

SE-evaluación

Año 2 | n° 9 | Noviembre 2009

Revista de la Sociedad Española de Evaluación

Evaluación de las Políticas de Empleo



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



JUNTA DE ANDALUCÍA

Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD
ESPAÑOLA
DE EVALUACIÓN

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

[CECOD] III Curso de Evaluación de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo

Comienza: 16/07/2008 - 07:00
Finaliza: 02/12/2008 - 07:59
Temática: EtkOMT-1

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), formado por el Departamento de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y el COCESPA, recuerda que sigue abierto el plazo de admisión del III Curso de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo, que se desarrollará entre septiembre y el 2 de diciembre de 2008 en la Universidad CEU San Pablo. Adjunto se remite el programa del Curso.

Leer más [Calendario](#) [Cursos](#) [Categorías de Noticias](#)

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

MASTER DE EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

3 Marzo, 2008 - 13:27 — admin

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dr. Carlos Román, Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

En el último tercio del siglo XX tuvo lugar, en buena parte del mundo, un proceso de reducción de la presencia del Estado en la vida económica y social. Las privatizaciones, la

Recursos para Evaluadores Bases de Datos Conferencias Manuales Revistas Estudios y Ensayos Congresos Informes Guías Cursos Publicaciones

Inicio de sesión

Nombre de usuario: *

Contraseña: *

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE

Principal

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

REVISTA SEE-VALUACIÓN

6 Marzo, 2008 - 11:13 — admin

La Revista SEE-Valuación anima a la colaboración en nuestra publicación de artículos sobre temas de evaluación. Las bases de publicación de artículos son las:

- La extensión máxima será de seis folios en formato DIN A4 y vi puntos, a los que se sumarán, si procede, cuadros, tablas o fotografías, estos deberán estar en formato TIFF o JPEG con resolución.
- El texto ha de ir precedido de una página en la que figure el TI centro de trabajo, dirección completa, teléfono y email.

La Revista E-Valuación se reserva el derecho a aceptar y publicar del Asimismo, determinará la incorporación del escrito en una u otra edición de los contenidos propuestos. El envío de las colaboraciones debe ser a través de email (secretaria@sociedaddeevaluacion.org), o vía postal. St. Evaluación. Depto. de Economía Aplicada B Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Avda. Ramón y Cajal, 1. 41018 Sevilla

REVISTA SEE Nº1, Octubre 2006
REVISTA SEE Nº3 Noviembre 2006

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Noticias sobre Políticas Públicas

[INICIATIVA EUROPEA POR LA TRANSPARENCIA] Puesta en funcionamiento del "Registro de Representantes de Intereses"

La Comisión Europea va a inaugurar su **Registro Facultativo de Representantes de Intereses**, es decir, las organizaciones con capacidad para influir en la formulación de políticas y la toma de decisiones de las instituciones europeas. Este registro estará disponible en línea y es de libre consulta por el público.

Leer más [Noticias sobre Políticas Públicas](#)

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Inscripción a la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

8 Mayo, 2008 - 10:36 — admin

Podrán ser miembros de la SEE:

Todas aquellas personas cuya actividad profesional esté vinculada a la evaluación de políticas públicas y compartan los objetivos de la SEE.

En la Sociedad Española de Evaluación se pueden distinguir tres tipos de socios:

- Socios Individuales**, personas físicas con interés por la evaluación de políticas públicas.
- Socios Institucionales**, aquellas entidades: Administraciones Públicas, consultoras privadas y universidades, con interés en el campo de la evaluación.
- Socios Honoríficos**, que serán aquellos que hayan contribuido, bajo diferentes formas, de manera trascendental a las actividades de la Sociedad. No cuentan con el derecho a voz ni voto en las asambleas de la Sociedad.

TIPO DE SOCIO	CUOTAS
Socio Individual	60 €
Socio Institucional	Consultar con SEE
Socio Latinoamericano	Exento

¿Cuáles son los derechos de socios y socias?

- Tomar parte de cuantas actividades organice la Sociedad en cumplimiento de sus fines.

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Recursos para Evaluadores

Bases de Datos Conferencias Manuales Revistas Estudios y Ensayos Congresos Informes Guías Cursos Publicaciones

ACERCA DE LA SEE

3 Marzo, 2008 - 13:01 — admin

La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se constituye con el objetivo de contribuir al desarrollo e implantación en España de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como instrumento fundamental para la mejora de la eficacia, eficiencia y utilidad social de la actividad realizada por la Administración Pública.

