públicas.

### **3. La evaluación y las teorías acerca de la implementación de las políticas**

En tercer lugar, presentaremos las teorías y corrientes de la evaluación, como parte del proceso de formulación e implementación de una política pública, una breve historia de la evaluación y sus perspectivas conceptuales.

### **4. Evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista: una propuesta de modelo**

En cuarto lugar, desarrollaremos un modelo de evaluación política, integral, transversal y participativa, con la presentación de un caso concreto de diseño e implementación de un sistema de evaluación.

Finalmente, propondremos una “guía orientadora para la evaluación de políticas públicas” surgida de nuestra práctica profesional, en el marco del modelo presentado.

Esperamos que este trabajo, que es fruto de varios años de acción reflexionada, sea un pequeño aporte al debate entre los colegas que se dedican a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

## Capítulo 1

### Evaluación como estrategia transversal

La característica lineal en la organización de los temas de este artículo resulta insuficiente para presentar la complejidad de estos razonamientos relacionados con la evaluación. Es decir, este capítulo indudablemente debe ser parte introductoria del trabajo, ya que explica el sentido del artículo. Pero surge un inconveniente: el modelo que sostiene esta afirmación de la evaluación como estrategia transversal será presentado al final del trabajo. Luego de, efectivamente, presentar el marco contextual y conceptual que le da origen.

Se salva esta insuficiencia brindando dos alternativas: pueden los lectores en este momento abandonar la introducción para leer el capítulo cuatro “*La evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista*” y regresar nuevamente a las primeras páginas. O bien conformarse con la siguiente síntesis de la evaluación y avanzar de forma lineal.

Cuando hablamos de evaluación transversal de políticas nos estamos refiriendo a los procesos de reflexión protagonizados por todos los actores involucrados en un programa público, facilitados por un evaluador que cumple un rol meramente orientador. La información construida por estos procesos de evaluación acerca del programa no será objetiva ni total, sino una serie de aproximaciones subjetivas, de construcciones colectivas, con el propósito de mejorar la práctica pública.

Las metodologías utilizadas serán cuantitativas y cualitativas, los diseños contemplan la idiosincrasia política de la evaluación y se fundamentan en la comprensión de las políticas públicas como producto de una serie de consensos entre intereses contrapuestos, con resultados incrementales que superan la visión del accionar público como intervención racional.

Desde este modelo, que como hemos dicho será desarrollado más adelante, **la evaluación de las políticas puede ser una excelente estrategia de transversalidad en dos sentidos:**

a- **A lo largo del proceso de formulación e implementación de una política**, como conector entre los diferentes momentos que forman parte del proceso: formulación del problema, selección de alternativas, toma de decisiones e implementación.

La evaluación, entendida como **criterio** en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación, atraviesa todo el ciclo de vida de una política (Pichardo Muñiz, 1997), fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales.

En este sentido, es una estrategia de transversalidad horizontal, con el desafío de resaltar en cada momento de la gestión el **protagonismo del problema por resolver** (la satisfacción o necesidad ciudadana concreta que dio origen a la política).

Esta forma de transversalidad hace referencia a la acción estatal desde la política pública. Por lo tanto, va más allá de la administración. Es una transversalidad que se inicia en la población, en los diferentes actores involucrados en la problemática concreta, atraviesa una serie de instituciones y termina nuevamente en la población.

b- **Entre los diferentes sectores y actores públicos** que están involucrados con diferentes grados de responsabilidad en la implementación y el impacto social de una política.

Esta transversalidad habla más específicamente de la administración como actor clave en el éxito de resultados de una política pública y en la necesidad de pensar la administración desde los

proyectos, y a estos a su vez desde el problema público que les dio origen. Aunque no todos los actores o instituciones vinculadas a la implementación de una política son necesariamente gubernamentales, el Estado es el articulador de todos ellos y principal responsable por la política.

**Es una transversalidad que invita a los actores de las políticas, y principalmente de la administración, a poner el foco de su vinculación en la resolución de una problemática concreta de la población.**

No es horizontal en el sentido de línea de tiempo, sino que zigzaguea entre las diferentes áreas y actores involucrados en la implementación de una política pública.

La evaluación de políticas y programas públicos como disciplina ha tenido un importante desarrollo a lo largo de las últimas décadas, y ha cobrado un especial impulso en la agenda del Estado en los últimos años.

Encontramos, además, que la evaluación es un tema recurrente en la **agenda de investigación**, de producción bibliográfica y de propuestas de los organismos que tratan el tema de la reforma del Estado, como lo es el CLAD.

A modo de “fotografía” del estado del arte del tema, responderemos a una serie de preguntas que nos pueden ayudar a ponernos en contexto: ¿quiénes hablan de la evaluación? ¿Cuáles son los ejes del debate? ¿Cuáles parecen ser los principales desafíos en el tema?

#### **A. ¿Quiénes sugieren, proponen y/o demandan mayor énfasis en las acciones de evaluación de las políticas?**

Sin elaborar un listado exhaustivo ni excluyente, podemos enunciar los siguientes grupos:

##### **1- Instituciones, equipos o personas dedicados a pensar, discutir, teorizar y hacer sugerencias para la mejora de la gestión estatal.**

Se menciona la evaluación como estrategia de democratización de la administración (Cunill y Ospina, en publicaciones del CLAD), como palanca de gobierno (Subirats, en la Universidad Autónoma de Barcelona, España), como estrategia para aumentar la responsabilidad sobre la producción de valor público (Hintze, Director de Tecnología para la Organización Pública, TOP, Argentina).

##### **2- Organismos privados, de la sociedad civil, estatales y/o supraestatales que otorgan créditos para la gestión de programas y proyectos para el desarrollo.**

La justificación en estos ámbitos es que la evaluación es útil para la rendición de cuentas (UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas), refuerza los mecanismos de seguimiento, es una herramienta útil para tomar decisiones y mejorar la eficiencia del Estado (Reglamento de la Comunidad Europea, CE, N° 1260/1999 del Consejo de 21 de Junio de 1999, dos capítulos dedicados al seguimiento y evaluación: Cap. 1, artículos 34 a 37, y Cap.3, artículos 40 a 43).

##### **3- Oficinas estatales que han comenzado a implementar acciones sistemáticas de evaluación de políticas.**

Podemos pensar en casos como el de España con la creación de la Agencia Estatal, Costa Rica con la implementación del SINE y Colombia con SINERGIA.

No quiere decir que sean éstas las únicas experiencias existentes, sino que se encuentran entre aquellas que han dejado de ser reacciones aisladas en beneficio de la evaluación de políticas, para comenzar a desarrollar el tema de un modo sistémico - estratégico dentro de la gestión estatal nacional.

#### **B. ¿Cuáles son los ejes del debate?**

Con el propósito de organizar el debate existente para un mejor análisis, podemos agrupar la discusión sobre la evaluación de políticas en tres sentidos:

1. Acerca de la necesidad de impulso político de la evaluación y su vinculación con las formas de gobierno.

2. Acerca de diferentes estrategias existentes para instalar como cuestión de Estado el tema de la evaluación de políticas.

3. Acerca de las metodologías más oportunas para llevar a cabo acciones de evaluación de políticas.

### **1. Discusión acerca de la necesidad de impulso político de la evaluación y su vinculación con las formas de gobierno.**

Plantea el tema desde una mirada más “macro”, relacionando la evaluación con la calidad democrática, el aumento de la participación, y la mejora de los índices de desarrollo de los pueblos. Se destaca la importancia de la evaluación como estrategia para el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad.

Vincula la evaluación con la noción de calidad democrática, a través del siguiente desarrollo conceptual. La democracia representativa se basa, por un lado, en sustentar el acceso a los poderes públicos en la representación de todos los ciudadanos, limitando el alcance temporal y material del poder de los representantes (*entrada o input de la democracia*).

Por otro lado, existe otro aspecto o momento de la democracia, complementaria del *input*, que expresa la *output o salida* de la democracia como producto del ejercicio del poder.

Dentro del poder ejecutivo, en particular los funcionarios designados y, por tanto, no electos, encarnan los principales factores de producción del *output* de la democracia, en forma de los bienes y servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos (Echebarria, 2005: 296).

Por lo tanto, **el diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública** es central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los actores protagonistas a construir estrategias que les permitan responsabilizarse de los resultados de gestión.

Para Sonia Ospina (2001), la evaluación de resultados de la gestión pública puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Garantizar una gestión más transparente.
- Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público.

#### **A los puntos destacados podemos agregar:**

- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas pertinentes que erradiquen las desigualdades y contemplen la diversidad social.
- Mejorar la relación de representación Estado - sociedad civil.

La evaluación de la gestión pública aparece como un eje central para fortalecer la capacidad del Estado para gobernar, contribuir a la democratización en la relación con la sociedad y consolidar los procesos de desarrollo institucional.

Se destaca como punto central la comprensión de la evaluación desde su naturaleza política, diseñando y gestionando estos sistemas desde su integralidad histórico - social y cultural. Este tema lo abordaremos a lo largo del artículo.

### **2. Discusión acerca de diferentes estrategias existentes para instalar como cuestión de Estado el tema de la evaluación de políticas.**

¿Cuál es la institucionalidad que debe darse a la evaluación de políticas? ¿Agencias estatales con un rol “promotor” (España)? ¿Direcciones de planeamiento y evaluación de políticas a nivel nacional (Colombia)? ¿Áreas ligadas directamente a la autoridad máxima del poder ejecutivo (Costa Rica)?

En este campo surgen preguntas como: ¿cuáles son los objetivos estratégicos que tendrán los sistemas de evaluación en América Latina? ¿Aumentar la racionalidad, eficacia y transparencia de la acción pública? ¿Aportar a una construcción diferente del Estado y la ciudadanía a través del aumento de la participación ciudadana? ¿Mejorar la capacidad del Estado para llevar adelante políticas en beneficio del desarrollo?

La respuesta a estas cuestiones sustantivas de la evaluación es central para el avance en la definición y diseño de sistemas de evaluación.

Éste es quizás el eje de discusión clave en los tiempos actuales. Nos encontramos ante el gran

desafío de discutir y acordar cuáles serán las formas institucionales que daremos a la evaluación en los países de América Latina.

En este sentido, podemos enunciar una serie de reflexiones, producto de los avances realizados hasta el momento:

- Es imprescindible que el **concepto estructurante** de la discusión sobre la institucionalidad de la evaluación sea **la responsabilidad social de los representantes**, y no la eficacia de gestión.

- Es necesario distinguir y especificar las diferentes formas, modelos y tipos de evaluación al proponer su instalación. Existe un acuerdo acerca de su necesidad, pero se habla de propuestas diferentes al llevarlos a la práctica.

- Es importante fortalecer los trabajos de recopilación de las diferentes experiencias de evaluación existentes en América Latina, para proponer un modelo que surja de nuestros propios aprendizajes.

- Es necesario visualizar la relación directa entre la institucionalidad de la evaluación y la urgencia de fortalecer la capacidad de la administración pública, que sufre grandes contradicciones internas y ha quedado obsoleta para resolver los problemas de la ciudadanía.

- La evaluación debería ser desarrollada como una **estrategia transversal** de gestión, que articule los diferentes actores involucrados en el ciclo de vida de una política pública a través de la **construcción y comunicación de información valiosa para la toma de decisiones**.

### **3. Discusión acerca de las metodologías más oportunas para llevar a cabo acciones de evaluación de políticas.**

El debate en este punto es aquel proveniente de las ciencias sociales acerca de la discusión de la validez, confiabilidad, viabilidad y oportunidad de las metodologías de investigación, con las particularidades del caso de la evaluación de políticas (que trataremos a lo largo de este trabajo).

La expresión simplificada de este debate la encontramos en la discusión entre los defensores de las estrategias de investigación cuantitativas *versus* las cualitativas, alimentada a su vez por sus respectivos paradigmas de comprensión y explicación de las ciencias sociales.

- *La **expresión cualitativa** de un estudio de caso o historia de vida afectada por una programa público, ¿hasta qué punto es información suficiente para su valoración?*

- *La **expresión cuantitativa** y enumeración de actividades componentes de un proyecto de Estado, ¿qué nos dice acerca de su utilidad para la población objetivo?*

Con estas preguntas, frecuentes aun hoy en la discusión sobre la evaluación, podemos concluir con otros autores que ambas estrategias de evaluación son necesarias para afrontar el desafío de evaluar un programa público. De todas formas, al igual que en los dos puntos anteriores, quisiéramos destacar una serie de premisas introductorias:

- Es necesario estar atentos ante el riesgo de convertir la discusión acerca de la evaluación en una discusión centrada en las cuestiones técnicas y metodológicas.

- No existen decisiones metodológicas “buenas” o “malas”, sino apropiadas o no de acuerdo a una serie de variables tales como: las características de la política evaluada, los recursos disponibles, los saberes y competencias de los evaluadores y los análisis de viabilidad entre otras.

- La formulación e implementación de sistemas de evaluación debe realizarse con la **participación de todos los actores involucrados**: la administración en sus diferentes jerarquías, los directivos electos y la ciudadanía. La participación debe ser, además de un valor, una estrategia metodológica.

## **Capítulo 2**

### **Hacia la reconstrucción del Estado: algunas anotaciones acerca de la “crisis”**

El concepto y, a su vez, “la realidad” Estado atraviesan por una etapa de redefinición. Esta idea pareciera ser la única en la cual existe medianamente acuerdo entre los teóricos que desarrollan la problemática. Más allá de tal afirmación, existe una diversidad de posiciones y argumentos sobre las causas, consecuencias y características de la crisis.

Con respecto a este término (crisis) encontramos que no es aceptado por todos los autores, entrando en el debate acerca de si el Estado se encuentra ante una irremediable erosión de su poder (donde parecería más apropiado usar el concepto de crisis), o por el contrario se trata de una mera reestructuración de sus funciones y de la forma en que se relaciona con la sociedad (Vallespín, 2000).

No es objetivo del artículo desarrollar en profundidad esta cuestión, pero nos parece importante expresar el contexto que percibimos e intentamos comprender desde nuestra actuación.

Intentaremos aproximarnos a la problemática del Estado desde dos aspectos relacionados entre sí: el problema de la **representatividad del Estado** y el problema de la **eficacia de las organizaciones**.

El **deterioro de la representatividad** se explica principalmente por el predominio de políticas que no favorecieron la inclusión de todos los sectores de la población: la desigualdad en el acceso a los diferentes procesos de interacción social (educación, salud, trabajo, etc.), la pobreza, el crecimiento económico sin su consecuente distribución de la riqueza, los altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas.

Por otro lado, el problema de la representatividad tiene relación con la dificultad que ha tenido el Estado para adaptarse a los procesos de transformación de las sociedades, las innovaciones en el mercado y el mundo de las telecomunicaciones.

Por último, los sistemas políticos y el funcionamiento de los partidos están cuestionados en la mayoría de los países de la región, y éste es un tema directamente relacionado con la crisis de representatividad.

La segunda insuficiencia se vincula con la **falta de eficacia de las organizaciones públicas**, cuestión que se entiende principalmente partiendo de la problemática anterior. Un Estado cuya legitimidad es frágil y sus políticas son cuestionadas, contará con organizaciones que expresen esa fragilidad.

Para el análisis de esta insuficiencia debemos tener en cuenta, además de la complejidad y diversidad creciente de la población y sus demandas, los avances tecnológicos a los cuales el Estado no accedió.<sup>1</sup> En este sentido, toda innovación y mejora en la capacidad de las organizaciones públicas deberá ser impulsada en el marco de una reflexión acerca del rol del Estado. Las transformaciones y mejoras de la gestión pública son, en este sentido, un tema pendiente.

En este sentido, las estrategias de transversalidad e intersectorialidad pueden construirse en un instrumento de viabilidad política y técnica en la gestión pública.

En las páginas siguientes nos adentraremos en la problemática de la administración.

Joan Subirats (1994) nos dice que la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más **en su capacidad de dar respuesta** que en su teórica **legitimidad ideológica o constitucional**. Se trata de un cambio desde una perspectiva basada en la legalidad de la actuación del Estado a una perspectiva más centrada en los resultados de esa actuación; es decir que la **base para su legitimación** tiene hoy mayor relación con su capacidad para resolver los problemas sociales.

Este análisis nos lleva a reflexionar sobre la democracia y sus dos concepciones: procedimental y sustantiva. El dilema conceptual oscila entre una idea de democracia como garante de la libertad individual, dejando de lado el bienestar general, y una idea sustantiva de democracia como sostenedora del bien común.

Desde la **visión procedimental**, la democracia no es más que un método, y por lo tanto no asegura los resultados de las acciones de los gobiernos. Es incapaz de asegurar en los hechos el resultado justo de las políticas públicas, y es mucho menos capaz de declararse responsable del desempeño eficaz de los gobiernos.

Desde una **visión sustantiva** se alega que la democracia no se agota en el procedimiento, y

---

<sup>1</sup> Con el término tecnología nos referimos no solamente a la innovación en “aparatos tecnológicos”, sino también a las capacidades, las estrategias de gestión, etc.

por lo tanto la legitimidad de la democracia depende también del cumplimiento de ciertos valores sociales. En este sentido, para que la democracia garantice la producción de órdenes justos se requiere una noción previa del bien común. La dificultad radica en saber cuál es su contenido y quién lo determina.

