

«La evaluación en el sector público»

El artículo identifica y explica doce tesis sobre la evaluación de programas en las Administraciones Públicas, su función, ventajas e inconvenientes para el management público. Se define la evaluación, se explicitan los diferentes tipos de evaluación centrando la argumentación en la dicotomía evaluación interna/evaluación externa, y por último, se argumenta también sobre los sistemas de información como apoyo a la evaluación y a la gestión.

Administrazio Publikoetan ematen diren programen ebaluazioari, eta horien funtzio, abantaila eta gestio publikorako eragozpenei buruzko hamabi tesi antzeman eta esplikatzen ditu artikulua honek. Eta horretarako, ebaluazioa definitu egiten da, ebaluazio-mota desberdinak azaltzen, barne-ebaluazioaren eta kanpo-ebaluazioaren arteko dikotomian zentratuz argumentazioa, eta azkenik, argudiatzen da halaber informazio-sistemei buruz ere, ebaluazioari eta gestioari laguntzeko elementu bezala.

The article both identifies and explains twelve different thesis about programme assessment in the Public Administrations, covering the functions, advantages and drawbacks which they entail for public management. Once the term assessment has been defined, a list of the different types of assessment is then specified —the line of argument concentrating on the dichotomy which holds between internal assessment/external assessment. Finally, there is a discussion about the role of information systems as a support both to assessment procedures and to management.

1. Planificación y evaluación como procesos interrelacionados e interdependientes.
 2. La evaluación no es investigación.
 3. Objetividad y neutralidad en los procesos de evaluación.
 4. Evaluaciones internas y externas.
 5. Evaluación interna y sistemas de información.
 6. Calidad de la información.
 7. Sistemas de información y evaluación de la efectividad y eficacia.
 8. Evaluación de resultados.
 9. Problemas a los que se enfrenta la implantación de sistemas de evaluación interna permanentes en la Administración Pública.
 10. La evaluación externa también presenta problemas.
 11. Evaluación y utilización de los resultados.
 12. La evaluación como elemento de racionalización y democratización de la Administración Pública.
 13. Conclusiones.
- Bibliografía.**

Palabras clave: Evaluación de la administración pública.

Nº de clasificación JEL: D61, H10, H11, H70, H83

Desde que en los años 60 se puso en marcha el movimiento evaluador en EE.UU., la bibliografía sobre Evaluación ha ido creciendo a un ritmo desbordante; en España el movimiento evaluador ha entrado tardíamente y con menor ímpetu, pero también entre nosotros la bibliografía aumenta exponencialmente conforme pasa el tiempo.

He querido estructurar este artículo sobre la evaluación en el Sector Público, alrededor de propuestas planteadas como Tesis y desarrollarlas brevemente, la extensión del mismo no da para un

tratado de Evaluación y un ejemplo de Evaluación tampoco sería muy indicativo para los objetivos de este artículo.

1. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN COMO PROCESOS INTERRELACIONADOS E INTERDEPENDIENTES

Planificar y evaluar son procesos estrechamente interrelacionados e interdependientes que se complementan y se condicionan mutuamente.

Todavía hoy se puede leer —y oír— autores que afirman que la Evaluación es la última fase de la planificación o aquellos que califican la Evaluación de reactiva frente a la planificación que es proactiva (R. Kauffman, 1992, p. 270).

Aún cuando cabe evaluar productos, y otros objetos, en el campo que me ocupa la Evaluación se lleva a cabo sobre planes, políticas, programas, servicios, etc.. es decir, sobre intervenciones públicas; normalmente una intervención pública responde a una política, a un plan y en este sentido cabe hablar de que la evaluación debe seguir a la planificación.

Pero la Evaluación o diagnóstico de necesidades es el paso lógico previo a cualquier intervención racional; además, resulta adecuado, y no infrecuente, una vez que se ha elaborado un plan o programa proceder a una evaluación del diseño o conceptualización del mismo, etc.. La Evaluación realmente se entrelaza con la planificación y al revés.