Para ello, la SEE fomenta la investigación científica y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes e instituciones implicados, tanto en la esfera universitaria como en la función pública, y en el ámbito empresarial y profesional. La presencia de la evaluación en los procesos de decisión y en el debate público se considera como uno de los objetivos prioritarios.

La SEE considera imprescindible elevar la calidad de la práctica evaluadora, formando expertos, verificando la validez de los métodos usados y proponiendo mejoras en su aplicación. En este sentido, reúne a especialistas en la materia, tanto de las Administraciones Públicas como de cualquier organismo que aplique la evaluación en su gestión, propiciando la comunicación y el debate entre sus miembros para incrementar su uso, así como para confrontar experiencias sobre sus resultados.

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Inscripción a la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

8 Mayo, 2008 - 10:36 — admin

Podrán ser miembros de la SEE:

Todas aquellas personas cuya actividad profesional esté vinculada a la evaluación de políticas públicas y compartan los objetivos de la SEE.

En la Sociedad Española de Evaluación se pueden distinguir tres tipos de socios:

- Socios Individuales**, personas físicas con interés por la evaluación de políticas públicas.
- Socios Institucionales**, aquellas entidades: Administraciones Públicas, consultoras privadas y universidades, con interés en el campo de la evaluación.
- Socios Honoríficos**, que serán aquellos que hayan contribuido, bajo diferentes formas, de manera trascendental a las actividades de la Sociedad. No cuentan con el derecho a voz ni voto en las asambleas de la Sociedad.

TIPO DE SOCIO	CUOTAS
Socio Individual	60 €
Socio Institucional	Consultar con SEE
Socio Latinoamericano	Exento

¿Cuáles son los derechos de socios y socias?

- Tomar parte de cuantas actividades organice la Sociedad en cumplimiento de sus fines.

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Recursos para Evaluadores

Bases de Datos Conferencias Manuales Revistas Estudios y Ensayos Congresos Informes Guías Cursos Publicaciones

ACERCA DE LA SEE

3 Marzo, 2008 - 13:01 — admin

La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se constituye con el objetivo de contribuir al desarrollo e implantación en España de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como instrumento fundamental para la mejora de la eficacia, eficiencia y utilidad social de la actividad realizada por la Administración Pública.

Para ello, la SEE fomenta la investigación científica y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes e instituciones implicados, tanto en la esfera universitaria como en la función pública, y en el ámbito empresarial y profesional. La presencia de la evaluación en los procesos de decisión y en el debate público se considera como uno de los objetivos prioritarios.

La SEE considera imprescindible elevar la calidad de la práctica evaluadora, formando expertos, verificando la validez de los métodos usados y proponiendo mejoras en su aplicación. En este sentido, reúne a especialistas en la materia, tanto de las Administraciones Públicas como de cualquier organismo que aplique la evaluación en su gestión, propiciando la comunicación y el debate entre sus miembros para incrementar su uso, así como para confrontar experiencias sobre sus resultados.

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Inscripción a la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

8 Mayo, 2008 - 10:36 — admin

Podrán ser miembros de la SEE:

Todas aquellas personas cuya actividad profesional esté vinculada a la evaluación de políticas públicas y compartan los objetivos de la SEE.

En la Sociedad Española de Evaluación se pueden distinguir tres tipos de socios:

- Socios Individuales**, personas físicas con interés por la evaluación de políticas públicas.
- Socios Institucionales**, aquellas entidades: Administraciones Públicas, consultoras privadas y universidades, con interés en el campo de la evaluación.
- Socios Honoríficos**, que serán aquellos que hayan contribuido, bajo diferentes formas, de manera trascendental a las actividades de la Sociedad. No cuentan con el derecho a voz ni voto en las asambleas de la Sociedad.

TIPO DE SOCIO	CUOTAS
Socio Individual	60 €
Socio Institucional	Consultar con SEE
Socio Latinoamericano	Exento

¿Cuáles son los derechos de socios y socias?

- Tomar parte de cuantas actividades organice la Sociedad en cumplimiento de sus fines.

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacte con SEE Inscripción a SEE Master

www.sociedaddeevaluacion.org Mapa del Web

Calendario de Eventos Conferencias de la SEE Revista SEE-Valuación Boletín SEE Enlaces de Interés Foro SEE Empleo

Recursos para Evaluadores

Bases de Datos Conferencias Manuales Revistas Estudios y Ensayos Congresos Informes Guías Cursos Publicaciones

ACERCA DE LA SEE

3 Marzo, 2008 - 13:01 — admin

La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se constituye con el objetivo de contribuir al desarrollo e implantación en España de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como instrumento fundamental para la mejora de la eficacia, eficiencia y utilidad social de la actividad realizada por la Administración Pública.