Es posible integrar la exposición de Subirats sobre la legitimidad de los poderes públicos basada en su capacidad de dar respuestas, y la noción de democracia sustantiva en la siguiente definición: “Una democracia se estabiliza cuando es aceptada como legítima por la sociedad y cuando ha alcanzado un nivel de eficacia suficiente” (Aron, 1991: 145).

Por último, una reflexión de Castoriadis (1997) nos puede introducir en el tema que nos ocupa. “La estabilidad de la democracia se apoya en el indiscutible enlace que se establece entre la legitimidad del sistema y la legitimidad del gobierno, entre la aceptación del procedimiento democrático y la capacidad del gobierno para encontrar soluciones comunes satisfactorias. La legitimidad de las reglas de procedimiento depende también de la eficacia de las acciones de gobierno”.

### **La evaluación en el sistema político: condiciones más allá de la administración**

Hemos dicho ya en la introducción que el desarrollo de la evaluación transversal de políticas no puede circunscribirse únicamente a una discusión sobre la administración pública, sus potencialidades y debilidades para implementar acciones de evaluación.

La reflexión, el desarrollo conceptual y las propuestas de evaluación deben partir de un análisis del sistema democrático en su conjunto, teniendo en cuenta la compleja relación entre los diferentes componentes y actores del sistema democrático.

El objetivo de este capítulo es proponer un análisis acerca de la vinculación de la evaluación con estos componentes, intentando una reflexión sobre las características y condiciones que operan en la implementación de sistemas de evaluación, más allá de la administración.

Los principales componentes del sistema democrático son tres:

- **electores,**
- **partidos políticos y**
- **administración.**

Estos tres componentes se definen e interactúan a través de unos mecanismos de mediación complejos y conflictivos entre la **representación de la ciudadanía** (sobre todo cuando el imaginario social plantea a esta última como un universo no contradictorio y homogéneo), las **metas partidarias** y los **finés de la administración**.

La complejidad de esta interacción radica en:

- Las particularidades intrínsecas de cada uno de los componentes, que expresan a su vez diversas posturas políticas, intereses contrapuestos, sistemas de mediación, etc.
- Los cambios en las características de tal representación, la evolución de los partidos de masa, los medios de comunicación y la llamada democracia de audiencia.

La evaluación de políticas públicas, entendida como estrategia transversal, forma parte de este conjunto imbricado que conforma la democracia. Más aun, es una de las expresiones de esta complejidad de relaciones y responsabilidades. Puede considerarse, además, como “puente” o “nexo” entre los tres componentes de la democracia: puentes de control, puentes de rendición de cuentas, puentes de transparencia y de participación; el acento varía de acuerdo a la lectura y postura ideológica de quienes propongan la teoría. El inconveniente es que muchas veces las diferentes tecnologías de evaluación propuestas, y aun implementadas, no explicitan qué teorías y miradas sobre la democracia y sus componentes las sostienen.

En las dos últimas décadas cobran mayor difusión y protagonismo expresiones como *evaluación de resultados*, *rendición de cuentas*, *evaluación de la gestión pública* y *sistemas de control*, sólo por nombrar algunas. Generalmente, el desarrollo de estas propuestas se concentra en la administración y la búsqueda de eficiencia en su gestión.

Quizás sea necesario “mirar por debajo” de las definiciones metodológicas de la evaluación,



indagando acerca de la relación que la evaluación tiene con los demás componentes de la democracia y la incidencia de estas relaciones en la definición y calidad del funcionamiento de los sistemas de evaluación.

En este sentido, surgen preguntas como ¿es “la ciudadanía” la que debe controlar al sistema político que la representa?, ¿es la burocracia la que debe rendir cuentas, y a quién?, ¿quizás al sistema político, quizás a la ciudadanía?

Para ser más específicos, ¿son los políticos electos quienes deben evaluar el desempeño de los funcionarios del ejecutivo que no han sido elegidos por el pueblo? ¿Son estos últimos quienes deben controlar la burocracia? ¿Es la burocracia la que debe, a través de distintos mecanismos, controlarse a sí misma? ¿Deberían existir organismos externos a estos tres componentes que controlen todo el sistema en general y sus resultados?

La discusión y el debate acerca de la evaluación de políticas públicas deben surgir a través del estudio y la lectura crítica de estas cuestiones. Todo diseño de un proceso de evaluación se encuentra teñido de esta realidad y alimentado por estas definiciones. Por lo tanto, nos proponemos en las siguientes páginas recorrer algunas conceptualizaciones que nos ayuden a confirmar, revisar o simplemente recorrer las definiciones que sustentan nuestras ideas sobre la evaluación.

### **El electorado: primer componente de la democracia**

El primer componente de la democracia enunciado anteriormente es el **electorado**. Los habitantes que cumplen con determinados requisitos optan a través de un proceso de votación por quienes “velarán por sus intereses” y los representarán en las decisiones de gobierno de un territorio determinado. El desempeño de esos electores, a su vez, incide en todas las personas, aun si no están involucradas en el proceso electoral: niños, ancianos, adultos que no han votado, extranjeros, etc.

¿Son los intereses siempre iguales para todos los grupos sociales? ¿Cuáles son los procedimientos utilizados para jerarquizar esos intereses expresándolos en una serie de políticas? ¿Cuáles son los mecanismos disponibles para **evaluar** que un representante electo haya realizado una selección apropiada de intereses, los haya expresado en la implementación de una política pública y, por lo tanto, haya representado correctamente a la ciudadanía?

Cuando se hace referencia a la ciudadanía y su relación con los demás componentes de un sistema democrático, en ocasiones se utilizan términos como “interés común”, “interés público” o “interés general”.

Adam Przeworski (2004) propone las diferentes estructuras de intereses que pueden ser representados por un gobierno:

a) Aquellos que no encuentran resistencia ni provocan conflictos en ningún grupo social. Intereses armoniosos, cosas que todo el mundo quiere que ocurran como resultado de una decisión (ejemplo: evitar un desastre natural).

b) Aquellos intereses que, si fueran resueltos por un individuo en particular, la comunidad llegaría a un estado de cosas estrictamente inferior a la situación que podría lograrse si las personas votaran y la decisión alcanzada a través de la mayoría de votos fuera forzada (“dilema del prisionero”). El interés general no es la suma de los intereses individuales, por lo tanto, las personas deben ser cohesionadas por su propio bien, y el voto autoriza esa cohesión.

c) En tercer lugar, existen los intereses abiertamente contrapuestos entre diferentes grupos. En un conflicto de intereses, el gobierno aplica políticas que inevitablemente benefician a un grupo y desfavorecen a otro.

Por lo tanto, una forma de **valorar o evaluar** la acción de un gobierno con respecto a la satisfacción de los distintos tipos de intereses existentes en una sociedad puede darse a través de la **valoración de la situación lograda con respecto a algún criterio de bienestar social definido con anterioridad**.

La democracia prevé -con variaciones de acuerdo al sistema adoptado- circuitos legales para que los ciudadanos, asociaciones, partidos de la oposición o el mismo poder judicial soliciten un “castigo” por acciones ilegales llevadas a cabo por los representantes electos. En cambio, no resulta

tan sencillo o tan directo para los ciudadanos asignar valores tomando lo “correcto legalmente” como nivel cero de medición y evaluar con valores superiores la pertinencia y calidad de las políticas implementadas por un gobierno más allá de su legalidad.

Por lo tanto, si el propósito es que la ciudadanía evalúe el desempeño de un partido político en el gobierno, **parece necesario revisar los mecanismos mediante los cuales los candidatos a representar los intereses de la ciudadanía comunican su propio criterio de bienestar social**, su jerarquización de intereses y las políticas previstas para ejercer esa representación. Resulta una tarea bastante difícil valorar o evaluar sin definir claramente los parámetros de esa evaluación. ¿Cuáles son los parámetros de comparación que una persona utiliza al decir que una acción determinada del gobierno es mala, regular, buena o muy buena? ¿A través de qué mecanismos la ciudadanía participa en las decisiones del Estado? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para fortalecer la participación ciudadana?

Olga Nirenberg (2003) reflexiona acerca de este tema afirmando que:

*“La participación social en la evaluación de las políticas se relaciona con las capacidades - y voluntades- de ejercer ciudadanía por parte de los actores comunitarios, lo que entraña que estos asuman sus derechos y responsabilidades en tanto usuarios (reales o potenciales) de los servicios o destinatarios de las acciones que conllevan esas políticas. No es frecuente encontrar esas capacidades -ni voluntades- en los sectores poblacionales en situaciones de desventaja o riesgo social, que son los que debieran constituir la población objetivo prioritaria de las políticas públicas. Por lo tanto, para la construcción de procesos de evaluación con protagonismo de la población es necesario desarrollar acciones de fortalecimiento (nivelación, empoderamiento) de las capacidades en la población y realizar en paralelo actividades orientadas a promover los cambios de actitudes requeridos en los actores institucionales para que adhieran a esos procesos, facilitando la apertura de espacios en las instituciones sectoriales encargadas de gestionar las políticas, de modo de incidir en mejoramientos de la implementación de las mismas, así como facilitando la sustentabilidad de los procesos participativos de evaluación”.*

*“Las capacidades y actitudes de la población para ejercer ciudadanía (para reclamar y contribuir a servicios de calidad) y las actitudes del personal tendientes a mejorar sus desempeños con orientación a resultados en función de la gente, se constituyen en requisitos centrales de los procesos de evaluación participatorios. Por ello es crucial desarrollar acciones que permitan la optimización de esos requisitos o condiciones básicas para la participación social”.*

Entendemos, junto con Nirenberg, que el eje central en el debate acerca de la participación ciudadana debe ser la necesidad de fortalecer las capacidades para ejercer esa participación, tanto en la población como en la dirigencia política, social y económica.

Pero, además, creemos que esta participación no debe sólo realizarse desde el rol “usuario” de los ciudadanos y ciudadanas, sino como ejercicio responsable de la ciudadanía; como asunción de los derechos y deberes de la población adulta sobre el fortalecimiento de la democracia.

Por supuesto que la participación y el diálogo entre el Estado y la sociedad mejorarán la calidad de los servicios públicos y de las políticas públicas. **Pero este propósito debe situarse bajo el paraguas de una responsabilidad mayor que recae sobre la sociedad toda, y consiste en aumentar la calidad de nuestros sistemas de representación, del Estado como productor simbólico de identidad nacional y regional, de la democracia como sistema que garantice el acceso igualitario tanto a la satisfacción de las necesidades como al ejercicio de la participación en las decisiones públicas.**

### Los partidos políticos

Como componente de la democracia se ha nombrado en segundo lugar a los partidos políticos. Por supuesto, el objetivo de este trabajo no es desarrollar conceptos novedosos propios de las ciencias políticas, ni siquiera recorrer la inmensidad de paradigmas y desarrollos teóricos que tratan de explicar el funcionamiento de los partidos políticos y del sistema político en general. Sólo tomaremos algunas ideas que nos ayuden a situar la discusión acerca de la evaluación de políticas

públicas y su relación con este componente de la democracia.

Tomaremos, para seguir este análisis, los postulados de Bernard Manin (1998) acerca de las características de la democracia de partidos y la llamada democracia de audiencias.

Los partidos políticos con sus burocracias y redes de militantes fueron creados para movilizar y representar a un electorado ampliado. Con respecto al parlamentarismo, caracterizado por su ocupación de elites y de notables, los partidos políticos de masas prometen en su nacimiento llevar a los cargos políticos al “hombre común”. Ocurre además un cambio en los términos de la representatividad: los votantes “transfieren” la confianza que expresan con su voto en los candidatos “individualizados” a los partidos políticos. Las personas votan ahora a un partido político, y es esa organización la que selecciona a sus candidatos.

En esta forma de representación, **el sentido de pertenencia y de identidad social** determina las actitudes electorales, mucho más que la adhesión a los programas de los partidos. Es cierto que, a diferencia de los partidos anteriores, los partidos de masas formados a fines del XIX propusieron programas y desarrollaron sus campañas a partir de ellos, pero la mayor parte del electorado no tenía una idea detallada de las medidas propuestas.

Otra característica de la democracia de partidos es que al estar basada en el compromiso, los partidos tienen la libertad de no llevar a cabo todos los planes una vez en el poder; aunque tienen un compromiso asumido con el electorado de seguir determinadas políticas expresadas en los programas.

Por lo tanto, y votando las personas a través de la confianza en el partido, es la autoridad del mismo la que evalúa los programas que serán implementados.

En los años setenta se produce un giro en los procesos electorales. Las preferencias políticas cada vez menos pueden ser explicadas a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes. Los resultados electorales varían de una elección a otra aun permaneciendo invariable el trasfondo socioeconómico y cultural de los votantes.

La individualidad de los candidatos es uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular que compita por su voto. El candidato tiene más importancia que el partido al cual pertenece o el programa que presenta.

Si bien se observa una tendencia a la **personalización del poder**, los partidos siguen desempeñando un papel fundamental. En **primer lugar**, porque todavía en muchos casos los electores votan por el partido antes que por sus candidatos. En **segundo lugar**, porque es en la arena partidaria donde se seleccionan los candidatos. En **tercer lugar**, porque son los partidos quienes aportan los recursos cruciales, como por ejemplo las redes de contacto.

Con respecto a la individualización de los candidatos, es importante el papel de los medios de comunicación de masas. A través de ellos los políticos pueden comunicarse directamente con sus votantes sin la mediación de la red del partido. Los candidatos exitosos son ahora los personajes mediáticos, personas que tienen un buen dominio de las técnicas de comunicación mediática. **La democracia de audiencias es el gobierno de los expertos en medios.**

Los resultados electorales varían significativamente, aun entre breves lapsos temporales, dependiendo de los temas que formen parte de las campañas. La formación de preferencias políticas tiene una dimensión más reactiva que en la democracia de partidos. **Los votantes parecen responder más que expresar.** El electorado aparece como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político.

Las promesas electorales se vuelven en este terreno imágenes nebulosas. Al igual que en las demás disciplinas, el bombardeo de información, la conexión constante de los individuos con el entorno a través de los medios, no necesariamente significa mejor información para la toma de decisiones. La exposición de los candidatos en los medios no implica que sus votantes puedan construir a través de ella una imagen precisa de sus propuestas y programas.

Ahora bien, ¿qué relación guardan las diferentes formas de institucionalidad política con el desarrollo de sistemas de evaluación de las políticas y programas públicos? Las formas reales de

“promoción” o “carrera” de las personas en la esfera política poco tienen que ver con los antecedentes exitosos en gestión que los dirigentes políticos acumulen en su currículum.

Los partidos políticos son organizaciones cuyo objetivo es alcanzar y retener el poder, para poder, entre otras cuestiones, controlar la administración pública. Para implementar sus políticas deben primero alcanzar y luego mantener el control del gobierno. Esta situación es inherente a toda democracia. Los partidos en el gobierno y fuera de él no pueden abstraerse de las consecuencias políticas de sus decisiones.

Por lo tanto, todas las decisiones -también aquellas relacionadas con la selección de los candidatos y las líneas de gestión- son tomadas en este marco. Todavía no han sido encontradas las propuestas para lograr que estas “reglas de juego” o, mejor dicho, estas características intrínsecas al funcionamiento del sistema político maximicen el bienestar general.

Es cierto que el sistema prevé diferentes formas de distribución del poder para equilibrar las relaciones de fuerza y distribuir así en diferentes cuerpos la responsabilidad del bien común. Pero aun así resulta casi imposible encontrar un equilibrio entre control multipartidario, relaciones entre los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y el poder de decisión necesario que un grupo de gobierno debe poseer para no ver diluida su capacidad de implementar una política.

Existe entonces una relación entre las “formas” de vida institucional de los partidos políticos (modos de acumulación de poder, sistemas de selección de autoridades partidarias y candidatos, diálogo con otros partidos, comportamiento de los partidos en la oposición, etc.) y la evaluación de políticas públicas. Este vínculo se establece teniendo como mediación el proceso de formulación de políticas públicas y la implementación de los mismos en las organizaciones del Estado.

En ocasiones, los analistas pierden de vista que el dirigente político, el candidato y hasta el militante son quienes en determinado momento, más tarde o más temprano, se desempeñarán como gestor público, como funcionarios de la administración, como responsables de la definición e implementación de una política.

Por lo tanto, las capacidades construidas en la vida partidaria o en su paso por las instituciones políticas serán las que utilizarán luego en la gestión. Las “formas” de relacionarse con otros actores, con grupos diferentes de poder, las maneras de acumulación de fuerzas, entre otras capacidades, serán las mismas.

En este sentido, es importante insistir en el fortalecimiento de las instituciones políticas: formación histórica, económica y social, formación sobre la gestión pública, sobre el diseño y formulación de políticas. Aunque, por supuesto, la complejidad del funcionamiento de este tipo de instituciones excede el campo de la formación y el fortalecimiento.

En algunos países es necesario todavía promover una mayor conciencia acerca de la importancia de nombrar personas idóneas para cumplir responsabilidades en la administración pública. Pero esta realidad se encuentra directamente relacionada con la escasa importancia que las estructuras partidarias dan a la formación integral y puntual de sus integrantes. Ésta es una realidad acentuada sobre todo en América Latina.