Claro está que esto es realmente la teoría a lo que debería ser, muchas veces se interviene sin evaluar necesidades ni definir el problema y, por supuesto, muchas veces se interviene sin planificar. También cabe —y suele ser bastante frecuente— la planificación sin la Evaluación e incluso al revés. Pero aquí estoy hablando de lo que debería ser, o mejor, de los procedimientos más adecuados para la solución de problemas racionalmente que es lo que debe hacer el Administrador Público.

En las Administraciones Públicas, el corolario de esta tesis es la necesidad de prever un sistema o método de evaluación a la vez que se planifica o programa, así como la necesidad de que la formación de los gestores públicos

incluya también técnicas y métodos de evaluación. En nuestro país, esto se manifiesta de un modo incipiente en algunas Administraciones en las que los planes sanitarios, educativos, etc., llevan emparejados sistemas de evaluación, esta práctica debería llevarse a sus últimas consecuencias.

Se puede argumentar que en tiempos de crisis, como la que estamos viviendo, incluir automáticamente procedimientos de evaluación en toda planificación encarece innecesariamente la actuación de las Administraciones Públicas, pero lo cierto es que:

- a) Los resultados de la evaluación suelen compensar el coste que implican.
- b) Existe un consenso generalizado de no gastar en procedimientos evaluativos por encima de un 1 % de lo que cuesta lo que se quiere evaluar.
- c) Los procedimientos de evaluación deben adecuarse a las restricciones presupuestarias, deben de ser los procedimientos más adecuados dentro de las limitaciones de dinero y tiempo existentes.

2. LA EVALUACIÓN NO ES INVESTIGACIÓN

La evaluación no es investigación aunque toda evaluación implica siempre recogida sistemática de información y análisis de datos.

La Evaluación de programas va más allá de la investigación aplicada aunque parte de ella; para evaluar es necesario recoger información que sea a la vez fiable y válida y es necesario analizar dicha información, pero muchas veces es necesario sacrificar en cierta medida el cientificismo en

recogida y análisis de la información para llegar a tiempo y para responder exactamente a lo que se busca mediante la Evaluación.

De este modo, la Evaluación obra siempre con unos condicionantes de tiempo y recursos a los que tiene que adaptarse pero, además tiene que ser diseñada en función de las necesidades de los usuarios de la evaluación.

En el campo de las Administraciones y Gestión Pública, lo importante es la utilización de los resultados de la Evaluación, lo que implica que ésta debe de plantearse y desarrollarse de modo que se maximice la probabilidad de su utilización, muchas veces esto implica emplear procedimientos menos sofisticados y científicos.

Por otra parte, en la elección de los procedimientos a utilizar debe primar la credibilidad que se otorgue a los mismos por parte de los clientes de la evaluación (en este caso el manager público) lo que lleva a veces a elegir métodos menos científicos.

Así mismo, el tiempo —la necesidad de lograr resultados en poco tiempo— impone condiciones a la evaluación atenuando en cierta medida los cánones científicos.

3. OBJETIVIDAD Y NEUTRALIDAD EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN

Aunque evaluar es emitir juicios sobre el valor de un programa o aspectos del mismo, esto no impide la utilización de la objetividad y neutralidad en los procesos de evaluación.

Evaluar es juzgar el mérito o valor de algo, lo que requiere como bien señala Scriven:

- Unos criterios de valor.
- Unos estándares respecto a ellos.
- Una medición de la información referida a esos criterios o dimensiones de valor y
- una comparación entre información y estándares para emitir el juicio sobre el valor del programa.

Pero una vez precisados los criterios de valor a utilizar, el procedimiento evaluativo será objetivo y neutro, la discrepancia se centra o puede centrarse en los criterios de valor utilizados o a utilizar.

La recogida de la información tiene que ser objetiva y científica, de modo que en la misma no intervienen para nada los juicios de valor, aunque pueda discutirse en función de los criterios seleccionados la ausencia de cierta información o la presencia de otra.