Para ello, la SEE fomenta la investigación científica y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes e instituciones implicados, tanto en la esfera universitaria como en la función pública, y en el ámbito empresarial y profesional. La presencia de la evaluación en los procesos de decisión y en el debate público se considera como uno de los objetivos prioritarios.

La SEE considera imprescindible elevar la calidad de la práctica evaluadora, formando expertos, verificando la validez de los métodos usados y proponiendo mejoras en su aplicación. En este sentido, reúne a especialistas en la materia, tanto de las Administraciones Públicas como de cualquier organismo que aplique la evaluación en su gestión, propiciando la comunicación y el debate entre sus miembros para incrementar su uso, así como para confrontar experiencias sobre sus resultados.



-valuación

SUMARIO

4 **EVALUACIÓN... POR DÓNDE EMPEZAR**
Llorenç Fernández Matamoros.

29 **LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA**
Ester García Sánchez.

40 **MÉTODOS EMPÍRICOS PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
Christian Durán.

54 **LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPIOS METODOLÓGICOS**
Eguzki Urteaga.

75 **ENTREVISTA A Juan Manuel Suárez Japón**

78 **EVENTOS, FORMACIÓN Y NOTICIAS**

EDITORIAL

El nuevo papel del Estado y la -ahora ya indubitable - intervención pública en la economía, coloca otra vez en primer plano a la Política Económica. Con ello, la evolución -cuasi-secuencial con el debate apuntado - del estado de la cuestión ha provocado un cambio de paradigma en la Evaluación de Políticas Públicas que hace incontestable el enfoque pluralista.

En efecto, hoy se da un amplio consenso para pasar de la relación causal cartesiana propia del positivismo a lo que el Prof. Carlos Román llamaba la "eco-integración sistémica", donde la complejidad de la realidad resulta más aprensible para el análisis desde el constructivismo, la subjetividad, la medición cualitativa con múltiples escalas de valoración que exige una "evaluación para cada situación".

Así entendido, la reflexión metodológica se impone como la piedra cuadrangular del rigor analítico exigible. Desde E-valuación, nos planteamos un número monográfico sobre aspectos metodológicos. Aquí encontrará el lector algunas aportaciones que deseamos le inviten a avanzar, con nosotros, en caminos equidistantes tanto de la estricta "satandarización" que tanto gusta a los colegas de las "tres E", como del "todo vale" de quienes no quieren aceptar que estamos ante la aplicación de técnicas propias de la investigación social.

En éste número recogemos experiencias muy diversas. Desde el diseño de la Evaluación de un Plan Municipal - ó el tránsito del seguimiento a la evaluación, como salida lógica subsecuente -, la política de lucha contra la violencia de género - con los retos que plantea encontrar información relevante para juzgar las actuaciones públicas sobre un fenómeno tan socialmente "poliédrico" en su complejidad, incluso terminológica -, la apuesta por los métodos empíricos para la construcción del resultado contrafactual de las políticas activas de empleo; hasta, en fin, la apuesta por unos principios metodológicos que constatan que la Evaluación es un herramienta consustancialmente proclive a la integración multidisciplinar.

El debate está abierto, que sea fructífero es nuestro deseo; junto al compromiso firme de que en ésta páginas siempre habrá un hueco para mayores abundamientos y opiniones dispares.

Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN
www.sociedadevaluacion.org

Presidente: José Luis Osuna.
Vicepresidente: Fernando González Laxe.
Secretaría General: Ana Cirera.
Vocales: Carmen Vélez, Joaquín Pérez-Hervada,
M^º Angeles Díez, Ester García, Juan Carlos Díaz,
Rafael Monterde.

Coordinadora de contenidos: Marina Otero.
Foto de Portada: Juan Vázquez.
Foto de Contraportada: Carlos Román.
Maquetación y diseño: Rocío Jiménez Alba.
Impresión: Cromatika Imprenta Digital.
ISSN: 1887-1399
Deposito Legal: SE-4379-06

Los costes de esta revista se adaptan a la Orden 26 de diciembre de 2007, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los Programas de Estudios y de Difusión del Mercado de Trabajo, en desarrollo del Decreto 85/2003, de 1 de abril.