Es razonable que un político electo, al momento de asumir un cargo, quiera designar en los puestos de importancia a personas de su confianza. El problema se manifiesta cuando en ese “círculo de confianza” con quien comparte una identidad partidaria no se encuentran precisamente quienes más se han preparado para llevar a cabo una política pública en particular.

**Por este motivo parece importante la promoción de espacios de formación partidaria y, sobre todo, la valoración de las personas que, teniendo una vocación de militancia política, se forman y especializan para la formulación y gestión de políticas públicas.**

### **La administración**

*Mientras que a las instituciones de la política, es decir partidos políticos, parlamentos y gobiernos elegidos, se les asigna la tarea de **formación de voluntad**, a la **administración** se le atribuirá la **ejecución o cumplimiento de esa voluntad** (Mayntz, 1985).*

La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos; de hecho, la

administración no es un poder en sí mismo sino *una emanación instrumental no trascendente para aplicar la voluntad de los poderes constitucionales* (Echebarria, 2005).

En primer lugar, las características del sistema político constitucional determinan el poder y el grado de exposición de la democracia. En el sistema parlamentario, la relación entre representantes electos y ciudadanos tiene una vía de concreción, por lo tanto, la responsabilidad cae en el gobierno y sus ministros ante el legislativo. En cambio, en los sistemas presidencialistas el vínculo de representatividad es doble, haciendo más complejo el funcionamiento de la burocracia, cuyos miembros cobran protagonismo al relacionarse con dos principales: el parlamento y el ejecutivo (Echebarria, 2005).

Ahora bien, más allá de tener un carácter instrumental, la administración tiende constantemente a desprenderse de su condición de “medio”, a sustraerse del mandato de las instituciones políticas y a constituirse como centro de poder propio. La administración, desde sus orígenes, expresa intereses propios. Esta actitud de independencia de la burocracia frente a la dirección política la sostiene en parte en la supuesta *superioridad de su conocimiento especializado*, constituyendo esta característica la base de su poder.

Se explica de esta manera la complejidad que asume la relación entre política y administración. Por un lado, si la administración no actúa como leal instrumento de la jefatura política, las elecciones democráticas pierden gran parte de su valor. Por otro lado, frente a la crisis de los mecanismos de representación, la administración fortalece su argumentación y en cierta medida su poder de acción sobre la implementación de las políticas públicas, llegando al punto de existir posturas que sostienen la posibilidad de un “avance” de la administración sobre las competencias de las instituciones políticas.

De esta forma, existen diferentes posturas acerca del “lugar” que debe ocupar la administración al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas. En las últimas décadas, ciertas teorías resaltaron la “objetividad” de la administración como dato positivo y deseable para la optimización del funcionamiento del Estado.

Entendemos que el ideal de la “administración racional al servicio del interés público” es producto -en el mejor de los casos- de una fantasía. Además, puede no ser considerado ni siquiera un “ideal”. La administración tiene un carácter instrumental que debe estar “alimentado”, “sostenido”, “animado” por proyectos de desarrollo de la comunidad y sus integrantes, y este concepto tiene componentes que van más allá de razones instrumentales. La formación de la voluntad, como expresa Mayntz (1985), es una competencia de las expresiones políticas. Przeworski (2004) afirma que *“Nada garantiza que las burocracias independientes velarán de manera objetiva por los intereses de la comunidad”*.

Por otra parte, es cierto que la administración necesita cierto margen de independencia para cumplir con las tareas que tiene encomendadas. Esta independencia encierra, a su vez, el riesgo de que la administración siga sus propios intereses y postura política, saliéndose del control legítimo que sobre ella ejercen las instituciones políticas.

Renate Mayntz (1985), en su libro ya citado, presenta tres grupos de condiciones que inciden en la concreción del riesgo de autosuficiencia perseguido por la administración:

#### **1- Características mismas de la administración**

**El personal administrativo:** son personas que tienen una orientación profesional determinada; si esta identidad es más fuerte que el sentido de pertenencia a la dirección política, entonces es mayor el riesgo de búsqueda de la autosuficiencia. En segundo lugar, el personal administrativo tiene una pertenencia social determinada, y esto puede hacer que actúe en beneficio de su grupo y no de los restantes. De estos elementos se desprende la independencia social del funcionario. La independencia personal del funcionario se acrecienta cuando sus conocimientos y su capacidad son imprescindibles para el funcionamiento del Estado, y posen alternativas profesionales fuera de la administración.

**Características estructurales de la administración:** la magnitud, la cohesión social y la centralización de la administración influyen en la tendencia a la autonomía de la administración.

Cuanto más grande sea una administración, mayor será la diferenciación interna de posiciones. Esto debilita la cohesión de la administración como grupo unitario de acción.

**Tipo de tareas de la administración:** el monopolio en el cumplimiento de las tareas y prestación de servicios de la administración fortalece su discrecionalidad y aumenta las posibilidades de imponer una postura política propia.

## **2- Características del entorno social**

El grado de independencia de la administración depende también de su capacidad para convertirse en aliada de grupos sociales influyentes, aumentando de esta manera el margen de maniobra frente al grupo político dominante.

## **3- Sistema político**

Cuanto más elevada sea la densidad de poder, la unidad y la autonomía del grupo político dominante, más difícil será para la administración sustraerse de su conducción.

La relación entre política y burocracia depende en gran medida del grado de autonomía que adquiera y/o pretenda la administración, y de la dirección que se da a esa autonomía.

La política tiene, por otra parte, ciertas herramientas que le permiten ejercer el control sobre la administración:

- a- Da a la administración bases con un margen de acción limitado.
- b- Se reserva el derecho presupuestario, es decir la asignación de medios.
- c- Decide sobre la provisión de los más altos cargos de la administración.
- d- Controla, aunque con cierta dificultad, la legalidad de la acción administrativa.

**Pero las instituciones políticas no prevén, por lo general, el control de adecuación de objetivos y resultados alcanzados por la administración, más allá de los pedidos puntuales que el parlamento puede hacer a través de sus interpelaciones.**

Por último, es interesante el análisis que Clauss Offe (1988) realiza sobre la **tensión no resuelta entre la racionalidad administrativa y la racionalidad sistémica de las actividades estatales**. El autor plantea que la **racionalidad administrativa** se constituye en una disyunción completa entre las premisas de la acción, por un lado, y el aparato que la realiza, por otro (lógica de eficacia). Mientras que desde la **racionalidad sistémica**, el poder burocrático debe responder a las exigencias y necesidades funcionales de la sociedad.

La administración, pese a verse sometida a una presión creciente de programas por objetivos, no queda liberada a su atadura condicional de premisas legales. La lógica de la eficacia le exige a la administración concentrarse en los procesos, mientras que la lógica de su relación con la ciudadanía le exige resultados, capacidad de adaptación, calidad y rapidez en las respuestas.

Por lo tanto, el camino por recorrer tiene dos vertientes: la resolución de la crisis de representatividad -ciertos autores hablan de reforma política que democratice el sistema político (Cunill, 2005)-, y una reforma de la administración que la ponga a la altura de la demanda de los tiempos que corren.

Esto significa que al interior de las organizaciones públicas es necesario fortalecer las capacidades de implementar políticas; los ejes de este fortalecimiento parecen ser:

- Mayor claridad en la **definición de planes de gobierno, objetivos de gestión, fortalecimiento de los sistemas de evaluación y comunicación de los resultados alcanzados**.
- Fortalecer las estrategias de **transversalidad e intersectorialidad** que permitan una gestión integrada de las demandas de la ciudadanía.
- Mayores niveles de **profesionalización de la gestión pública**: idoneidad de las personas para ocupar los diferentes puestos de trabajo.
- **Flexibilizar sus estructuras y sus procedimientos**: incorporar efectivamente el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Lograr que cada proceso tenga el foco en la resolución rápida y pertinente a las diferentes necesidades de la ciudadanía.
- **Democratizar la gestión** a través de la implementación de metodologías participativas de planificación, gestión y evaluación.

Estos, entre otros, son los cambios que aparecen como necesarios para mejorar la calidad de

la gestión pública. Pero difícilmente el alcance de mayores índices de eficiencia administrativa logrará una transformación perdurable en el sistema democrático. Estas mejoras deben estar acompañadas del **fortalecimiento de las instituciones políticas**, las que la administración debe acompañar en la ejecución de la voluntad pública.

Si en las páginas anteriores escribimos acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones políticas y la administración, **debemos decir también que tenemos ante nosotros el gran desafío de encontrar mejores formas de vinculación entre ambas esferas. La planificación y la evaluación transversal con estrategias participativas se convierten aquí en la clave.**

Al final del trabajo pueden consultar el **Cuadro N° 1**, donde hemos tratado de esquematizar la relación entre la evaluación como estrategia transversal y los componentes de la democracia.

### Capítulo 3

#### **La evaluación y las teorías acerca del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas**

Las diferentes posturas conceptuales y explicaciones acerca del ciclo de vida de las políticas determinan directamente el planteo y las propuestas de evaluación. Es decir, la concepción que un político y/o gestor público tengan acerca de cómo se define un problema público, cuál es el rol de cada uno de los actores involucrados, cómo se toman las decisiones y qué lugar ocupa la administración en este proceso, influirá directamente en el modelo de evaluación que proponga.

Por lo tanto, nos parece importante presentar las diferentes posturas de evaluación desde su vinculación con las teorías sobre el diseño e implementación de las políticas.

La idea de este apartado no es realizar una descripción detallada de las distintas teorías y autores existentes en materia de formulación, implementación y evaluación de las políticas. Más bien se trata de identificar diferentes formas de comprender la evaluación y su correlato directo o indirecto con determinadas corrientes teóricas sobre las políticas públicas.

Luego de este recorrido por las teorías de políticas públicas, presentaremos una breve historia de la evaluación y sus diferentes perspectivas.

#### **Teorías acerca del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas**

Una distinción general importante se da entre aquellas teorías que le asignan a las políticas un carácter basado en la **acción racional**, frente a aquellas que sitúan el foco de análisis en la **heterogeneidad de actores involucrados, la diversidad de intereses y la complejidad de las situaciones sociales**.

#### **Modelos racionales. El *Policy Analysis***

Entienden las políticas como un conjunto de instrumentos y técnicas que tienen por objetivo determinar la alternativa más adecuada en cada caso para hacer posible la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública. Las políticas, para este tipo de modelos, tienen como finalidad hallar la óptima solución a cada problema público, mediante esquemas analíticos técnico racionales.

#### **La elección racional. La escuela del *Public Choice***

Su finalidad es explicativa, y mantiene una aparente similitud con el *policy analysis*. Ambos suponen un intento de aplicar principios surgidos del campo de la ciencia económica, pero los teóricos del *public choice* se basan en la imposibilidad de que pueda existir una función del bienestar social. Para el *public choice* la política maneja las mismas reglas que la economía, en la cual los individuos libres maximizan su utilidad a través de elecciones en el mercado, teniendo como fin la satisfacción de sus expectativas personales, pero de ningún modo las de un hipotético interés público.

Al esquema de comprensión de las políticas como “acción racional respecto de fines” puede corresponderle la definición de **evaluación como la aplicación de metodologías que permitan la**

### **recolección de información sobre los programas para valorar de manera objetiva los resultados alcanzados.**

Las propuestas de evaluación que se desprenden de este tipo de teorías ponen el acento en la evaluación de cuestiones como:

- La racionalidad en la selección de alternativas realizadas.
- La adecuación de los objetivos planteados *versus* los resultados obtenidos.
- La eficiencia de la acción pública.
- El análisis costo - beneficio de la implementación de un programa.
- La legalidad en el uso de los recursos y decisiones tomadas por el decisor.

Se postula, además, que conviene que la evaluación sea externa, para dar mayor “objetividad” a los resultados.

En este sentido, podemos situar, por ejemplo, la idea de una evaluación desligada de los procesos de toma de decisiones. Scriven (1967) describió la evaluación como “ciencia de la valoración”; para él evaluar era “mostrar lo que un programa es”, sin que cayera en el ámbito de responsabilidad del evaluador las decisiones que esa información produjera.

### **El incrementalismo**

El incrementalismo aparece como una alternativa que se postula capaz de evitar los errores de los modelos amparados en los principios del racional *problem solving*. Charles Lindblom (1991) es el principal inspirador de esta corriente. En su opinión, los modelos racionales no tienen relevancia empírica y no reflejan en absoluto la forma en que los decisores públicos actúan de hecho, sometidos a límites de tiempo, información y recursos, mientras interactúan entre sí en una trama llena de conflictos, acuerdos y negociaciones. Finalmente, cada uno de los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas consigue un resultado más ajustado a sus intereses, partiendo de **ajustes incrementales** sobre decisiones tomadas anteriormente.

### **El análisis de políticas públicas**

Este enfoque incorpora la noción de la **importancia que tienen las variables sistémicas de tipo político y socioeconómico, lo cual es una de sus principales características.**

Se reconocen dos grupos:

1. Aquellos que ponen el acento en el análisis de los contenidos, *outputs* y determinantes de las políticas públicas (Lowi, 1992 y Dye, 1975).
2. Aquellos que centran sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas y prestan especial atención al papel de los diferentes actores y estilos decisorios (Meny y Thoenig, 1992).

Desde esta perspectiva, Aguilar Villanueva (1992) define la política como *Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Más que una decisión singular, una política es un conjunto o secuencia de decisiones. Sus componentes son:*

1. **Institucional:** las políticas son elaboradas por una autoridad formal.
2. **Decisorio:** la política es una secuencia de decisiones relativa a la selección de medios y fines para resolver un problema determinado.
3. **Conductual:** una política no es sólo una decisión sino también un curso de acción.
4. **Causal:** las políticas son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Una política es un comportamiento propositivo, es una acción con sentido; es un curso de acción en un doble sentido: como curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido.

Por su parte, y en esta línea, encontramos al autor Giandoménico Majone (1989) y su concepción dialéctica del análisis de las políticas. Majone afirma que la política poco se parece al proceso de solución racional de problemas y mucho al **proceso de argumentación y**



**convencimiento intersubjetivo.** Trata la intervención en políticas públicas como un trabajo “artesanal”, poniendo el foco en la capacidad personal del analista de **ser convincente mediante la producción de sólidos argumentos**, con buenas razones a partir de la información disponible. Este trabajo artesanal se realiza mediante la argumentación, que según este autor, es el “vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico”.

Para Majone (1989), la política es más que la decisión, y por ende, mejorar la política implica algo más que mejorar la eficiencia de las decisiones en sus aspectos técnicos y económicos. La política es un proceso decisorio complejo, más que un acto de decisión aislado y único.

La tesis central de este autor es que la racionalidad política es una racionalidad política pública, y no sólo estratégica o productiva, orientada simplemente al logro de metas y resultados.

Desde esta perspectiva del proceso de definición e implementación de las políticas públicas, **la evaluación adquiere también una racionalidad diferente.** Deja de ser entendida como una metodología que intenta generar “información verdadera” sobre los programas y sus resultados para concentrarse en las **perspectivas divergentes, buscando un diálogo que logre convergencias acerca de los resultados de las políticas públicas.**

En este marco, adquieren relevancia y pertinencia las metodologías participativas de evaluación de políticas y programas públicos, que serán tratadas en el apartado siguiente.

## **Momentos en el ciclo de vida de una política pública**

### **1. La aparición de los problemas públicos y su entrada en agenda**

Los problemas públicos no existen por sí mismos, y su objetividad es más supuesta que real. Para que una situación trascienda los límites de un asunto privado y se convierta en un problema público tienen que producirse determinadas condiciones. Significa, además, que ese tema ha adquirido algunas cualidades que han hecho imparable su aparición dentro de la agenda; según Hogwood y Gunn (1984) son:

- Alcanzó proporciones de crisis.
- Adquirió una cierta particularidad.
- Tiene aspectos emotivos.
- Parece tener amplio impacto.
- Toca asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico.
- Es un tema de moda.

Estas condiciones de construcción de los problemas públicos son el primer dato que nos habla de la insuficiencia de la racionalidad lineal para explicar el ciclo de vida de las políticas. Es, además, el primer determinante de la evaluación de políticas. Para diseñar el proceso de evaluación de un programa público es necesario tener en cuenta que **la sola existencia de ese programa es producto de un proceso de negociación de diferentes grupos de interés.** Por lo tanto, la decisión de evaluarlo está condicionada desde el inicio.

### **2. Formulación de las alternativas**

Formular significa idear un plan, un método o prescripción para la acción. Cuando un problema alcanza el estadio de problema público es necesario el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costes.

En este punto cobra importancia **el criterio de factibilidad política;** no se trata de seleccionar la alternativa ideal, sino también de tener en cuenta en el análisis la mejor estrategia política para asegurar la viabilidad y puesta en práctica de su propuesta.

Este criterio está en línea con la concepción de política como “algo más que decisiones eficientes”, entendiendo la complejidad de su racionalidad.

Por lo tanto, la evaluación de la formulación de alternativas debe considerar su dimensión política contextual, y no analizar simplemente las condiciones técnicas que favorecen la selección de unas alternativas sobre otras.