Todo lo anteriormente dicho sobre la no «cientificidad» a ultranza de los procedimientos de recogida de información en evaluación tiene que interpretarse no como falta de neutralidad y objetividad sino como utilización de procedimientos objetivos y neutros que además reúnan las otras condiciones citadas: Credibilidad para los gestores públicos, de bajo coste y rápida obtención de la información.

4. EVALUACIONES INTERNAS Y EXTERNAS

En el campo de las intervenciones públicas es necesario contar tanto con evaluaciones internas como con evaluaciones externas.

Toda organización debe de elaborar procedimientos de evaluación interna permanentes con el objetivo evidente de:

- Monitorizar su propio funcionamiento.
- Asegurarse de que sus metas se están cumpliendo.
- Redireccionar sus actuaciones si es necesario.

Pero en el caso de las organizaciones públicas, la evaluación externa es un contrapunto necesario a la evaluación interna siendo a veces requerido por ley.

La ventaja del evaluador interno, que supone el conocimiento de la organización de primera mano, queda compensada por el mayor potencial de objetividad del evaluador externo, lo que a veces le proporciona una mayor credibilidad.

Las actuaciones públicas tienen que responder necesariamente a las necesidades de los ciudadanos, de aquí que las evaluaciones externas tengan la virtualidad añadida de poder promover la participación ciudadana en la gestión de los programas de intervención.

Uno de los peligros existentes en el management público es la utilización de lo que puede llamarse pseudo-evaluaciones como si fueran auténticas evaluaciones. En las Administraciones Públicas no es infrecuente realizar auténticas campañas de imagen o de relaciones públicas que se presentan como evaluaciones o resultados de evaluaciones con el ánimo de influir en las representaciones sociales y en la opinión pública.

Del mismo modo, tampoco es inusual encargar evaluaciones cuya única finalidad real es poder afirmar que se ha hecho una evaluación pero no utiliza los resultados de la misma.

Este peligro es real, resultando difícil de atajar, la combinación de evaluación interna y evaluación externa puede hacer

más difíciles estas pseudo-evaluaciones, aunque en última instancia sólo una ciudadanía responsable es la mejor garantía del buen uso de la evaluación.

5. EVALUACIÓN INTERNA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La evaluación interna debe ser evaluación continua y permanente articulada en torno a sistemas de información; la clave de la evaluación interna reside en el desarrollo de sistemas de información adecuados.

Toda organización debe recoger información sobre su funcionamiento y la consecución de sus metas y objetivos de un modo continuado; las evaluaciones internas puntuales no son más que remiendos poco efectivos.

Pero una evaluación interna continuada exige el desarrollo de un sistema de información que incluya:

- Objetivos del mismo.
- Información necesaria para cubrir los objetivos.
- Los soportes documentales donde se recogerá la información.
- Todos los complementos de dichos soportes (diccionario de conceptos, listado de variables, manual de aplicación).
- Un procedimiento, normalmente informatizado, de aplicación de soportes y registro de la información.
- Procedimientos para la retroalimentación de la información y su utilización en la evaluación.

Sólo el desarrollo de sistemas de información adecuados permite una evaluación interna permanente y continua.

Las Administraciones Públicas son organizaciones y como tales, les son directamente aplicables todo lo dicho en este punto, aun cuando presenten características específicas debido a la necesidad de controles jurídicos.

El desarrollo de Sistemas de Información para la gestión y la evaluación es tanto o más necesario en las Administraciones Públicas que en el resto de las organizaciones; es más necesario porque en las organizaciones privadas no se pone en cuestión esta necesidad y existe además una mayor experiencia en este área.

Por otra parte, en las Administraciones Públicas la formación de los técnicos en las nuevas tecnologías es más lenta y plantea problemas; así mismo un sistema de información útil choca a veces con la lentitud y complejidad de la estructura jurídica garantista de las Administraciones Públicas que muchas veces actúa como un corsé difícil de romper.

6. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

El talón de aquiles de los sistemas de información es la calidad de la información recogida; un sistema de información es tan bueno como lo es la información recogida.