EVALUACIÓN... POR DÓNDE EMPEZAR

Llorenç Fernández Matamoros
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat

1. RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN

Cuando no existe una cultura de evaluación y queremos implementar metodologías de este tipo, nos debemos preguntar por dónde empezar. Nosotros estamos empezando.

Un primer paso podría consistir en la implementación de pequeñas medidas conducentes a empoderar a la organización sobre la conveniencia de evaluar.

En Sant Boi de Llobregat empezamos hace unos cinco años, primero con el seguimiento del plan de actuación municipal: desarrollamos una herramienta, que a partir del seguimiento de las actuaciones, (niveles inferiores de la planificación) realizado por el técnico en su control de gestión, de forma automática, informaba sobre el estado de cumplimiento de toda la gestión agregada, el plan.

Posteriormente introducimos elementos cualitativos al seguimiento de los planes, ponderamos las diferentes líneas estratégicas y operativas para ofrecer un valor añadido al nivel de ejecución (la organización estaba priorizando).

Después incorporamos en los planes la dimensión económica; sólo aprobaríamos planes de acuerdo con su viabilidad presupuestaria, no veíamos lógico realizar planteamientos sobre políticas públicas cuya implementación no estuviera garantizada por una posible previsión económica.

Añadiendo esta dimensión, la organización empieza a pensar en clave de gestión por resultados, hablar de eficacia, eficiencia o impacto ya no produce las resistencias que surgían en el pasado. Actualmente estamos preparando un periodo de formación dirigido a todos los miembros del ayuntamiento y en paralelo estamos desarrollando herramientas que nos ayudaran a implementar este tipo de gestión y auxiliaran en los procesos de evaluación que determinarían el resultado.

Ahora somos conscientes que realizar seguimiento no es suficiente, y empezamos a plantearnos temas de evaluación. Estamos finalizando el diseño de evaluación del plan de actuación municipal de acuerdo con los criterios de sistematicidad recomendados por la doctrina dominante, y bajo la tutela del magister de evaluación de políticas y programas públicos de la Universidad Complutense de Madrid.

Esta comunicación pretende resumir el proceso que nos está llevando a poder hablar de "evaluación".

2. INTRODUCCIÓN

En nuestro entorno inmediato, la actuación municipal ha sido evaluada en contadas ocasiones y no existe una metodología concreta que, aquellas entidades que deseen hacerlo, puedan tomar como referencia, existe una tendencia a adoptar métodos en función de cada realidad.

La presente comunicación se centra en propiciar que en un futuro no muy lejano las administraciones locales puedan, si lo desean, disponer de un marco de referencia que pueda servir para realizar acciones evaluativas (evaluadoras) de sus respectivas organizaciones.

Todo proceso de innovación en una organización compleja como es la administración local es una tarea que requiere un decidido liderazgo político, una gestión flexible del proceso de cambio y, por encima de todo, la participación y el compromiso de todos los actores relevantes, en especial de ciudadanos y trabajadores públicos.

La planificación estratégica no puede ser un hecho aislado, sino que debe ser un proceso continuo en el que se realicen las posibles revisiones de los objetivos propuestos, de acuerdo con un sistema de evaluación continua. Este tipo de planificación no debe ser visto como una finalidad para la organización, sino que debe ser una herramienta de utilidad incuestionable, que necesita una visión clara de la organización y de su misión presente y futura.

Hay que establecer métodos y procesos que ayuden al sistema a ser proactivo, a anticipar para prever, a hacer permanentemente prospectiva, a aprovechar al

máximo las sinergias de la organización y a aprender de manera sistemática de los propios errores.

Los recursos humanos, como uno de los factores estratégicos del cambio, las tecnologías de la información, por su potencialidad innovadora y la gestión presupuestaria, como motor de la viabilidad, conforman los recursos estratégicos que toda organización ha de saber combinar y administrar correctamente para tener éxito.

3. ANTECEDENTES

3.1. UNA EXPERIENCIA INICIAL EN SEGUIMIENTO

Sant Boi de Llobregat inició hace unos cinco años un tímido intento de sistematizar una metodología, capaz de llevarnos a realizar lo que en aquel momento entendíamos como "evaluación". Ese intento se quedó simplemente en el desarrollo de un sistema de seguimiento del plan de actuación municipal. No era evaluación, ahora lo sabemos, pero propició que un volumen importante de técnicos municipales entrara en contacto con técnicas y recursos que hoy hacen más factible implementar un diseño sistemático de evaluación. Realizamos un paso importante hacia un cambio cultural y conseguimos que algunos de esos técnicos creyeran y participaran de esa posibilidad, se trata ahora de consolidar y avanzar en esa cultura del cambio.