### 3. La toma de decisiones

Dentro de la amplia literatura sobre las decisiones públicas, la principal discrepancia aparece en torno a la **cuestión de la racionalidad del decisor**. Para algunos autores el proceso decisional tiene su referente en los **modelos racionales**, para otros en los **incrementales**.

#### a. La decisión racional

Si se toma como referente el modelo de racionalidad absoluta, hay que suponer que el decisor actúa en todo momento según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través de un ejercicio que consiste en la selección inicial de preferencias y objetivos, búsqueda de alternativas, y evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para adoptar finalmente la decisión que mayor beneficio le produce.

La crítica a este modelo de toma de decisiones se basa en las siguientes premisas:

- La existencia de límites psicológicos en los individuos que les impide disponer de las habilidades necesarias para realizar sin error alguno todas las operaciones que el modelo exige.
- La falta de suficiente información.
- Los excesivos costes que origina la búsqueda de información.
- Las limitaciones a la racionalidad que suponen los propios valores del decisor.
- El peso de las situaciones en donde se desarrolla la decisión no puede sustraerse a la influencia de sus precedentes ni a las expectativas y los intereses en juego.

**Simon** (1963), sin abandonar el enfoque racionalista, propone un enfoque más realista basado en la “racionalidad limitada”, de acuerdo con el cual el decisor no pretende una solución “de máxima”, sino únicamente satisfactoria.

#### b. La decisión no sinóptica

Se afirma que los modelos racionales son irreales y se propone el modelo incrementalista como mejor reflejo de la realidad y como prescriptivo en democracias pluralistas, donde hace falta ajustar los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, persiguiendo el beneficio de los pequeños avances incrementales antes que aspirar a soluciones óptimas.

**Desde este enfoque se prescinde de toda pretensión de explicación racional de las decisiones, ya que éstas son el fruto de las negociaciones, compromisos, presiones entre actores independientes y con intereses contrapuestos.**

Los autores March y Olsen (1997) van más allá todavía en la explicación del proceso de elaboración de una política, asignándoles a la casualidad el factor determinante de la decisión.

### 4. La implementación

La implementación ha sido a lo largo de la historia el momento menos tratado y estudiado en el ciclo de vida de una política, como si se tratara de un tema menor, un trámite técnico conducido por los administradores sin connotaciones políticas.

Sin embargo, el hecho de que muy buenas formulaciones de políticas no han podido ser llevadas a la práctica ha decidido a los estudiosos a dedicarse al momento de la ejecución de las políticas, fase en la cual fracasan muchas de ellas.

#### a. El enfoque *top down*

Describe que la implementación es un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico). Se trata de un modelo lineal o administrativista (Meny y Thoenig, 1992).

Este modelo es el sustento de los diseños de sistemas de evaluación elaborados por las jerarquías institucionales, desligados de la intervención de las bases para su formulación e implementación.

#### b. El enfoque *bottom up*

Parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza.

Pressman y Wildawsky (1984) afirman que una de las causas de los fracasos en la implementación de las políticas es el hecho de no tener en cuenta **la complejidad de las relaciones**

**entre los diferentes actores implicados en la cadena de ejecución de un programa, cuyas actitudes, intereses y motivaciones influyen a lo largo del proceso.**

Por su parte, Bardach (1998) propone el estudio de la implementación como parte de un juego entre actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control.

La conclusión de Bardach es que para mejorar la implementación, el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

Desde la comprensión de la formulación e implementación de las políticas como producto de un proceso de acuerdos y negociaciones de diferentes grupos de interés, como un complejo entramado de decisiones no lineales, las definiciones de evaluación adquieren características especiales.

Esta es la postura que da origen al modelo de evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista que desarrollaremos en el capítulo cuatro.

## **Evaluación: una breve historia y recorrido a través de sus diferentes conceptualizaciones**

### **Breve historia<sup>2</sup> y teorías de la evaluación**

El desarrollo de la evaluación de programas públicos no es un fenómeno reciente. La evaluación como ciencia social se vuelve un lugar común durante los años 50, tanto en Europa, Estados Unidos y otros países industrializados. Los primeros programas que han sido objeto de evaluación los encontramos en el campo de las políticas educativas, sociales y de salud.

Pero también en los países menos desarrollados se evidenció un impulso a la evaluación de políticas en el mismo período. Existen experiencias valiosas en los países en desarrollo a partir de la década del 50. Tanto el aparato estatal como los organismos de desarrollo no gubernamentales han venido realizando evaluaciones puntuales (Fernández y Zavala, 1997). Es posible citar, a modo de ejemplo, la evaluación de programas de planificación familiar en Asia, de programas de salud y nutrición en América Latina, de agricultura y desarrollo comunitario en África.

En las décadas del 60 y 70 crece notablemente la cantidad de artículos y libros sobre este tema. Comienzan a circular discusiones y artículos críticos sobre posturas cuantitativistas y cualitativistas sobre el rol de la evaluación en el proceso de las políticas, y sobre cuestiones metodológicas. Proliferan las publicaciones y conferencias, las asociaciones profesionales y los encuentros entre evaluadores.

Scriven (1967) es un filósofo de la ciencia y **uno de los primeros teóricos de la evaluación**. En su artículo “The methodology of evaluation” introduce los términos evaluación formativa y evaluación sumativa, para distinguir entre las evaluaciones que tienen por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, de las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa.

Entre los autores de este período podemos citar además a Campbell y Stanley (1963), quienes rechazan la idea de que la evaluación pueda generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo. Sostienen que la medida cuantitativa se basa en suposiciones cualitativas y señala que distintos actores de un programa preferirán diferentes resultados.

La importancia para estos autores radica en la posibilidad que tiene la evaluación de expresar una valoración de los acontecimientos producidos por un programa, más allá de que esa información pueda ser generalizada a otros programas públicos.

Campbell y Stanley (1963) afirman que sólo es posible estimar el impacto marginal de los programas, y que la evaluación no puede predecir de forma absoluta cuáles han sido sus resultados.

Luego, durante la década del 80, la revolución tecnológica fue un importante estímulo para la evaluación de programas, provocando cambios que aún hoy continúa modificando las prácticas de evaluación. Se acentúa entonces la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en

---

<sup>2</sup> Síntesis realizada sobre los trabajos de Rossi y Freeman (1993) y Xavier Ballart (1996).

el contexto político y organizativo.

En su obra, Wholey (1983) se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor.

La prioridad para Wholey (1983) está en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración. En la misma línea, desde un punto de vista metodológico, el trabajo de Stake (1980) destaca la importancia de los estudios de caso y las estrategias cualitativas de investigación.

Podemos mencionar además el trabajo de Cronbach and associates (1980), quien plantea que buena parte de los problemas en el uso de las evaluaciones provienen del modelo racional en el que se fundamentan. En su obra, Cronbach señala la existencia de grupos que influyen en el proceso de dar forma a una política: los responsables a nivel de formulación de la política, los responsables a nivel de programa, los prestadores de servicios a nivel local, los beneficiarios del programa, los académicos, periodistas y otros grupos. Esta realidad puede sugerirnos la idea del cambio social gradual. De acuerdo con esta concepción, Cronbach afirma que la evaluación sirve para “iluminar” las decisiones sobre distintas alternativas posibles, clarificando las cuestiones que interesan a las partes afectadas.

En los últimos años asistimos a una cada vez mayor complejización de los programas. Con esta realidad también las formas de evaluación se fueron diversificando; han evolucionado tanto los debates y discusiones teóricas como las prácticas concretas de evaluación de los programas públicos. Proliferaron las discusiones acerca del rol sustancial del evaluador, se acentuó la distinción entre las miradas “científicas” y “pragmáticas” de la evaluación.

Podemos decir que una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es su comprensión como una práctica compleja, que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación vista como actividad política, *sumergida en el complejo mosaico de las decisiones políticas* (Rossi y Freeman, 1993: 15).

Este avance ha permitido visualizar la evaluación de forma integral, como parte de las políticas y los movimientos de la administración pública.

En esta línea de trabajo encontramos la segunda etapa de la obra de Carol Weiss (1998), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos.

Weiss había adoptado las teorías y métodos experimentales en su primera obra, pero pronto advierte sobre las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta. *“Incluso utilizando los métodos más sofisticados se tiende a encontrar éxitos marginales. Por otra parte, los datos recogidos por la evaluación parecen no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias o sobre la expansión o reducción de un programa”*. (1988).

El desarrollo posterior que realiza Weiss de la evaluación lo hace sobre la idea de dos premisas:

- Los objetivos de los programas tienden a ser generales, difusos, diversos e inconsistentes. Varían para cada una de las partes afectadas y tienen escasa relación con el funcionamiento del programa. Esto se debe a la variedad de actores involucrados en la definición de una política; para ganar el acuerdo de todos es necesario hacer promesas realistas y no tan realistas.

- Mientras en un laboratorio se puede esperar que un tratamiento acabe o se pueda modificar si algo va mal, un programa real raramente se puede cambiar por completo si algo va mal. Los cambios son incrementales antes que masivos.

Además, Weiss destaca la incidencia que el contexto político tiene en la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas. Para Weiss, las consideraciones políticas tienen entrada de tres formas distintas:

1. Los programas son el resultado de decisiones políticas.
2. Los resultados de una evaluación entran en la arena política y compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su propio peso en el proceso político.
3. La evaluación, en sí misma, es política, tanto que implícitamente adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa.

Al igual que Weiss (1998) y Wholey (1983), Stake (1980) reacciona ante las primeras señales de no utilización de los resultados en evaluación. Su línea de argumentación pasa por defender la metodología de los estudios de caso como instrumento para mejorar la práctica de la evaluación a nivel local. Este autor rechaza que las ciencias sociales puedan descubrir relaciones de causalidad *input-output* y no presta atención a los indicadores. Para Stake, los científicos sociales deben escribir situaciones individuales que puedan ser comprendidas por los no científicos.

Según el autor, el objetivo de la evaluación es mejorar la práctica diaria del programa objeto de estudio y no producir nuevos conocimientos formales que puedan ser difundidos.

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción las discusiones acerca del rol de la evaluación en la vida de las políticas, de las cuestiones éticas relacionadas con la práctica del evaluador, de las condiciones institucionales necesarias y de las metodologías más apropiadas.

Pero estas discusiones deben plantearse enmarcadas en un desafío más amplio y abarcativo en los países de América Latina, como lo es **encontrar las diferentes formas de hacer de la evaluación una práctica que ayude a la implementación de mejores políticas públicas.**

Desde el punto de vista de la evaluación de políticas y programas públicos específicamente, podemos agrupar las diferentes corrientes en cuatro grandes enfoques. En la mayoría de los diseños institucionales de evaluación estos enfoques no se visualizan de forma “pura”, sino que es habitual encontrar sistemas que combinan estas diferentes perspectivas.

#### **A. Enfoque económico**

Realiza análisis del tipo costo-beneficio. El acento está puesto en la supervisión y control del gasto y en la legitimidad en el uso de recursos públicos.

#### **B. Enfoque administrativo-gerencial**

A través de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad más altos. El ciudadano es entendido a través del concepto de cliente cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera rápida y eficaz. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana.

#### **C. Enfoque político integral**

Este enfoque abarca los dos anteriores, al entender la necesidad de realizar evaluaciones relacionadas con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública. La diferencia es que revisa la razón de ser del Estado como proyecto político y social, y resalta la importancia de su función en cuanto a expresión de utopías, valores, necesidades y diversidad de la sociedad. Entiende que los análisis de costo-beneficio, control de gestión o productividad no abarcan la complejidad de la organización estatal y su consecuente relación con la ciudadanía. Plantea como necesaria la identificación de la relación **Gobierno y Gestión**, el fortalecimiento de la democracia, la responsabilidad y ética del funcionario, así como el Estado en tanto organización superior con la responsabilidad de mejorar la calidad de vida de la población.

#### **D. Enfoque centrado en el control y la auditoría externa**

La diferenciación de este enfoque no se establece en el objeto o contenido de la evaluación, sino que puede centrarse en aspectos que refieren a otros enfoques: tanto en el aspecto económico o en los resultados de gestión alcanzados por la organización.

La característica principal de este enfoque es que los actores que diseñan, coordinan y comunican los sistemas de evaluación de la gestión pública son ajenos al Estado y se relacionan con

él desde un rol de “*auditores externos*” o “*agencias de control*”.<sup>3</sup>

En **primer lugar**, entendemos que ningún enfoque es mejor o peor que otro en sí mismo aunque -desde nuestra perspectiva- los dos primeros y el último pueden resultar insuficientes para plantear la evaluación como estrategia fortalecedora de la democracia representativa.

En **segundo lugar**, la elección del enfoque puede encontrarse determinada por los objetivos o “*intencionalidad*” de la evaluación. En este sentido, es necesario preguntarse qué queremos evaluar. Las estrategias serán diferentes si se trata de evaluar el impacto de un programa social, la legitimidad en el uso de los recursos en un programa con financiamiento internacional, el desempeño de una institución pública o el cumplimiento de los objetivos de un plan de gestión.

En **tercer lugar**, es necesario tener en cuenta que el enfoque desde el cual se diseñe el sistema de evaluación (Económico, de la Administración Gerencial, Político Integral o centrado en el Control y la Auditoría Externa) determina:

- Los actores que estarán involucrados en la evaluación.
- El momento en el cual se llevará a cabo.
- Las estrategias y metodologías elegidas.
- El tipo de relación entre los conceptos evaluación, control del gestión y seguimiento.

### La transversalidad de la evaluación: mirada integrada del gobierno y la gestión

Desde una perspectiva integradora de estos cuatro enfoques encontramos el trabajo de Joan Subirats, quien plantea como primer elemento de reflexión al momento de introducir elementos de evaluación, la diferenciación de los temas que son propios del ámbito de **Gobierno** y aquellos que son propios del ámbito de **Gestión**. No significa que sean ámbitos separados, sino que podemos distinguir acciones más relacionadas con el gobierno y acciones más relacionadas con la gestión. A su vez, estos dos ámbitos pueden subdividirse pensando en lo **estratégico** y lo **operacional**. Esta distinción nos permite organizar los espacios en cuatro cuadrantes, que el autor esquematiza de la siguiente manera:

	Estratégico	Operacional
Gobierno	1	2
Gestión	3	4

Fuente: Subirats (2004).

El autor utiliza como analogía la **navegación**, donde es necesario diferenciar las acciones de **remar** (4: Gestión Operativa), **timonear** (3: Gestión Estratégica), las **labores de contramaestre**: gobierno de operaciones, funciones de control, supervisión, etc. (2: Gobierno Operativo), y por último las labores de **capitanía**, el campo propio de la navegación (1: Gobierno Estratégico). Sin completar este espacio faltarían criterios de consistencia para poder comprender una labor evaluadora seria. **Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tienen demasiado sentido.**

La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión puede ser útil para aumentar la eficiencia de las administraciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión. Pero no se debe perder de vista que estamos hablando sólo de la administración. Es cierto que ninguno de los tres componentes de los sistemas democráticos sobrevive y actúa separado del resto, pero los sistemas de evaluación que hablan específicamente del nivel institucional está valorando los aspectos de implementación de una política, es decir, un recorte del complejo sistema de representación y de relación entre la ciudadanía, el sistema político y la administración.

El desafío se encuentra en poner atención en el tipo y calidad de **las interrelaciones entre las organizaciones públicas, los sistemas de gobierno y el impacto en la calidad de vida de la**

---

<sup>3</sup> Para conocer y profundizar en las características de este enfoque, y analizar un caso en particular, puede consultarse Pacheco (2005).

**población.** Los sistemas de evaluación que sólo examinen los componentes internos del funcionamiento de la administración, consiguen, en el mejor de los casos, avanzar en la mejora de su eficiencia y en el grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales. Consideramos que el enfoque que de manera más precisa da a la evaluación el carácter de estrategia transversal fortalecedora de los sistemas democráticos es el **político integral**.

Es decir, el centro de la atención al momento de diseñar sistemas de evaluación de la gestión debe estar puesto en **el aprendizaje sobre la gestión, en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno y en el fortalecimiento de la democracia como sistema.**

Los **objetivos políticos de gobierno**, enunciados preferentemente como políticas de alto impacto, definen **las acciones estratégicas de la gestión** y su consecuente **forma de evaluación**.

De esta forma se logra la integración transversal entre cada uno de los momentos y “componentes” de una política pública.

## Capítulo 4

### **Evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista: propuesta de un modelo**

Hemos situado la evaluación en el contexto de la discusión acerca del rol del Estado, en su relación con los componentes de la democracia y su ubicación en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Hemos realizado, además, un breve recorrido por la historia y diferentes perspectivas de la evaluación.

Ahora tenemos el desafío de producir una mirada integradora, expresada en un modelo y una propuesta de evaluación transversal, que aporte al desarrollo de este tema trascendental para la mejora del Estado y la administración.

En **primer lugar** daremos nuestra propia definición de evaluación. Luego explicaremos por qué este modelo habla de una evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista.

Seguidamente, **expondremos los lineamientos generales de una experiencia concreta.**

Finalmente, desarrollaremos **una guía orientadora para el diseño e implementación de sistemas de evaluación** correspondiente con este modelo.