Evaluar es en cierta medida controlar la implantación y el funcionamiento de las intervenciones públicas, pero toda forma de control suele despertar reactividad, lo que los psicólogos llaman reactancia. De aquí que cuando la recogida de la información necesaria para los sistemas de información de gestión y evaluación esté a cargo de los profesionales o técnicos de las organizaciones pueden plantearse problemas de fiabilidad y validez de la misma.

Todo sistema de información debe incluir procedimientos de control de la calidad de la información registrada, lo que implica entre otras cosas:

- Validación cruzada de la información,
- comparación de la información recogida con estándares y
- análisis de la evolución en el tiempo.

Así como formación continuada de los técnicos encargados de la recogida y motivación de los mismo mediante procedimientos de retroalimentación.

La imbricación del sistema de información (recogida de la información, análisis y utilización de la misma) en la práctica diaria de los técnicos y gestores públicos es probablemente la única manera de lograr una retroalimentación motivadora e incrementar de este modo la fiabilidad y validez de la información.

Esta debe requerir poco esfuerzo de recogida y procesamiento, al mismo tiempo que resulte útil tanto para la dirección y el gestor público como por el propio técnico que realiza la recogida y procesamiento de la misma.

7. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD Y EFICACIA

El desarrollo de un sistema de información adecuado permite pasar de poner el acento en la evaluación del esfuerzo y del funcionamiento de una organización/ programa a ponerlo en la efectividad y en la eficacia.

Los diferentes tipos de evaluación pueden ser considerados de un modo casi jerárquico lógico. El diagnóstico o evaluación de necesidades estudia el problema o situación problemática

sobre lo que se quiere intervenir, cuantificándola y cualificándola siendo, lógicamente, anterior a una evaluación del diseño y conceptualización del plan o programa.

Un plan debe a la vez responder a un problema detectado y estar basado en los conocimientos técnicos con basamento científico adecuado.

Durante mucho tiempo, y aun ahora, la problemática de las drogas ilegales ha estado presente porque no se disponía de suficientes conocimientos científicos (un modelo de intervención basado científicamente) para atacarlo.

Aun cuando se disponga de un plan perfecto, el proceso de implantación o aplicación suele ser complicado; de aquí que merezca la pena realizar evaluaciones de implantación o implementación de políticas, lo que a la larga lleva al estudio y análisis del funcionamiento del plan.

Cuando un plan está en marcha, con mayor o menor fortuna, la existencia de un sistema de información para la gestión y evaluación permite adentrarse en el análisis de sus logros (efectividad) y de su eficiencia o eficacia que son los dos objetivos esenciales y últimos de toda evaluación de programas.

Los sistemas de información recogen información sobre la cobertura del programa, sus actividades, la calidad de la intervención y también, normalmente, sobre sus resultados, cumplimiento de objetivos y costes incurridos en todo el proceso.

La jerarquía lógico-necesaria entre estos diferentes tipos de evaluación se pone de manifiesto si nos preguntamos qué sentido tiene realizar una evaluación económica si no estamos seguros de que realmente un programa haya sido la causa de determinados efectos.

Del mismo modo, qué sentido tiene realizar una evaluación de resultados o efectividad si no sabemos si el programa se ha implantado tal y como estaba previsto.

Pues bien, todos estos requisitos lógico-necesarios, pueden quedar resueltos al analizar la información que facilitan los sistemas de información.

8. LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Aunque cabe centrar los procedimientos de evaluación en todas las fases de la planificación, la evaluación de resultados es sin duda la evaluación clave en las administraciones públicas.

Aunque no son términos totalmente equivalentes evaluación de resultados, de impacto, de la efectividad y de los objetivos, se suelen utilizar como tales; en el fondo se trata de ver qué efectos tiene el plan o programa y asegurarse de que son los efectos que se perseguían.

Pues bien, las intervenciones públicas buscan lograr una serie de efectos o consecuencias; de aquí que la evaluación centrada en el análisis del logro o consecución de los mismos, sea el análisis clave.