Todo empezó con la construcción de un sistema de información y seguimiento que ofreciera datos sobre el avance del plan de actuación municipal de aquella legislatura. Partíamos del contexto siguiente:

1. Estructura orgánica. Teníamos una administración que por su volumen estaba muy sectorizada. Había dificultades para coordinarla alrededor de un proyecto

global y se tendía a incorporar los objetivos y actuaciones del PAM dentro del día a día de la gestión municipal. Esto suponía que, en muchos casos, las mismas perdieran entidad y se dispersasen los recursos y esfuerzos necesarios para llevarlas a cabo.

2. Gestión política. Este sistema de trabajo hacía muy difícil para los políticos conocer hasta qué punto y de qué manera se estaban llevando a cabo las actuaciones priorizadas políticamente. Se dificultaba la elaboración de su acción política y disminuía la posibilidad de corregir y redefinir la estrategia de gobierno ajustando su acción política a los deseos de los ciudadanos.

3.2. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PAM (SISPAM)

Se basaba en el control y unificación de la gestión, por este motivo se creó un cuadro de mando integral capaz de facilitar una toma de decisiones oportuna,

informando del nivel de cumplimiento de los objetivos a través de indicadores de control y mecanismos de soporte, con la vocación de:

- ▶ Hacer del PAM el eje vertebrador de toda la actuación municipal.
- ▶ Favorecer que toda la administración trabajase a partir de un proyecto global en el que estuvieran implicados tanto los técnicos como los políticos.
- ▶ Mostrar el desarrollo del PAM con total transparencia, tanto interna (trabajadores) como externa (ciudadanos).
- ▶ Ayudar a corregir y redefinir las políticas públicas incorporando mecanismos de participación ciudadana.
- ▶ Integrar en un mismo espacio diferentes herramientas capaces de auxiliar a los políticos en la toma de decisiones.



Durante todo el proceso de desarrollo del proyecto se tuvo muy en cuenta los siguientes aspectos clave:

- ▶ El hecho de que en muchas actuaciones resulten implicadas todas o casi todas las áreas del organigrama técnico municipal pone de manifiesto el carácter netamente transversal del proyecto. Esto fue un factor determinante para diseñar tanto la estructura de la aplicación como los flujos de información (inputs-outputs).
- ▶ El sistema debía relacionar para cada actuación los diferentes actores implicados con capacidad de decisión, líderes políticos y gestores técnicos, siendo los primeros los responsables del impulso de la actuación y de la coordinación con otros gestores que puedan intervenir.
- ▶ Garantizar que ningún compromiso incluido en la agenda política permaneciera en la incertidumbre por falta de imputación concreta de responsabilidad o competencia dentro del organigrama municipal, ni dudas sobre quién debería impulsarlo.
- ▶ Asegurar que el ciudadano dispusiera en tiempo real de una información verídica y de calidad sobre la actuación municipal, facilitando su participación en los asuntos públicos. Esta premisa implicaba el desarrollo en entorno web, y su ubicación dentro de la web corporativa.

A partir de mayo de 2004 fuimos capaces de informar a tiempo real del nivel de ejecución del plan. Las áreas veían la herramienta como una oportunidad

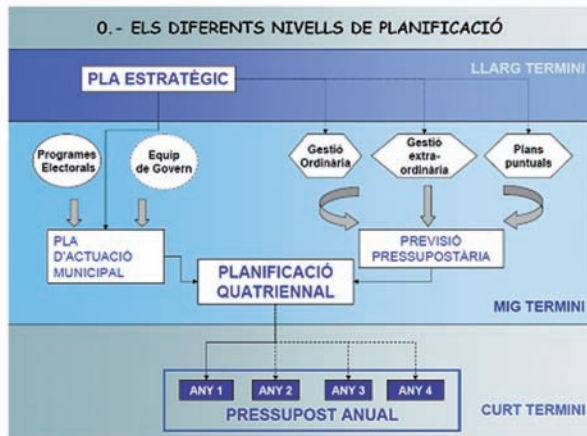
pero no motivaban su utilización. En muchos casos fue una carga para los técnicos pero en todos provocó un cambio cultural hacia la rendición de cuentas.