Definimos la evaluación como **una práctica transversal, política y técnica** de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas. **La evaluación en sí misma es un proceso de aprendizaje sobre el gobierno y la gestión**, a través de la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos.

**Entendemos la evaluación** de las políticas públicas como una estrategia de transversalidad que debe integrar los ámbitos de **gobierno** -es decir, los **objetivos políticos y estratégicos** - con la **gestión** -es decir, el ámbito donde esos objetivos políticos y estratégicos se expresan en la **implementación de diferentes políticas públicas.**

De esta manera, la evaluación adquiere un valor que va más allá de lo instrumental, integrando dos esferas que conforman y caracterizan la **democracia representativa**: 1) el acceso a los poderes públicos y la representación de los ciudadanos (**gobierno**), y 2) el producto del ejercicio del poder en forma de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la población (**gestión**) (Echebarria, 2005).

Cuando nos referimos a la **evaluación política** estamos hablando de la necesidad de ir más allá del análisis de eficacia de una acción o del razonamiento de costo-beneficio de un programa.

Entendemos la política como el gobierno de las situaciones sociales, y el modelo de evaluación que proponemos es aquel que permita valorar en su conjunto las acciones realizadas para gobernar una situación social determinada.

Por lo tanto, en línea con el trabajo realizado por Subirats, creemos que las perspectivas económicas o administrativistas son insuficientes para evaluar la pertinencia de una política pública.

A través de la evaluación debe ser posible construir información acerca del impacto de los programas públicos y la gestión gubernamental. La evaluación de las políticas, además de dar cuenta sobre la legalidad en el uso de los recursos, y de los indicadores de eficiencia y eficacia de la

gestión, debe ser una estrategia que ayude a visualizar **qué aspectos de la vida de la población sujeto se han visto mejorados por la implementación de una política pública específica.**

La evaluación cumple un rol eminentemente político, tal como lo expresará Carol Weiss (1998) después de una intensa trayectoria en la evaluación de programas públicos.

Estamos hablando de una evaluación que dinamice el ciclo de vida de una política pública, orientada hacia la ciudadanía, hacia la calidad de servicio entendida como mejora de la calidad de vida de la población.

Es necesario fortalecer una modalidad de evaluación no vinculada con la punición, y sí directamente relacionada con una cultura diferente de gestión de las políticas. Los responsables políticos de los programas deben encontrar en la evaluación una estrategia útil para “timonear” sus planes, para la construcción del consenso, para la visualización de las necesidades de la ciudadanía, para la valoración positiva de los resultados alcanzados.

Los mecanismos de evaluación vinculados con los controles de legalidad deben por supuesto fortalecerse. Este modelo no quita importancia a los enfoques de la evaluación concentrados en la rendición de cuentas; es una modalidad diferente que debe coexistir con las otras formas de evaluación.

Hace falta en América Latina desmitificar el uso de prácticas de evaluación desde el punto de vista del castigo.

La evaluación es, desde esta perspectiva política, una estrategia de **transversalidad en la gestión de las políticas**, porque es el hilo conductor, el “guión” donde pueden confluir todos los actores involucrados bajo el objetivo del impacto social.

Según Pichardo Muñiz (1997), el impacto social son los cambios o variaciones en los destinatarios de las políticas, programas o proyectos en cuanto a:

- a. Satisfacer necesidades básicas o no básicas.
- b. Promover condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo.
- c. Generar, fortalecer o consolidar niveles e instancias organizativas, formas de expresión y participación organizada.
- d. Propiciar cambios de actitudes, condicionantes, comportamientos y mentalidades que modifiquen las concepciones y actuaciones de los actores sociales, de los cuales los individuos y grupos forman parte.

El impacto social no es entendido como un enfoque o momento específico de la evaluación solamente, sino como un **criterio transversal de evaluación.**

Se considera el impacto social como una perspectiva de interpretación para la evaluación, poniendo el foco en la valoración de los cambios situacionales. Esto significa que valorar el impacto social no puede circunscribirse al cálculo de indicadores que den cuenta de la rentabilidad de una inversión, del análisis costo-beneficio o de la eficacia de una acción específica. Tampoco se trata únicamente de comparar lo programado versus lo ejecutado.

La evaluación de impacto es una perspectiva síntesis, que recupera aspectos de la evaluación de otros enfoques, pero vistos desde una lógica de razonamiento diferente, **donde la gestión transversal e integrada a lo largo del ciclo de vida de una política se realiza fortaleciendo el foco en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía (impacto social).**

*“El impacto social no es solamente un sistema de control y evaluación, es una función ético - filosófica, ligada a una determinada concepción del mundo que rescata los valores del ser humano, su desarrollo, su creatividad, en el contexto de un proceso de aprendizaje guiado y direccionado hacia formas de convivencia superiores.”* (Pichardo Muñiz, 1997).

Nos referimos a la idea de **transversalidad de la evaluación** en dos sentidos:

1. Atravesando una política pública de inicio a fin, desde su origen hasta los resultados alcanzados en términos de impacto social; como una especie de “canal de comunicación” que, a través de la construcción de datos valiosos acerca del programa, pueda dar cuenta de la satisfacción de una necesidad concreta de la población.

2. Atravesando y fortaleciendo la relación entre los diferentes actores involucrados en la



formulación e implementación de esa política en particular, poniendo el foco en la funcionalidad del trabajo transversal, y en la importancia del trabajo en equipo y la comunicación para la resolución de una demanda específica.

Desde un punto de vista **integral, la evaluación asume el desafío de articular en un mismo discurso las diferentes fuentes y formas de construcción de la información.** Los datos cuantitativos del programa darán a los resultados de la evaluación el esquema, la base para la comprensión de la dimensión que ha tenido la implementación de esa política (por supuesto no es lo mismo si el programa afectó a quince personas que a quince mil). Pero este tipo de datos por sí solos poco dicen acerca del impacto social de la política, acerca de las transformaciones en la calidad de vida de la población sujeto del programa.

La evaluación, como modelo integral, utiliza estrategias que permiten la comprensión de las situaciones sociales desde su complejidad. En este sentido, las metodologías cualitativas de construcción, análisis y presentación de la información adquieren un lugar central. La presentación de un caso afectado por el programa, la explicación detallada del cambio que para la vida de una persona o un grupo de personas afectadas ha tenido dicha política, es imprescindible para su valoración.

Por lo tanto, la selección de estrategias y metodologías debe ser lo más amplia posible, de manera articulada y fundamentada.

Con los calificativos de **evaluación participativa y pluralista** nos referimos a la necesidad de abandonar las miradas parceladas y con pretensiones de “objetividad” al momento de valorar las políticas públicas. La única forma de dar validez a la información sobre los programas será involucrando y dando **participación** real a los diferentes actores involucrados en su implementación. Sus diferentes miradas y **valoraciones plurales** son la estrategia más apropiada para intentar abarcar al programa desde su complejidad. Teniendo siempre en cuenta que la evaluación no será nunca capaz de abarcar la totalidad del fenómeno que una política pública significa.

Creemos, tal como lo expresara Campbell en la década del 70, que la evaluación no puede generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo acerca de los programas, que sólo es posible estimar el impacto marginal de los programas, y que la evaluación no puede predecir de forma absoluta cuáles han sido sus resultados.

Siguiendo el concepto de **evaluación colaborativa** expresado por Weiss (1998), desde un modelo de evaluación participativa y pluralista, el evaluador es colaborador y no hace juicios sobre los datos. No da opiniones sobre lo que está mal o lo que necesita cambiarse. El evaluador tiene como responsabilidad la estimulación y articulación de las diferentes miradas sobre el programa.

El argumento para acercar al evaluador con los actores del programa (y otros grupos interesados) encuentra su base filosófica en las ideas constructivistas de las múltiples perspectivas y realidades. La construcción de valoraciones participativas y pluralistas se basan en la idea de verdades no absolutas, sino contingentes y condicionales.

El desafío se encuentra en la tensión de la evaluación hacia dos extremos:

1. La lógica y solidez de la información; la validez de los datos.
2. La oportunidad y pertinencia de esa información en relación con el impacto social real producido.

Aunque parezca una contradicción, se trata de fortalecer los mecanismos de racionalidad de la información, pero a la vez intentar una comprensión y valoración desde la no racionalidad de los hechos. **Esto es posible, principalmente, desde un modelo de evaluación política, transversal, participativa y pluralista.**

### **Presentación de caso: una experiencia concreta de evaluación política, transversal, integral, participativa y pluralista**

Este caso es una expresión del modelo presentado porque:

1. El foco central de la evaluación está puesto en la **idiosincrasia política** de los programas

públicos que evalúa.

2. Se evalúa de **forma transversal** el impacto provocado por las acciones realizadas, en los dos sentidos de transversalidad descritos.

3. La **información construida es integral**, ya que se tienen en cuenta una variedad de estrategias cuantitativas y cualitativas.

4. Participan en el proceso de evaluación una **multiplicidad de actores** involucrados en la implementación de los programas evaluados.

A continuación, se exponen las características del sistema de planificación y evaluación de un **área de gestión pública**, en un gobierno regional de un país de América Latina.

**Las competencias del área son de índole transversal**, ya que asiste a todas las organizaciones del gobierno regional (que tiene 350.000 empleados) en las políticas de gestión pública.

Concretamente, el área es el **organismo rector del gobierno regional** en los siguientes ejes:

- El diseño de las estructuras y los procedimientos del Estado.
- Las condiciones de empleo público.
- La definición de planes institucionales y sistemas de evaluación.
- El diseño de los sistemas de comunicación.
- Los proyectos de innovación.
- Los proyectos de formación y capacitación.

La gestión del área ha sido organizada entre junio de 2004 y junio de 2007 a través del Plan Trienal de Gestión Pública. Este Plan fue formulado de manera participativa y su seguimiento es realizado por una Unidad Técnica, que depende directamente de la máxima autoridad del área.

El equipo del área entiende que las acciones de planificación y evaluación son momentos de un mismo proceso. De esta manera, la gestión se realiza de manera integrada y con la misma modalidad.

El Plan Trienal de la Gestión Pública fue elaborado en forma participativa por los siguientes actores:

- Funcionarios regionales.
- Consejeros directivos del área.
- Consejeros académicos del área.
- Funcionarios nacionales.
- Referentes de las distintas dependencias públicas del gobierno regional.
- Todos los integrantes y equipos de trabajo del área.

La definición del Plan incluye fundamentaciones, definición del contexto y punto de partida, proyectos, resultados esperados, metas, acciones e indicadores.

Este proceso de definición del Plan se nutrió principalmente de tres elementos:

- Los valores y lineamientos del gobernador en relación con el rol estatal en general, y la gestión pública en particular.
- El conocimiento de la realidad concreta del territorio regional y su inserción en el ámbito nacional.
- El reconocimiento de las condiciones de viabilidad y oportunidad para llevar adelante cada una de las acciones contempladas en el Plan.

**Los objetivos del Plan Trienal de Gestión Pública son:**

- **Fortalecer el estado como proyecto político social.** Planificar y gestionar valores públicos en un contexto de progresiva y efectiva participación social que consolide los valores democráticos y el proyecto nacional.

- **Incorporar efectivamente las innovaciones de carácter transformador** en el ámbito público, para aumentar su capacidad de acción.

- **Formar para el cambio cultural**, tanto a los funcionarios de gobierno y los agentes estatales como a los dirigentes políticos y sociales.

### **Sistema de evaluación del Plan Trienal de la gestión pública**

En los primeros momentos de formulación del Plan Trienal el foco estuvo puesto en las acciones de planificación, que coinciden además con la **evaluación diagnóstica**.

Ya en marcha las acciones del Plan, se diseña y se pone en funcionamiento el sistema de evaluación y seguimiento. Podemos distinguir los siguientes momentos:

#### **1. Evaluación de proceso**

Aquellas acciones que diariamente los responsables de cada proyecto realizan para valorar la evolución del Plan Trienal, las metas alcanzadas, la planificación de las acciones y la modificación de aquellas estrategias de gestión que no funcionan de acuerdo a lo esperado.

#### **2. Evaluación de resultados parciales**

Una vez por año, en el mes de diciembre, se realiza un proceso de evaluación de resultados. En este proceso participan todas las personas que trabajan en el área, valorando los resultados anuales alcanzados por el Plan Trienal y reformulando aquellas metas planteadas que por razones contextuales y de viabilidad han sido modificadas. Este proceso da como resultado el informe de avance del Plan Trienal, de carácter anual, que presenta los resultados alcanzados en el año. La construcción de la información se realiza de forma participativa, atendiendo a la complejidad de cada una de las miradas de los actores involucrados en la ejecución del plan.

Las estrategias utilizadas para este proceso de evaluación son:

- Mesas de trabajo.
- Análisis de acciones realizadas.
- Discusión en talleres con consignas semiestructuradas.
- Conformación de grupos para la construcción de acuerdos sobre los resultados alcanzados.
- Plenarios de presentación de resultados.

La evaluación se realiza teniendo como parámetro las definiciones presentes en el Plan Trienal de Gestión Pública. Los ejes de valoración son:

- Resultados alcanzados.
- Aportes del área al fortalecimiento del gobierno regional.
- Mejoras concretas visualizadas en la gestión del gobierno regional.
- Fortalecimiento de los equipos de trabajo del área.
- Proyectos destacados por su trascendencia en el ámbito público.
- Modalidades de trabajo más exitosas.
- Cuestiones que necesitan revisión: objetivos, metas, proyectos y modalidades de trabajo.

#### **3. Evaluación de impacto del Plan Trienal**

Por impacto entendemos **los cambios o variaciones en los destinatarios de las políticas, programas o proyectos**.

En el ámbito de la gestión pública del gobierno regional esto significa:

- a) La respuesta a la necesidad específica expresada por el organismo en el marco de su plan institucional (ejemplos: el diseño de una estructura, la implementación de una acción de formación o de un proyecto de innovación).
- b) Los cambios en las condiciones de trabajo de las personas y los equipos.
- c) El cambio de actitudes y comportamientos que modifiquen las concepciones y actuaciones de los trabajadores y trabajadoras.
- d) El fortalecimiento o la consolidación de la institución pública específica.
- e) Los cambios en los proyectos que la institución lleva adelante.
- f) Los cambios en la calidad de servicio de la institución; entendiendo calidad como el cumplimiento satisfactorio de las funciones de la institución.

El impacto de un programa y/o proyecto es valorado en tres niveles:

- a) Los **destinatarios** de las acciones.

b) El **medio institucional** en el cual se mueven, se gestan y desarrollan las acciones que están siendo evaluadas.

c) El **contexto** en el cual se inscriben las acciones evaluadas.

Se considera el impacto como una perspectiva de interpretación para la evaluación, poniendo el foco en la valoración de los cambios situacionales. Esto significa que valorar el impacto no se circunscribe al cálculo de indicadores que den cuenta de la rentabilidad de una inversión, del análisis costo-beneficio o de la eficacia de una acción específica. Tampoco se trata únicamente de comparar lo programado versus lo ejecutado.

La evaluación de impacto es una perspectiva de síntesis, que recupera aspectos de la evaluación de los demás momentos de evaluación del sistema, pero vistos desde una lógica de razonamiento diferente, en el marco de otros criterios para la toma de decisiones.

### **Etapas en la evaluación de impacto de los proyectos del Plan Trienal**

En la práctica concreta, para evaluar el impacto de los proyectos del área se realizan las siguientes acciones:

a. **Selección de casos:** por una cuestión de viabilidad es imposible evaluar el impacto de todas las actividades del área. Por lo tanto, se selecciona un proyecto en función de su trascendencia.

b. **Propuesta a la institución donde se implementó el proyecto seleccionado:** la realización de la evaluación de impacto depende de la voluntad de la institución donde la acción fue realizada.

c. **Diseño de la evaluación de impacto:** se realiza de forma participativa entre las personas del área que participaron del proyecto y los referentes de la institución donde se llevó a cabo.

d. **Implementación de la evaluación de impacto:** las estrategias y metodologías se diseñan para cada caso en particular; los objetivos, la duración de la evaluación y los actores involucrados dependen de las características del proyecto.

e. **Construcción del informe de evaluación de impacto y comunicación:** el informe también se construye de forma participativa con los referentes institucionales. Una vez finalizado el proceso de evaluación, el informe consensuado es comunicado a la institución y al área a través de la página web.

### **Tipo especial de evaluación de impacto: evaluación integral y transversal**

Esta experiencia de evaluación de impacto integral y transversal consiste en la **valoración que diferentes asistencias técnicas implementadas por el área han tenido en un organismo provincial específico.**

Se constituyen equipos interáreas e interdisciplinarios que han formado parte de diferentes proyectos de mejora de la gestión pública de un organismo específico, llevados a cabo a lo largo de los últimos tres años (acciones previstas dentro del Plan Trienal). La tipología de actores involucrados es la siguiente:

- Responsables de proyectos del área de gestión pública.
- Coordinadores técnicos de los proyectos.
- Responsables de proyectos del organismo seleccionado.
- Gestores y ejecutores del proyecto en los organismos seleccionados.
- Destinatarios y usuarios del producto o servicio de la política específica.