De poco sirve saber que estamos destinando miles de millones de pesetas a un maravilloso Plan de Lucha contra las Drogas, ni siquiera nos sirve saber que el Plan es técnicamente maravilloso o que ha sido adecuadamente aplicado y está funcionando —en sus actividades— como queríamos si no nos aseguramos de que realmente consigue los efectos que buscábamos, que en este Plan serán con toda lógica erradicar el consumo, rehabilitar al drogodependiente, eliminar las consecuencias socio-sanitarias negativas del consumo, etc..

Sólo cuando sepamos que realmente estamos logrando lo que queríamos en una cierta medida podrá tener sentido, por último, hablar de lo que nos cuesta y de si hay alternativas menos costosas.

9. PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN INTERNA PERMANENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de sistemas de evaluación interna permanentes en la Administración pública se enfrenta a problemas importantes; entre otros:

- La ausencia de una adecuada planificación.
- La falta de interrelación entre la investigación básica y la planificación.
- La utilización de la evaluación como control interno y no como instrumento de mejora o la utilización de la evaluación con objetivos poco legítimos.

Parece evidente que todo proceso evaluador puede contemplarse como un proceso de control, tanto por parte de la dirección/gestión como por parte de los técnicos.

Los primeros pueden tratar de evitar que los ciudadanos y las instancias públicas superiores tengan información adecuada sobre el desempeño de su tarea, del mismo modo como los técnicos evitan también este control basado en la información.

Sólo una clara orientación de los procesos evaluativos o la mejora organizativa y de las intervenciones públicas, así como la utilización de mecanismos participativos en dichos procesos, pueden evitar esta trampa con efectos negativos de igualación de evaluación y control.

Por otra parte, la planificación tiene que estar basada en conocimientos científicos adecuados, lo que sólo se consigue mediante la investigación básica multidisciplinar; un buen plan implica normalmente un modelo explicativo de la realidad y un modelo de intervención. Muchas veces es la falta de buenos modelos explicativos lo que impide una adecuada planificación, 101 pero otras veces es simplemente el desconocimiento de estos modelos o una actitud negativa hacia la investigación básica.

A veces a estos dos aspectos se une la incapacidad para trasladar los resultados de la investigación básica a modelos de intervención pero en la mayoría de los casos es simplemente una actitud negativa dominante que no reconoce que no hay nada más práctico que una buena teoría como ya señalara Kurt Lewin.

Esta falta de relación entre la investigación básica y el «manager» público lleva también en muchos casos a una ausencia de planificación o una inadecuada planificación precisamente por falta de modelos sólidos y empíricamente adecuados de intervención.

Por último, conviene indicar que un buen plan sólo es posible si previamente hemos llevado a cabo un análisis del problema sobre el que queremos incidir; de aquí la importancia de la evaluación o diagnóstico de necesidades para:

- Identificar y definir el problema o situación problemática.
- Cuantificarlo y caracterizarlo.

10. LA EVALUACIÓN EXTERNA TAMBIÉN PRESENTA PROBLEMAS

Entre otros:

- La falta de colaboración de la organización y ocultación de la información.
- La falta de utilización de los resultados de la evaluación.

Al evaluador externo puede resultarle muy difícil conseguir información de la organización por esta falta de colaboración y, además, es mucho más fácil que los resultados no se lleguen a utilizar puesto que es más fácil ocultar dichos resultados o simplemente desacreditarlos.

A estos problemas hay que añadir que la evaluación externa implica un coste extra que, aunque como se ha señalado, no supone mucho en relación con el coste de las intervenciones, puede ser importante. La evaluación interna también es costosa pero es más fácil ocultar el gasto total que se diluye entre otros gastos internos.

No debe dejarse a un lado el papel del evaluador externo y sus características de neutralidad, objetividad y profesionalidad. La selección del evaluador es por tanto vital.

En general, el peligro mayor que presenta la evaluación externa es la no utilización de los resultados.

Normalmente, el evaluador externo se relaciona sólo con la dirección y a ella entrega su informe de resultados; a ésta le resulta muy fácil archivarlo si éstos no van en la línea deseada o simplemente no concuerdan con lo que se esperaba.

11. EVALUACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS

Todo programa debe incorporar procedimientos de evaluación (internos/externos) y previsión de utilización de los resultados.

Evaluar para que los resultados no se utilicen carece de sentido, es a la vez inútil e ineficiente, del mismo modo programar una intervención sin prever la evaluación de la misma es fútil, puesto que lo importante de un programa es saber si estamos o no consiguiendo los efectos que perseguimos, saber su coste, etc.. Por tanto, programación / evaluación / utilización de resultados de evaluación va todo unido y así debe plantearse y realizarse.

En el caso de la Administración Pública, esto es aún más cierto, puesto que se tienen además múltiples alternativas y se debe responder ante los ciudadanos de éstas.

Sin duda, la mejor manera de incrementar la probabilidad de utilización de los resultados de una evaluación es poniendo mecanismos de participación de técnicos y usuarios en el proceso evaluativo, aunque esto implique mayor coste y esfuerzo.

En la Administración Pública deberían arbitrase procedimientos de evaluación participativos para evitar este riesgo de no utilización de resultados que suele ser lo más frecuente.

12. LA EVALUACIÓN COMO ELEMENTO DE RACIONALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los procesos de evaluación en la administración y gestión públicas no son sino un nivel más de acercamiento a la racionalización de sus actividades y a la democratización participativa de la sociedad.

Incorporando procesos organizativos básicos —planificación, evaluación,

etc...— la Administración actúa como una organización racional que persigue que sus intervenciones sean efectivas y eficientes.

Al mismo tiempo, los resultados de las evaluaciones son una rendición de cuentas ante los ciudadanos que va mucho más allá de las auditorías y controles formales y procedimentales. No sólo hay que intervenir bajo el imperio de la ley, sino que además la justificación de estas intervenciones proviene de los logros alcanzados de la manera más eficiente posible.

13. CONCLUSIONES

Resulta difícil desarrollar unas conclusiones en un artículo que está estructurado como un conjunto de conclusiones en el campo de la evaluación. Cabe, sin embargo, desarrollar muy brevemente y compactadamente lo que es el argumento central del artículo.

El objetivo último que debe guiar al manager público es la racionalización de

los procesos de intervención público en la sociedad a través de planes y programas. Una buena programación y planificación es un primer paso en este proceso racionalizador pero no basta, debe de acompañarse de un sistema articulado y permanente de evaluación de las intervenciones.

Este sistema de evaluación tiene que cumplir una serie de requisitos si ha de ser efectivo:

- Debe de basarse tanto en procedimientos internos (centrados, aunque no exclusivamente, en sistemas de Información) como en procedimientos externos.
- Debe de prever la utilización de los resultados de la evaluación para mejorar y modificar las intervenciones.

En suma, el manager público no sólo tiene que programar/planificar bien sino demostrar que sirve para algo en términos de eficacia y eficiencia de su labor y esto es lo que significa una buena gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.J. y ANDER-EGG., E. (1992): *Evaluación de Servicios y programas sociales*. Siglo XXI.
- ALVIRA MARTÍN, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ARNOLD, J. Love. (1991): *Infernal Evaluation*. Sage.
- BALLART, X. (1992): *Cómo evaluar programas y servicios públicos*. M.A.P.
- BRINKERKOFF, R.O. y DRESSLER, D.E. (1990). *Productivity measurement*. Sage.
- KAUFFMAN, R. (1992): *Strategic planning plus*. Sage.
- KETTNER, P.M., MORONEY, R.M. y MARTÍN, L.L. (1990): *Designing and managing programs*. Sage.
- RESTREPO, P. y otros (1990): *Evaluación del trabajo y resultados*. Comunidad Autónoma de Madrid.
- RESTREPO, P. (1990): *Sistemas de información en Servicios Sociales*. Comunidad Autónoma de Madrid.
- SCHWANRT, J.A. y HALPERN, E.S. (1988): *Linking auditing and metaevaluation*. Sage.