A final de legislatura pudimos informar de un grado de ejecución del plan de un 87%, el sistema había recibido 35.272 visitas, contenía 819 indicadores, 460 productos multimedia y 164 documentos asociados a las fichas de las 517 actuaciones, *pero no sabíamos nada sobre el impacto de las medidas implementadas ni sobre la satisfacción de los usuarios*. Por otro lado, el porcentaje de ejecución se alimentaba de indicadores lineales de cumplimiento y valoraba con igual intensidad grandes políticas y proyectos menores.

3.3. UN CORRECTO SEGUIMIENTO REQUIERE UNA BUENA PLANIFICACIÓN

Estábamos dando un paso importante hacia la rendición de cuentas, pero el método contenía muchas incertidumbres. Para poder desentrañarlas preparamos una propuesta sustentada en una hipótesis de trabajo que permitía compaginar la ejecución del plan de gobierno con la gestión ordinaria de la organización. El equilibrio entre ambos escenarios suponía tomar decisiones en clave presupuestaria y aseguraba en cualquier caso la viabilidad económica de cualquier iniciativa.

Esquemáticamente la propuesta se resumía de la siguiente forma:



El ayuntamiento debía tener en cuenta la previsión de disponibilidad presupuestaria para los ejercicios que abarcaba la planificación en preparación.

Una empresa informática a partir de este planteamiento fue capaz, bajo nuestra dirección, de desarrollar una herramienta que permitía llevar a la práctica una metodología que facilitaba los aspectos siguientes:

1. Armonizar la totalidad de la actuación municipal (planes de gobierno y gestión ordinaria).
2. Aprobar planes garantizando su viabilidad.
3. Elaborar diferentes escenarios económicos que auxiliasen en la toma de decisiones.
4. Estudiar la continuidad de servicios de gestión ordinaria no obligatorios (ganar en eficiencia).
5. Asignar responsabilidades técnicas.
6. Realizar la programación anual del presupuesto.

De manera que cada objetivo propuesto incorporaría la previsión de ingreso y de gasto para toda la vigencia del plan.

Cuando planifiquemos debemos hacerlo propiciando su seguimiento y evaluación posterior.

3.3.1. Ficha de planificación

Toda la información de base referente a la propuesta de planificación está contenida en el nivel de objetivo operativo que consta de una ficha informada y mantenida por el técnico municipal de referencia, que incluye:

- ▶ Eje al que pertenece.
- ▶ Ámbito.
- ▶ Otros ámbitos relacionados.
- ▶ Líder político.
- ▶ Políticos implicados.
- ▶ Vinculación con los diferentes instrumentos de planificación aprobados por la corporación, como referencia o corresponsabilidad en su futura implementación.

► Ofrece la posibilidad de relacionar las diferentes propuestas con el territorio. Cada propuesta se puede asignar a todos o a alguno de los distritos de la ciudad.

Las propuestas de objetivo que suponen un impacto directo en el presupuesto de la corporación, han de incorporar necesariamente la previsión de gasto y de ingreso, si lo hay (recursos propios).

Para auxiliar en este proceso de cuantificación se establecen sistemas auxiliares que tienen en cuenta:

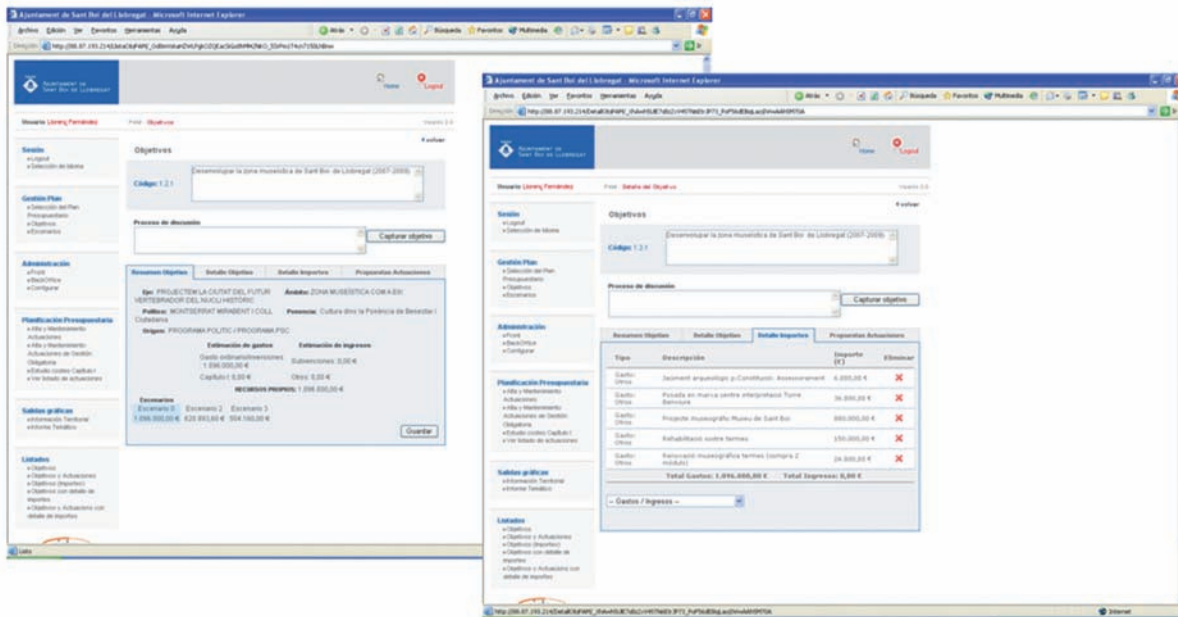
► Diferenciar el tipo de gasto o de ingreso.