Estos equipos de trabajo se organizan en mesas de discusión donde, de manera participativa, se lleva a cabo el diseño y la implementación de la evaluación.

El objetivo final perseguido es, a través de una mirada transversal, integral y plural, valorar la realidad situacional del organismo en cuestión y su relación con las acciones de mejora realizadas.

La guía de análisis utilizada para este tipo de evaluaciones es la siguiente:

1. Identificación de la problemática y situación inicial del organismo que dio origen al proyecto. Descripción del proyecto. Cantidad de personas involucradas. Recopilación de las

evaluaciones sectoriales realizadas.

2. Identificación de cambios en la situación inicial a través de la asistencia realizada.

Ámbitos de indagación:

- Comportamientos y concepciones de los trabajadores y trabajadoras de la institución.
- Condiciones de trabajo de los equipos.
- Fortalecimiento o consolidación institucional.
- Cambios en los proyectos y acciones que la institución lleva adelante (modificación de los

existentes y surgimiento de nuevos).

- Cambios en la calidad final del servicio que la institución presta (¿existen registros de mejora de la satisfacción de los ciudadanos-usuarios?).

- Surgimiento de nuevas necesidades o problemáticas de cambio institucional a través de la asistencia realizada.

Otros aspectos no contemplados en los puntos anteriores.

3. ¿Hasta qué punto los cambios visualizados se deben a la intervención realizada por el área de gestión pública, a otros factores, o a la combinación de ambos? Identificar otros factores.

4. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos encontrados a la hora de realizar la asistencia técnica requerida?

### **Comunicación y utilidad de la evaluación**

Los informes producidos por los diferentes tipos de evaluación realizados se comunican a través de:

- La página web institucional del área.
- Reuniones de análisis de los cambios con los responsables de los proyectos evaluados en cada organismo.

La información construida es útil para:

- La reflexión participativa sobre los resultados alcanzados por el proyecto en términos cuantitativos y cualitativos: descripción de la situación de llegada.
- La valoración del impacto social de los proyectos.
- La visualización de las mejoras necesarias a ser realizadas para la continuidad de los proyectos.

### **Guía orientadora para el diseño e implementación de sistemas de evaluación de políticas públicas**

La última parte de este trabajo tiene como finalidad desarrollar los aspectos prioritarios para diseñar sistemas de **evaluación de las políticas públicas desde un modelo político, transversal, integral, participativo y pluralista**.

Desde esta perspectiva de la evaluación, **una guía para evaluar la gestión pública no puede referirse única ni principalmente a cuestiones de índole técnica o metodológica**. Creemos que la implementación de sistemas de evaluación involucra otras complejidades, siendo necesario abordar cuestiones culturales, históricas y estratégicas de la gestión pública.

Por lo tanto, esta guía pone el acento en el fortalecimiento de ciertas competencias que tienen relación con:

- La identificación de la relación entre las esferas de gobierno y gestión.
- La reflexión sobre la necesidad de definir objetivos de gestión en función de la agenda de gobierno.
- La posibilidad de desarrollar sistemas de evaluación que permitan comunicar los logros de gobierno.
- Las estrategias de acción concretas para diseñar sistemas de evaluación.

La guía orientadora para la evaluación está organizada en nueve puntos:

1. Elaborar las definiciones preliminares del sistema.
2. Definir ¿qué queremos evaluar?

3. Identificar el nivel de gobierno y/o gestión a evaluar.
4. Identificar los momentos de evaluación: diagnóstico, proceso, resultados e impacto.
5. Explicitar la relación entre los conceptos de evaluación, monitoreo, control de gestión y auditoría.
6. Definir quiénes participarán en la definición y coordinación del sistema de evaluación.
7. Construir indicadores de gestión.
8. Seleccionar las estrategias para la construcción y análisis de la información.
9. Seleccionar las estrategias de comunicación de la información.

Como “prerrequisito” de diseño del sistema de evaluación es necesario recordar que debe ser (Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, 2004):

**Flexible:** debe ser posible hacer revisiones periódicas para una readaptación y adecuación a las necesidades de información, objetivos e intereses cambiantes que intervienen en el programa.

**Abierto:** a la participación, en su diseño, de los diferentes actores que están involucrados en el proceso de definición e implementación de las políticas públicas.

**Útil:** debe buscar la satisfacción de las necesidades de información en dos direcciones: de los gobernantes para tomar decisiones y dar cuentas de los resultados, y de la ciudadanía para conocer y valorar esos resultados. **Simple:** de fácil lectura, claro y sintético.

**Económico:** el diseño y desarrollo del sistema debe ser económico en cuanto a los recursos financieros, materiales, las personas involucradas y el tiempo de gestión.

## **Diseño de un sistema de evaluación: momentos y definiciones necesarias**

### **1.Elaborar las definiciones preliminares del sistema**

Las organizaciones públicas son expresiones complejas, que existen en un territorio determinado, con una historia y una cultura. Son construcciones con una identidad, en un contexto cambiante que en mayor o menor medida también provoca en ellas el cambio.

Siendo expresiones del Estado, las organizaciones se nutren implícita o explícitamente de las diferentes concepciones acerca del rol que éste tiene, del modelo de Estado que las fuerzas operantes -sean éstas más o menos benevolentes y/o apropiadas a las necesidades de la sociedad en ese contexto histórico- logran imponer.

Las decisiones acerca de qué tecnologías de gestión utilizar surgen siempre en el marco de posiciones tomadas acerca del modelo de Estado que se quiere.

Ciertas veces, los expertos -políticos o técnicos- que asumen su implementación no definen o no explicitan cuál es ese marco.

Las razones son diversas: desde un ingenuo desconocimiento, una insuficiente reflexión acerca de las necesidades de la sociedad y su relación con el Estado, o la aplicación no explícita de tecnologías promovidas por sectores nacionales y/o internacionales que no identifican claramente el modelo de Estado que necesitan.

Creemos que la aplicación de cualquier tecnología de gestión en el Estado debe promover -en primer lugar- la intervención crítica y reflexiva de los actores que están involucrados en su implementación.

Por lo tanto, antes de diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública es importante responder a preguntas tales como<sup>4</sup>:

- ¿Qué modelo de Estado queremos?
- ¿En qué medida la tecnología de gestión en cuestión (en este caso la evaluación de la gestión pública) contribuye a construir el Estado que queremos?
- ¿De qué manera la aplicación de esa tecnología de gestión promoverá una mejora en la calidad de vida de los diferentes sectores de la sociedad?
- ¿Cuáles son los antecedentes de uso de tecnologías similares en la organización donde se

---

<sup>4</sup> Este listado de preguntas es orientador y de ninguna manera pretende ser exhaustivo.

implementará?

- ¿Cuál es el significado que la implementación de esta tecnología de gestión tiene o tendrá para la organización?

## 2. Definir ¿qué queremos evaluar?

Para diseñar sistemas de evaluación será necesario, en segundo lugar, definir **qué se quiere evaluar**. La respuesta a esta pregunta permitirá ubicar el enfoque desde el cual desarrollaremos el sistema de evaluación.

El modelo que tomamos en esta guía corresponde al **enfoque político, transversal, integral, participativo y pluralista de la evaluación**, sin dejar de hacer referencia a otras formas de evaluación que pudieran ser implementadas en los organismos públicos.

Este enfoque entiende la evaluación de la gestión pública en su sentido más amplio, integrada a las decisiones de gobierno y a los procesos de planificación.

Desde este modelo de la evaluación el objetivo será construir y comunicar información relevante a las **cuestiones de gestión**, expresadas y priorizadas en una planificación que refleja los **objetivos estratégicos de gobierno** en función de las **necesidades de la población** a la cual la política pública en cuestión atiende.

Ejemplo:

- La región sufre altos índices de desempleo (**necesidades de la población**).
- El gobernante ha planteado en su plataforma de gobierno la inversión en obra pública como aspecto central para movilizar sectores productivos y disminuir el desempleo (**objetivos estratégicos de gobierno**).
- El Ministerio de Obras Públicas debe ejecutar una serie de programas de obra pública, administrando recursos externos con la estructura orgánica preexistente (**cuestiones de gestión**).
- El Ministerio de Trabajo debe administrar sus planes de trabajo de manera tal que la población beneficiaria pueda desempeñarse en la construcción de obra pública (**cuestiones de gestión**).
- El Ministerio de la Producción deberá gestionar la integración de los diferentes sectores productivos involucrados en la construcción de obra pública (**cuestiones de gestión**).

La evaluación deberá dar cuenta de los logros de gestión alcanzados, su impacto en el cumplimiento del objetivo estratégico de gobierno y en la satisfacción de la necesidad de la población.

**Por lo tanto, será necesario definir y/o identificar los objetivos estratégicos de gobierno y su correlato en la planificación de la gestión pública.**

Ahora bien, puede ocurrir que **la relación entre los objetivos estratégicos de gobierno y las tareas que desarrolla la organización** donde se implementará el sistema de evaluación **no sea tan clara**.

Esta situación es común en las organizaciones públicas de América Latina, y tiene varias y diferentes causas. No desarrollaremos cada una de ellas, debido a que es un tema que merece un desarrollo exclusivo, implicando un análisis histórico, político, sociológico y cultural.

Nos interesa enunciar dos de estas causas, cuya identificación nos ayudará a diseñar sistemas de evaluación alineados a los objetivos estratégicos de gobierno:

- *Los objetivos estratégicos de gobierno relacionados con las tareas que realiza la organización en cuestión no han sido enunciados de manera explícita.*

En este caso será necesario identificar los objetivos estratégicos de gobierno en fuentes secundarias tales como discursos del gobernante o las misiones y funciones presentes en el decreto de creación o modificación de la organización.

- *Las funciones de la organización donde se implementará el sistema de evaluación no forman parte de las políticas de alto impacto definidas en la agenda de gobierno.*

En este caso será necesario hacer referencia a los objetivos del plan institucional de la organización o las misiones y funciones que figuran en el decreto de creación de la organización.

Otra fuente alternativa -que no invalida las dos mencionadas, sino más bien las fortalece- es la construcción de una visión y horizonte de sentido de la organización por parte de sus integrantes.

Existen experiencias muy interesantes de innovaciones realizadas en instituciones donde el motor de cambio ha sido precisamente la construcción participativa de respuestas a preguntas tales como:

¿Para qué existe nuestra organización? ¿Cuáles son las necesidades de la sociedad que satisface? ¿Qué nos pide la sociedad hoy? ¿Cuáles son nuestras responsabilidades como servidores públicos? ¿Cuáles son nuestros sueños, nuestras utopías relacionadas con la organización? ¿Qué objetivos queremos lograr? ¿Cuál es nuestro horizonte de sentido?

### **Ejemplos de respuestas a la pregunta ¿Qué queremos evaluar?**

a) Los resultados alcanzados por el Plan Estratégico de Gestión: objetivos logrados, aumento en la capacidad de gestión del área, satisfacción de los empleados, mejoras en la calidad del servicio prestado, satisfacción del usuario.

b) El impacto de un plan de salud determinado en la población objetivo: disminución de anemia en mujeres embarazadas, disminución de niños enfermos de gripe, aumento de controles de peso en los niños menores de 3 años.

c) Los resultados de la implementación del proyecto “Mejora en la calidad de atención a los afiliados”: aumento de la capacidad y calidad de gestión de las áreas que atienden a los ciudadanos, aumento en la satisfacción de las personas atendidas, disminución de tiempos de espera para la realización de trámites, mejora en la señalética del edificio.

d) Los resultados de la implementación del plan de optimización de procesos en la Dirección X: disminución de los tiempos y recursos utilizados para la finalización de un trámite, percepción de los empleados en cuanto a las mejoras producidas en las tareas diarias.

e) La implementación de un programa de desarrollo y capacitación del personal en un área determinada: mejora en la calidad de las prácticas laborales, cambio en la adecuación perfil del empleado - puesto de trabajo, satisfacción del personal, aprendizajes realizados.

### **3. Identificar el nivel de gobierno y/o gestión que será evaluado**

En tercer lugar es necesario identificar cuál será el nivel que será evaluado. Para llevar adelante esta tarea puede ayudar el Cuadro N° 2, donde se identifican de manera esquemática los objetivos de evaluación según el nivel evaluado.

La relación entre los procesos de evaluación en los diferentes niveles es complementaria y muy importante; existe el riesgo de estimular desarticulaciones en la gestión por la generación de procesos de evaluación en algunos de los niveles, sin relación con lo que ocurre en los restantes.

Un ejemplo en este sentido son los sistemas de evaluación del desempeño individual, implementados sin establecer una relación con el plan de la organización y los objetivos estratégicos de gobierno. Quizás los fracasos de algunos sistemas de evaluación de desempeño tengan relación con esta desarticulación.

En el Cuadro N° 3 se plantea un programa público (Disminución de la deserción escolar en el nivel polimodal) ejemplificando los objetivos de evaluación en cada uno de los niveles.

### **4. Identificar los momentos de evaluación: diagnóstico, proceso, resultados e impacto**

Es conveniente que los sistemas de evaluación se desarrollen en los cuatro momentos que conforman el proceso de definición e implementación de una política pública, de la mano de los procesos de planificación.

En cada momento deberán diseñarse con antelación los instrumentos necesarios para la construcción y análisis de la información.



### Diagnóstico

Acciones correspondientes al momento de diagnóstico:

- Integración del sistema de evaluación a los objetivos del Plan de Gobierno o de Gestión (de acuerdo al nivel evaluado).
- Diseño del sistema de evaluación.
- Registro de la situación de inicio.
- Definición de la información que deberá construirse: tiempo y forma.

### Proceso

Acciones de seguimiento del programa:

- Construcción de la información necesaria prevista la para la evaluación del programa.
- Registro de los avances en la consecución de los objetivos del Plan.
- Modificaciones durante la ejecución del programa para mejorar sus condiciones de implementación.

### Resultado

Acciones de evaluación de resultados:

- Valoración de los resultados alcanzados en términos cuantitativos (por ejemplo: cantidad de personas beneficiadas) y cualitativos (cambios en las condiciones de alimentación de un grupo de familias en un barrio determinado).

### Impacto

Cambios producidos en la población sujeto del programa, dependiendo del nivel evaluado.

**Gobierno:** en el fortalecimiento de la democracia, en las necesidades satisfechas de la ciudadanía, en la construcción política y en los sistemas de representación.

**Gestión:** resultados de gestión alcanzados; fortaleza institucional conseguida; impacto en los objetivos de gobierno.

Por lo general, la intención de evaluar la gestión aparece asociada únicamente a la identificación de resultados. Por lo tanto, las acciones de búsqueda de información se activan recién al finalizar la implementación de un programa. El problema es la dificultad de “encontrar” información sin haber anticipado las estrategias para generarla.

Es necesario integrar los procesos de planificación y evaluación, haciendo que los programas o proyectos se vuelvan “evaluables”, es decir que la información necesaria para conocer los objetivos alcanzados por ellos se construya en el momento oportuno.

Ejemplo: los coordinadores del Sistema de Evaluación preguntan a una persona que atiende al ciudadano en una obra social donde se ha implementado un programa de mejora en la atención al afiliado *¿Puede decirme a cuantos afiliados se atiende en promedio por día?*

La persona no puede establecer fehacientemente ese dato. En cambio, sí hubiera podido hacerlo **si hubieran acordado desde el comienzo los requerimientos de información del sistema de planificación y evaluación.**

## 5. Explicitar la relación entre los conceptos de evaluación, monitoreo, control de gestión y auditoría

Recordemos que definimos la **evaluación** como **una práctica política y técnica** de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas. **La evaluación en sí misma es un proceso de aprendizaje sobre la gestión**, a través de la reflexión crítica de los aciertos y errores cometidos.

El **monitoreo** o **seguimiento** consiste en la obtención periódica de información relevante para observar y describir la marcha de determinadas actividades, comparando de manera sistemática los desarrollos efectivos y resultados alcanzados con las previsiones (INAP, 1997).

El **control de gestión** consiste en medir y evaluar lo actuado en relación con el plan, las normas y/o los objetivos fijados, para observar los desvíos, corregirlos y/o sancionarlos, incluso con

finés de retroalimentación para la propia dirección o el planeamiento del organismo.

La **auditoría** es una forma de control de la razonabilidad de los procedimientos, la utilización de recursos y los resultados.

Desde un **enfoque político, transversal, integral, participativo y pluralista, la evaluación es un concepto más amplio que el monitoreo, el control de gestión y la auditoría.**

La implementación de un sistema de evaluación involucra tareas de seguimiento, control de gestión o auditoría.

En ocasiones, la confusión de estos conceptos se debe al hecho de no identificar o explicitar el enfoque desde el cual se aborda el tema de la evaluación. La elección de determinado enfoque (económico, de administración gerencial o de auditoría externa) produce que los procesos de evaluación se equiparen más al propio concepto, al de monitoreo, control de gestión o auditoría.<sup>5</sup>

## **6. Definir quiénes participarán en la definición y coordinación del sistema de evaluación**

Siguiendo nuestro desarrollo de acuerdo al **modelo político, transversal, integral, participativo y pluralista de la evaluación**, los actores involucrados en la definición, coordinación y supervisión del sistema de evaluación deben ser quienes definen, coordinan y supervisan el Plan Institucional de Gobierno.

En algunos intentos de planificar y evaluar la gestión pública, es común encontrar que las áreas destinadas a tales desafíos se “tecnifican”. Como consecuencia, estas áreas se alejan de los espacios donde política y estratégicamente se define el horizonte de sentido de la organización, burocratizando sus funciones y estructuras.

Para comprender esta situación se requiere una autocrítica tanto de aquellos “*expertos en planificación y evaluación*” como de los “*expertos en cuestiones políticas*”. Los saberes técnicos y políticos no existen disociados.

El modo de operar de uno y otro grupo (“técnicos” y “políticos”) muchas veces ha contribuido al desprestigio de sí mismos, desvirtuando el sentido de las competencias políticas y técnicas.

Para implementar sistemas de evaluación transversal valiosos a las cuestiones de gobierno y gestión, es necesario abandonar esta disputa. Es necesario constituir equipos “políticos” con capacidades “técnicas” que diseñen, coordinen y supervisen de manera integrada los procesos de planificación y evaluación de la gestión pública.

De acuerdo al desarrollo realizado por Weiss (1998), la decisión de a quién incluir en un proceso de evaluación es un paso principal. Si el evaluador limita la participación a los directores del programa y sus practicantes, el proceso participativo va a ser más fácil de manejar, pero también va a ser menos representativo de la variedad de intereses en una gran comunidad. En balance, los procedimientos inclusivos incrementan la relevancia y la viabilidad -si no la calidad técnica- de la evaluación.

¿Quiénes debieran entonces diseñar, coordinar y supervisar los sistemas de evaluación?

No es necesario generar estructuras *ad hoc*, sino fortalecer las figuras, personas y/o equipos existentes en los diferentes organismos que cumplan con el siguiente perfil:

- Actores protagonistas en la definición de la visión y/o el plan institucional y/o las políticas de alto impacto de las políticas públicas en cuestión.
- Con acceso a la información necesaria -o capacidad de decisión y de gestión para construirla- para implementar sistemas de evaluación de la gestión pública.
- Con voluntad y capacidad para construir sistemas de evaluación y comunicar los resultados de gestión.
- El rol que estas figuras, equipos de trabajo o áreas organizativas debieran cumplir es el

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el término control de gestión refiere a la idea de los sistemas de evaluación como garantes de eficacia de gestión, de gestión por resultados. El término auditoría refiere más a la idea de control externo relacionado con la legalidad en el uso de los recursos públicos.

siguiente:

- Construir la información necesaria para dar cuenta de los resultados alcanzados por la gestión en relación con la visión y/o plan institucional y/o políticas de alto impacto definidas para la política pública en cuestión.
- Sistematizar esa información construida en el tiempo y forma acordados previamente con las áreas de gobierno que coordinen la utilización y comunicación de la información.
- Informar al área de gobierno sobre los resultados alcanzados por las políticas públicas prioritarias y el grado en el cumplimiento de metas.

## **7. Construir los indicadores de gestión**

Un indicador es una herramienta que permite entregar información cualitativa o cuantitativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido. Los indicadores son la manera en que “vemos” lo que está pasando. Típicamente representan un complejo de actividades y relaciones dentro de la institución, que se presentan de una manera mensurable o, cuando menos, de una manera recopilable.

Los indicadores son un elemento central en el proceso de evaluación, por cuanto su finalidad es constituir una herramienta capaz de cuantificar la relación entre el escenario que se quiere obtener (objetivos) y el que efectivamente se logrará en el futuro.

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores se convierte en un factor de relevancia dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto

Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los indicadores cuantitativos son mensurables e implican números. Los indicadores cualitativos son más difíciles de medir, y pueden describir procesos, comportamientos y actitudes. Es deseable, de alguna manera, llevar estos a una forma cuantitativa a fin de hacerlos comparables.

Cada objetivo puede tener varios indicadores clave que usualmente representan una mezcla de indicadores cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, puede ser necesario reducir el número de indicadores que se está usando, o modificarlos para que sean más adecuados para un contexto o situación particular.

Algunos autores plantean que prestar atención a los indicadores no tiene mayor trascendencia para la evaluación de los programas. Que más vale “registrar” y “comunicar” la situación lograda por el programa.

Nosotros entendemos que, si bien los indicadores previstos en la planificación pueden resultar insuficientes para valorar la complejidad de cierto tipo de resultados e impactos sociales, es conveniente que el programa contenga aspectos posibles de ser valorados a través del contraste con los indicadores.

### **Requisitos que debe cumplir un indicador**

*Pertinencia y relevancia:* medir los elementos más significativos del programa.

*Unicidad:* debería medir un solo aspecto.

Exactitud y consistencia: suministrar medidas exactas y proporcionar las mismas mediciones ante mismos procedimientos. *Accesibilidad:* basarse en datos fácilmente disponibles y a un coste aceptable.

*Comparables:* espacial y temporalmente.

### **Tipos de indicadores**

- *Indicadores de proceso*

Miden diferentes aspectos dentro del proceso institucional. Están referidos al desempeño de la institución a fin de producir los resultados deseados. Ejemplos: plazo para presentar licitación, plazo para elaborar reglamento, número de negociaciones realizadas; ejecución presupuestaria enero / junio.

- *Indicadores de resultados*

**Producto:** miden los resultados concretos en la ejecución de políticas o proyectos evaluados en cantidad y calidad. Ejemplos: número de rutas habilitadas; número de personas capacitadas.

**Efecto:** miden las consecuencias del uso de los productos en cierta población beneficiaria. Están relacionados con las contribuciones del proyecto a resolver directamente problemas y necesidades de la población destinataria. Se diferencian de los indicadores de impacto en que pueden tener un menor grado de permanencia y su presencia por sí sola no garantiza cambios importantes en la tendencia histórica. Ejemplo: número de personas capacitadas y colocadas en el mercado laboral. En un programa de contacto de desempleados y empresas para reducir el desempleo, cuyo producto es entrevistas gestionadas, el indicador de efecto es: número de desocupados que consiguieron trabajo por el programa.

**Impacto:** miden la consecuencia de los efectos de un proyecto o política sobre la comunidad. Su carácter es de mayor permanencia y su presencia evidencia cambios importantes en la tendencia histórica. Están relacionados con las contribuciones de los proyectos y programas al cumplimiento de las políticas, misión u objetivo superior de la institución y/o del grupo. Ejemplos: disminución de la evasión fiscal, incremento de la recaudación de impuestos, aumento del ingreso de las personas incorporadas a un programa de reconversión, reducción en la tasa de desempleo del municipio.

A su vez los indicadores de proceso y de resultados se dividen en indicadores de eficacia, eficiencia y calidad.

- *Indicadores de eficacia*

Se considera como eficacia el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de los productos o resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de consecución de los mismos.

- *Indicadores de eficiencia*

La eficiencia es el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. Este tipo de indicadores permite establecer la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto.

- *Indicadores de calidad*

Este tipo de indicadores mide la capacidad de cumplir adecuadamente con los requisitos de satisfacción del producto que esperan los usuarios, en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión, plazos, etc. Estos indicadores están orientados a suministrar información desde dos aspectos:

- Desde el punto de vista de los atributos y características del producto: información sobre la conformidad del bien o servicio con las especificaciones establecidas.
- Desde el punto de vista de satisfacción del ciudadano: adaptación del producto o servicio prestado a las expectativas del destinatario.

## 8. Seleccionar las estrategias para la construcción y análisis de la información

Hemos dicho en páginas anteriores que la complejidad de los programas públicos y su consecuente evaluación, precisa de una combinación reflexiva de técnicas de construcción y análisis de la información.

Para construir, procesar y analizar información de gestión en un sistema de evaluación deben adoptarse encuadres metodológicos rigurosos y aplicarse técnicas apropiadas.

Los requisitos que debe cumplir la información son:

1. **Validez:** una información válida es aquella que permite conocer aquello que se pretende.
2. **Confiabilidad:** es decir, que tenga la capacidad de ofrecer resultados similares o comparables al ser aplicado reiteradas veces y por diferentes evaluadores.
3. **Pertinencia:** estar disponible en el momento oportuno.

Los datos pueden ser cuantitativos o cualitativos. La definición del tipo de dato depende de qué se quiera evaluar y los recursos disponibles, entre otros factores.

Para ambos tipos de datos -cuantitativos y cualitativos- se puede asegurar el rigor, aunque de manera diferente.

Existe un problema, compartido por cierto por todas las ciencias, relacionado con el lugar que ocupa la subjetividad al momento de seleccionar, organizar y presentar la información.

Existen también varias estrategias que ayudan a disminuir la incidencia de la subjetividad individual<sup>6</sup>:

- La **intersubjetividad**: incorporando diferentes actores en distintos momentos del proceso de evaluación.

- La conformación de **equipos multidisciplinarios para la evaluación**.

- La **triangulación** de la información: utilizando diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000).

Sería inapropiado explicar en este documento la diversidad de técnicas existentes, teniendo en cuenta además que existen una infinidad de trabajos sobre metodología de la investigación en ciencias sociales, que bien pueden aplicarse a la evaluación de la gestión pública. Simplemente daremos el marco de reflexión necesaria para tomar decisiones relacionadas con la selección de las estrategias.

De todas maneras, incluimos a continuación un listado -no exhaustivo- de las técnicas más utilizadas (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000):

- Análisis de información cuantitativa.
- Análisis de información cualitativa.
- Realización de informes pautados.
- Observación en terreno.
- Entrevistas individuales (en todas sus variantes).
- Entrevistas grupales.
- Juicios de expertos.
- Apreciaciones de grupos de evaluadores.
- Talleres con los actores involucrados (para la aplicación de encuestas, la confrontación, el análisis de articulaciones organizacionales, análisis de procesos decisorios, entre otros).
- Encuestas.
- Estudios con grupos de control.

En cualquier caso, vale aclarar que los instrumentos no son apropiados o inapropiados en sí mismos. La calidad y pertinencia de su uso depende de la capacidad de los evaluadores para abordar los procesos de elección, construcción y aplicación de un instrumento.

Los métodos cualitativos permiten al evaluador estudiar, con detenimiento y detalle, temas, casos o acontecimientos seleccionados; el hecho de que la recopilación de datos no esté limitada por categorías de análisis predeterminados contribuye a la profundidad y detalle de los datos cualitativos.

Las raíces filosóficas de los métodos cualitativos destacan la importancia de entender los significados de la conducta humana y el contexto sociocultural de interacción social. Esto implica desarrollar el entendimiento empático basado en la experiencia subjetiva y entender las conexiones entre las percepciones personales y el comportamiento.

Los métodos cuantitativos, por otro lado, trabajan con medidas estandarizadas que ajustan la diversidad de opciones y experiencias a categorías predeterminadas de respuestas.

Las decisiones y estrategias de recopilación de datos para cualquier evaluación dependen, de acuerdo con Patton (1987), de las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Para quién es la información y quién usará los resultados de la evaluación?
- ¿Qué clase de información es necesaria?
- ¿Cómo se va a usar la información? ¿Con qué propósitos se hace la evaluación?
- ¿Cuándo es necesaria la información?
- ¿Cuáles son los recursos disponibles para conducir la evaluación?

---

<sup>6</sup> La objetividad absoluta no existe en las ciencias, pero esto no impide procurar el rigor.

### Analizando e interpretando los datos

Al recopilar datos cualitativos, el evaluador trata de captar la riqueza de las experiencias que las personas expresan en sus propios términos. La comprensión y el significado emergen del análisis profundo de las descripciones detalladas y las citas textuales.

Los procesos de análisis e interpretación suponen un estudio disciplinado, una percepción creativa y una atención cuidadosa a los propósitos de la evaluación. Conceptualmente, se trata de procesos independientes. El **análisis** es el proceso de ordenar los datos, organizar el material en patrones, categorías y unidades descriptivas básicas. La **interpretación** supone atribuir significado y significación al análisis, explicar los patrones descriptivos, y buscar relaciones y vínculos entre las dimensiones descriptivas.

El foco del análisis es convertir una masa cruda de datos en un informe coherente. Ya sean los datos cuantitativos o cualitativos, la tarea es clasificarlos, acomodarlos y procesarlos, y entender el sentido de su configuración. Se intenta producir una lectura que represente fielmente los datos “crudos” y los mezcle en un informe de eventos con sentido.

Una estrategia interesante en el ámbito de metodologías cualitativas es el **trazado de conceptos** (*concept mapping*) (Trochim, 1989), una técnica para obtener un conjunto de declaraciones y conceptos de los participantes y después, usando métodos estadísticos, construir un mapa de los conceptos colectivos del grupo. La técnica del trazado puede ser usada para identificar metas, teorías, medidas, prioridades o temas para la evaluación. Dirige el marco para la discusión expresada en el lenguaje de los participantes. El resultado es una representación gráfica, con etiquetas que los participantes eligen y entendible para aquellos que participaron en el ejercicio.

Según Weiss (1998), las preguntas básicas que se encuentran respondidas en el análisis son

- lo que pasó en el programa;
- cuán fiel fue el programa con los planes originales;
- mejora de los destinatarios;
- si los destinatarios estuvieron mucho mejor que los no-destinatarios del servicio del programa;
- qué cambios se observaron debido al programa;
- los beneficios pesaron más que los costos;
- qué características de personas, servicios y contexto se asociaron al éxito;
- qué combinaciones o conjuntos de características se asociaron con el éxito;
- a través de qué mecanismos tuvo lugar el éxito;
- cuáles fueron los efectos no-anticipados;
- qué límites hay a la aplicabilidad de los hallazgos;
- cuáles son sus implicaciones para la futura programación;
- qué recomendaciones pueden basarse en los hallazgos;
- qué nuevas políticas y programas son soportadas por los hallazgos.

### Perspectiva holística

Los evaluadores que utilizan métodos cualitativos se esfuerzan por comprender los programas y situaciones como totalidad. El evaluador busca la totalidad -la esencia unificadora de entornos particulares. El enfoque holístico asume que el todo es mayor que la suma de las partes. Y también que la descripción y comprensión del contexto social y político del programa son fundamentales para lograr un entendimiento general del programa en cuestión.

Campbell y Stanley (1963: 96-97) definen la unión de patrones como “la relación entre una teoría científica formal y la acumulación relevante de datos empíricos”. Siguen diciendo: “Los datos no requieren tener una coherencia analítica entre ellos, y ciertamente no pueden ser unidos como un total excepto ante el esqueleto de la teoría”.

### 9. Seleccionar las estrategias de comunicación de los resultados

La existencia de un sistema de evaluación por sí solo no garantiza el mejoramiento de la

gestión pública, ni mucho menos su contribución al fortalecimiento de la democracia.

La **transcendencia de la evaluación**, como promotora de una mayor fortaleza institucional, depende del **uso de la información generada**.

El diseño de estrategias para comunicar los resultados de gestión es la decisión más estratégica en la gestión de un sistema de evaluación.

**¿Cuáles son las razones que hacen que los resultados de la evaluación sean valiosos a la hora de tomar decisiones de gestión y/o de gobierno?**

Resulta necesario iniciar un debate en dos direcciones:

1. Por un lado, quienes gestionan sistemas de planificación y evaluación deben entender la **lógica, tiempos y características del gobierno y la política**.

2. En segundo lugar, resulta imprescindible promover un cambio cultural en los gobernantes con respecto al **lugar que ocupa en la agenda de gobierno la comunicación de resultados concretos de gestión**.

En el diseño mismo del sistema de evaluación debe contemplarse la forma de comunicación de los resultados, y los evaluadores deben poner especial empeño en la elección de los medios de comunicación.

Cronbach and associate (1980) presenta una serie de características contextuales de la evaluación, necesarias de tener en cuenta a la hora de diseñar los sistemas de comunicación de resultados:

a) Los responsables de los programas públicos no toman decisiones de una forma clara en un momento determinado.

b) Generalmente hay más de un decisor por programa.

c) Habitualmente no se toman decisiones del tipo si/no sobre la continuidad de un programa.

d) Los decisores que piden un estudio y los que reciben sus resultados en ocasiones son distintos.

e) Los resultados de un estudio no se utilizan instrumentalmente para modificar un programa.

Es necesario responder a preguntas tales como:

¿Quiénes leerán los informes del sistema de evaluación? ¿Con qué frecuencia? ¿A través de qué medios? ¿Qué recursos tiene la organización para comunicar la información: reuniones de evaluación de la gestión, informes al gobernante, páginas web, congresos, panfletos?

La información debe tener ciertas características de acuerdo a quiénes hagan uso de ella. Así como hablamos de las técnicas para promover el rigor metodológico a la hora de construir la información, **en el momento de comunicarla es necesario tener en cuenta ciertos requisitos para que ésta sea comprensible, simple, amigable y atractiva**.

Un informe típico de evaluación cualitativa debe proporcionar, según Patton (1987), los siguientes elementos:

- Descripción detallada de la implementación del programa.
- Análisis de los procesos importantes del programa.
- Descripción de los diferentes tipos de participantes y diferentes clases de participación.
- Descripción de cómo el programa ha afectado a los participantes.
- Cambios observados (o la falta de ellos), resultados e impactos.
- Análisis de las fortalezas y debilidades del programa tal como lo informan las personas entrevistadas (participantes, informantes clave, gestores, responsables).