► Tener en cuenta diferentes magnitudes.

► Cuantificar separadamente las propuestas que supongan incorporación de capítulo I (nuevo personal).

► El coste se puede cuantificar en función de los años de vigencia de la propuesta.

► Tiene en cuenta el mantenimiento o coste de servicio del producto de la propuesta dentro del periodo temporal que afecte a la vigencia del plan (ejemplo: tiene en cuenta el coste de servicio que supone inaugurar un equipamiento a mitad de la vigencia del plan).



En este primer nivel de planificación se pueden incorporar todas aquellas actuaciones que se considere oportuno para ayudar a cuantificar el objetivo propuesto (a nivel de apunte, a partir de la aprobación

inicial estas actuaciones se describirán con parámetros de tiempo, asignación de partida presupuestaria, referente técnico, etc.).

3.3.2. Salidas gráficas

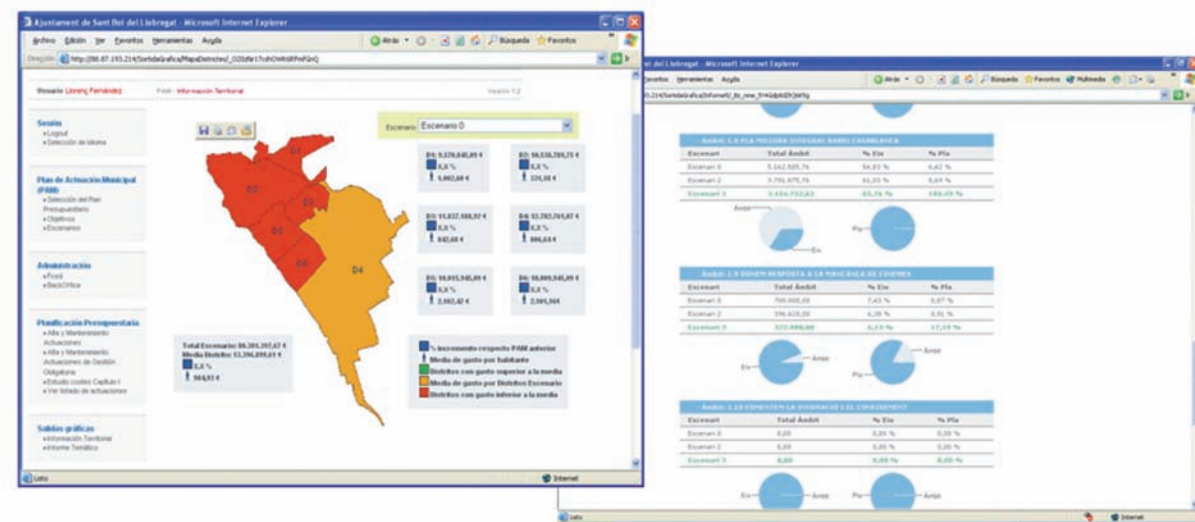
El sistema dispone de todo tipo de listados y salidas gráficas:

- Información del impacto por distritos con indicación de las medias por distrito y por habitante. Muestra de forma gráfica los distritos comprendidos por encima o debajo de la media de gasto. Esta funcionalidad permite tomar decisiones teniendo en cuenta la distribución del presupuesto planificado dentro del territorio objeto del plan.

- Listados con el redactado de objetivos y actuaciones, mostrando o no la cuantificación desglosada por conceptos.