### **Reflexiones finales a modo de síntesis**

El desarrollo de una evaluación política, integral, transversal, participativa y pluralista para la promoción del impacto social es un gran desafío para la mejora de las administraciones públicas de América Latina. Para esto es necesario el fortalecimiento de una cultura de evaluación y el trabajo conjunto entre los diferentes actores implicados en la acción pública: sectores de la sociedad, responsables políticos y técnicos, expertos en evaluación, administradores y usuarios.

A modo de síntesis, quisiéramos en este apartado reforzar algunas ideas que han sido presentadas en el desarrollo del artículo:

- La ciudadanía no es un todo homogéneo y los intereses de la misma se expresan en una estructura compleja y contrapuesta. Por lo tanto, hablar de “satisfacción ciudadana” a secas, sin una definición de bienestar social que sirva como parámetro, no alcanza para diseñar sistemas de evaluación de políticas públicas, ni para generar condiciones de diálogo entre la sociedad, el Estado y los partidos políticos.

- La fortaleza de las instituciones políticas es central para un buen funcionamiento del sistema democrático. A ellas les compete la formación de la voluntad y la búsqueda del camino para representar y dar respuesta a la compleja estructura de intereses de la ciudadanía, sobre todo aquellas relacionadas con las necesidades más urgentes.

- La administración es el instrumento por excelencia para llevar a cabo la voluntad política, y como tal, es necesario promover una mayor transversalidad, profesionalización, flexibilidad organizacional y calidad de gestión. Teniendo en cuenta que **las administraciones que hoy tenemos son el fruto de un proceso histórico, cultural y social donde todos los componentes del sistema democrático tienen alguna responsabilidad.**

- Las políticas no se explican desde el esquema “acción racional respecto de fines”; por lo tanto, la forma de evaluarlas debe asumir la complejidad que las caracteriza. En este sentido, los métodos participativos son una excelente forma de atender a la diversidad de “miradas” que tiene una política pública.

- La evaluación se presenta como **una forma de vínculo entre los diferentes componentes de la democracia y una estrategia transversal para la gestión de las políticas.**

- El diseño del sistema de evaluación debe tener en cuenta los tres componentes del sistema democrático: la ciudadanía, los partidos políticos y la administración.

- Es necesario construir acuerdos acerca de las voluntades políticas necesarias y las formas institucionales que la evaluación debe asumir en los países latinoamericanos, desde modelos que atiendan a su característica política, transversal, integral, participativa y pluralista.

- Para diseñar sistemas de evaluación hace falta recurrir a nuestras referencias y experiencias existentes en diferentes países latinoamericanos, atendiendo a nuestra historia, nuestra identidad y nuestra cultura institucional.

Los indicadores de pobreza, de desarrollo, de crecimiento económico, de distribución de la riqueza y de libertad de elecciones de vida para la ciudadanía de gran parte de la población siguen siendo alarmantes. ¿Qué trascendencia tiene la evaluación de políticas públicas en este contexto?

**Tenemos las herramientas conceptuales necesarias para abandonar la formulación de sugerencias de evaluación inapropiadas e inabarcables a la realidad de las políticas.**

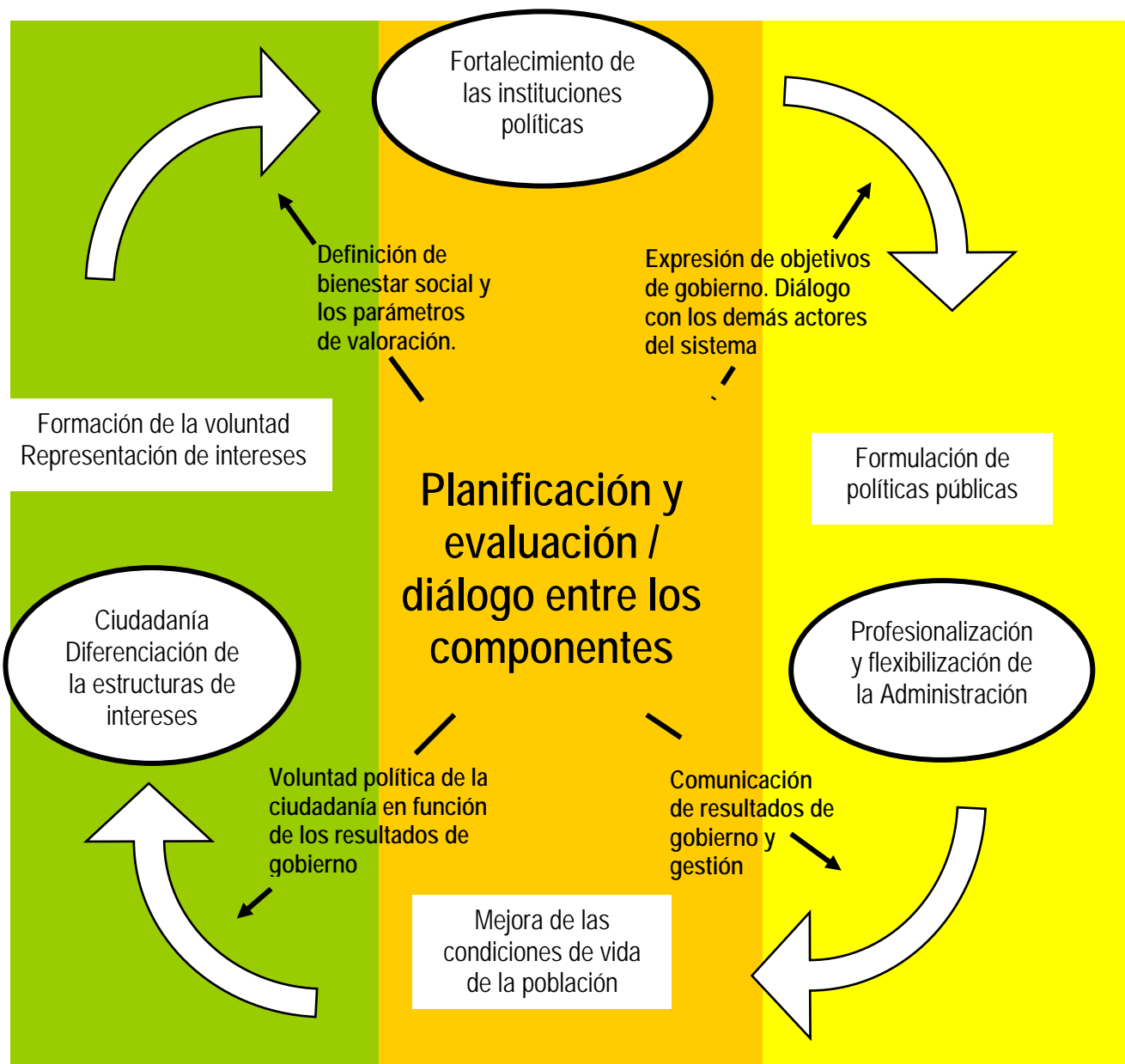
Por lo tanto, tenemos la oportunidad histórica de implementar estrategias transversales de evaluación que mejoren el accionar del Estado en función de las necesidades de la población.

Esperamos y proponemos que en los próximos años se profundice un debate fructífero y proliferen nuevas experiencias de evaluación de las políticas; con la firme convicción de que es posible una América Latina más justa para con sus habitantes.



## CUADROS

**Cuadro N° 1**  
**La evaluación transversal y su relación con los componentes de la democracia**



**Cuadro N° 2**  
**Identificación de objetivos de evaluación según el nivel**

NIVEL	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS
<p align="center"><b>GOBIERNO ESTRATÉGICO</b></p>	<p><b>Diagnóstico:</b>                      Visualización de las necesidades priorizadas de la sociedad en ese momento histórico.                      Construcción del horizonte de sentido del proyecto político y de gobierno.                      Elaboración del plan de Gobierno.                      Análisis de la capacidad institucional de las organizaciones públicas para lograr los objetivos de gobierno.</p> <p><b>Resultados:</b>                      Logro de los objetivos propuestos. Impacto de las políticas públicas en la mejora de la calidad de vida de la población.                      Impacto en el fortalecimiento de la democracia, el sistema de representación, la construcción política y la relación Estado - Ciudadanía.</p>
<p align="center"><b>GOBIERNO OPERATIVO</b></p>	<p><b>Diagnóstico:</b>                      Construcción y/o fortalecimiento de la relación Gobierno - Gestión.                      Traducción de las políticas estratégicas de alto impacto en objetivos de gestión.</p> <p><b>Proceso:</b>                      Identificación de los mecanismos de “seguimiento” que serán utilizados para articular la “frontera” entre el gobierno y la gestión.</p> <p><b>Resultados:</b>                      Identificación y comunicación de los logros generales de gestión en función del Plan de Gobierno.                      Control del gasto.</p>

NIVEL	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS	SUBNIVELES
<b>GESTIÓN ESTRATÉGICA</b>	<p><b>Diagnóstico:</b>                      Elaboración de los Planes Institucionales.                      Construcción de los indicadores de gestión.                      Fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar adelante el Plan Institucional.</p> <p><b>Proceso:</b>                      Seguimiento del desarrollo de los programas en función de los objetivos del Plan.</p> <p><b>Resultados:</b>                      Identificación y construcción de la información acerca de los objetivos alcanzados.                      Evaluación del desempeño institucional.</p>	<p><b>Estructuras organizativas:</b>                      Evaluación de su adecuación en función del Plan Institucional.</p> <p><b>Empleo público y capacitación:</b>                      Planificación de Personal en función del Plan Institucional.                      Desarrollo de carrera.</p> <p><b>Estrategias de Comunicación:</b>                      Diseño y adecuación de las estrategias de comunicación en función del Plan Institucional.</p> <p><b>Proyectos de innovación:</b>                      Cambios e innovaciones promovidas y realizadas para cumplir los objetivos del Plan Institucional.</p>
<b>GESTIÓN OPERATIVA</b>	<p><b>Diagnóstico:</b>                      Definición de los objetivos operativos.</p> <p><b>Proceso:</b>                      Análisis de eficiencia y efectividad en el desarrollo de las actividades.</p> <p><b>Resultados:</b>                      Objetivos alcanzados.                      Evaluación del desempeño de los equipos y las personas.</p>	<p><b>Normativo:</b>                      Verifica la aplicación de las normas y procedimientos. Principio de legalidad.</p> <p><b>Patrimonial:</b>                      Correspondencia entre gastos y la previsión presupuestaria.</p> <p><b>Presupuestario:</b>                      Verifica la ejecución presupuestaria.</p>

**Cuadro N° 3**  
**Ejemplo de objetivos de un Sistema de Evaluación según sus diferentes niveles**

NIVEL	OBJETIVOS - CARACTERÍSTICAS
<b>GOBIERNO ESTRATÉGICO</b>	<p><b>Objetivo estratégico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuir la deserción escolar en el nivel polimodal.</li> </ul> <p><b>Evaluación diagnóstico:</b> Definición del problema (ej.: identificación de las áreas con mayor deserción).</p> <p><b>Evaluación de proceso:</b> Seguimiento para corroborar la realización de las acciones necesarias para la consecución del objetivo.</p> <p><b>Evaluación de resultados:</b> ¿Disminuyó la deserción escolar en las zonas X, D, F y U?</p> <p><b>Evaluación de impacto:</b> Identificación de las consecuencias que la disminución escolar tuvo en la población y zona seleccionadas.</p>
<b>GOBIERNO OPERATIVO</b>	<p><b>Diagnóstico:</b> Identificación de las áreas de gestión relacionadas con el cumplimiento del objetivo. Definir operativamente los objetivos de gobierno (ejemplo: disminuir en un 10% la deserción escolar en las zonas X, D, F y U del Municipio). Identificación y asignación de los recursos necesarios.</p> <p><b>Proceso</b> Seguimiento en la implementación de los programas y la utilización de los recursos.</p> <p><b>Resultados:</b> Identificación de los resultados alcanzados por los diferentes programas relacionados con el objetivo de gobierno. Construcción de la relación Objetivos logrados por los programas - Resultados de gobierno estratégico.</p>
<b>GESTIÓN ESTRATÉGICA</b>	<p><b>Diagnóstico:</b> Identificación de los programas y/o áreas relacionadas con el objetivo de gobierno. Definición de los indicadores. Acuerdo sobre la información necesaria para evaluar los programas: tiempo y forma de producción.</p> <p><b>Proceso:</b> Construcción de la información. Seguimiento de las acciones del programa.</p> <p><b>Resultados:</b> Identificación y comunicación de los objetivos alcanzados. Evaluación del desempeño institucional: adecuación de las estructuras, políticas de personal integradas al Plan, estrategias de innovación y comunicación implementadas.</p>
<b>GESTIÓN OPERATIVA</b>	<p><b>Diagnóstico:</b> Identificación de actividades, responsables, metas y plazos.</p> <p><b>Proceso:</b> Seguimiento en la realización de actividades.</p> <p><b>Resultados:</b> Evaluación en el uso de los recursos. Evaluación del desempeño de las personas. Cumplimiento de la normativa vigente. Legitimidad del uso de recursos.</p>

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (1992), *La hechura de las políticas*, Editorial Porrúa, México.
- Amaya, Paula (2004), “La evaluación de impacto de la capacitación: más allá del discurso”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Amaya, Paula (2006), “La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática”, documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Aron, Raymond (1991), *Ensayo sobre las libertades*, Alianza Editorial, México.
- Ballart, Xavier (1996), “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”, en *Lecturas de Gestión Pública*, Selección de textos Quim Brugué - Joan Subirats, MAP, Madrid.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE - Grupo Ed. Miguel Angel Porrúa,
- Campbell, D. T. y Stanley, J., (1963), *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago, Rand McNally.
- Caminal Badia, Miquel (ed.) (2005), *Manual de Ciencia Política*, Segunda edición. Tecnos.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La democratización de la administración pública”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2003), “Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia M. Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- \_\_\_\_\_ (2003), “La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia M. Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Cronbach, L. J. and associates (1980), *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Castoriadis, Cornelius (1997), *El avance de la insignificancia*, Eudeba, Buenos Aires.
- Dye, T. R. (1975), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Echebarria, Koldo (2005), “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”, en *Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Fernández y Zavala, Luis (1997), “Evaluación, democracia y desarrollo”, en *Evaluación programática y educacional en el sector público: enfoques y perspectivas*, Mario Rivera, y Luis Fernández y Zavala (eds.), Organización de Estados Americanos.
- Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- INAP (1997), “Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas”, Documentos de apoyo a la capacitación, Buenos Aires.
- Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla (2004), “Manual para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas”, Sevilla.
- Lindblom, Charles (1991), “El proceso de elaboración de políticas públicas”, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D. F.
- Lowi, Theodore (1992), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar, Miguel Angel Porrúa, México D.F., pp. 89-118.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidencia, argumentación y persuasión en el diseño de las políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Versión de Fernando Vallespín, Alianza Editorial, Madrid.
- March, James y Olsen, Johan (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política”, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Mayntz, Renate (1985), *Sociología de la administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Nirenberg, Olga (2003), “El rol del Estado para la participación social en la evaluación : el caso del sector salud, Buenos Aires, Centro de Apoyo al Desarrollo Local”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; y Ruiz, Violeta (2000), *Evaluar para la transformación*, Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid.
- Ospina, Sonia (2001), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, febrero, Caracas.
- Pacheco, Regina (2005), “El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso?”, en *Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.
- Patton, Michael Quinn (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage Publications.
- \_\_\_\_\_ (1980), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage Publications.
- Pichardo Muñoz, Arlette (1997), *Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste*, Lumen Humanitas, Buenos Aires.
- Pressman, Jeffrey y Wildawsky, Aaron (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Przeworski, Adam (2004), “Política y administración”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, CLAD, Fondo de Cultura Económica.
- Quiroga, Hugo (2001), “La democracia: un cruce entre procedimientos, valores y políticas”, en *Políticas e instituciones de las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Rossi, Peter y Freeman, Howard (1993), *Evaluation, a Systematic Approach*, Sage publications.
- Scriven, M. (1967), “The Methodology of Evaluation”, en *Perspectives on Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago, Rand McNally.
- Simon, Herbert (1963), *El comportamiento administrativo*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Stake R. E. (1980), “Program Evaluation: Particularly Responsive Evaluation”, en *Rethinking Educational Research*, W. B. Dockbell y D. F. Hamilton (eds.), London, Hodder y Stoughton.
- Stiglitz, Joseph (1998), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia un consenso post-Washington”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 151, octubre - diciembre.
- Subirats, Joan (2004), “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma y la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Publicaciones MAP, Serie Administración General, Madrid.
- Trochim, W. (1989), “An Introduction to Concept mapping for Planning and Evaluation”, en *A Special Issue of Evaluation and Program Planning*, W. Trochim (ed.) 12, 1-16. Disponible en: [http://www.conceptsystems.com/intro\\_article.htm](http://www.conceptsystems.com/intro_article.htm)
- Vallespín, Fernando (2000), *“El futuro de la política”*, Taurus Pensamiento, Madrid.
- Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, New Jersey, Edit. Prentice-Hall.
- Wholey, J. S. (1983), *Evaluation and Effective Public Management*, Boston, Little Brown.