- Listados que informan de la distribución de cada uno de los objetivos dentro de los totales de los ámbitos, de los totales de los ejes o del total del plan, tanto desde el punto de vista económico como porcentual.

- Una salida en formato archivo permite explotar todos los datos mediante cualquier otra base de datos.



3.3.3. Escenarios presupuestarios

Incorpora un sistema auxiliar para la toma de decisiones basado en escenarios presupuestarios, de manera que se pueden realizar múltiples simulaciones a partir de un escenario inicial (producto de la suma de todas las propuestas incorporadas al sistema).

- Los escenarios respetan la estructura planteada en cada plan, de forma que se pueden ir aprobando o denegando masivamente propuestas por ejes, ámbi-

tos o individualmente por objetivos.

- Sobre esta misma estructura se pueden ir realizando cálculos numéricos al alza o a la baja para poder ajustar la planificación a la realidad presupuestaria estimada del periodo planificado.

- Desde esta parte del sistema se puede aprobar un determinado escenario, lo cual supone llevar a aprobación inicial todos los objetivos propuestos en dicho escenario.

El objetivo cuantificado dentro de un escenario aprobado supone un techo presupuestario por encima del cual no se podrá desplegar ninguna actuación

(el sistema incorpora un dispositivo de control que impide sobrepasar esta cantidad).

Categoría	Presupuesto	Actualizado	Diferencia
RECURSOS HUMANOS	36.000,00	19.831,00	€ 16,16
SECRETARÍA Y SERVICIOS JURÍDICOS	47.000,00	27.230,00	€ 41,00
ORGANIZACIÓN Y QUALITAT	24.000,00	13.596,40	€ 11,04
INFORMACIÓ DE BASE	12.000,00	6.799,20	€ 6,16
COMUNES I LOGÍSTICA			
OMAP			
GESTIÓ FINANCIAL I TRESCORRIS			
Total	80.381.387,67	43.631.631,70	€ 1.872

Sub-categoría	Presupuesto	Actualizado	Diferencia
PERSONAL	63.000,00	35.656,20	€ 26,80
ESTADISTAS			
FOR	194.800,00	110.373,30	€ -98,00
GRUP I GESTIÓ ORGANÍSTICA	5.787.785,40	3.349.806,36	€ -438,50
PROYECTOS	94.204,82	94.204,82	€ 94,20
RES I OROS	15.012.510,23	6.427.597,44	€ -5.458,00
STRUCTURES	2.404.000,00	1.362.536,40	€ -594,00
IBIS	50.041,89	-25.200,51	€ -68,00
CEO DE LA LEGALITAT	40.434,20	22.893,29	€ 18,00
PREMI	4.624.134,27	2.917.640,37	€ 1.300,00
OTRA I FINC I GRAB	625.900,40	224.634,69	€ 130,00
GRUP DE GESTIÓ	2.445.300,50	1.680.888,55	€ 675,00
EMPRENDE	443.500,00	443.500,00	€ 410,00
TAT	4.424.000,00	2.982.829,80	€ 1.201,00
INVESTIR	8.032.660,77	4.001.296,13	€ 27.992,00
ESTADISTAS			
RES PER A LA SEGURETAT DE GEMPE	154.137,20	67.334,29	€ -42,00
OTRA I FINC I GRAB	596.000,00	337.680,00	€ 4,00

3.3.4. Soporte a la planificación

El sistema, para dar más calidad informativa sobre las diferentes propuestas, dispone además de:

- ▶ Mantenimiento y alta de actuaciones propias del plan en redacción o de otros que procedan de la gestión ordinaria de la corporación.
- ▶ Establecimiento de límites presupuestarios para el total del plan.
- ▶ Diferentes perfiles de usuario.
- ▶ Correspondencia con el sistema de seguimiento y evaluación posterior.
- ▶ Integración con aplicaciones de contabilidad.
- ▶ Estudio de costes de capítulo I.

Para cualquiera de los planes realizados con esta metodología, se aseguran mecanismos de seguimiento continuo y elementos de soporte, para mostrar los procesos de evaluación sistemática a los que se pueden someter cada uno de los diferentes niveles estratégicos.

4. EMPEZAMOS A EVALUAR (LEGISLATURA 2007 – 2011)

Uno de los primeros encargos que formalizó el alcalde, tras su nombramiento, fue el de confeccionar un plan de gobierno viable y que incorporara elementos de evaluación para el desarrollo de sus políticas públicas.

Diseñar y aprobar un plan que incluía una aproximación económica del coste de implementación, propició

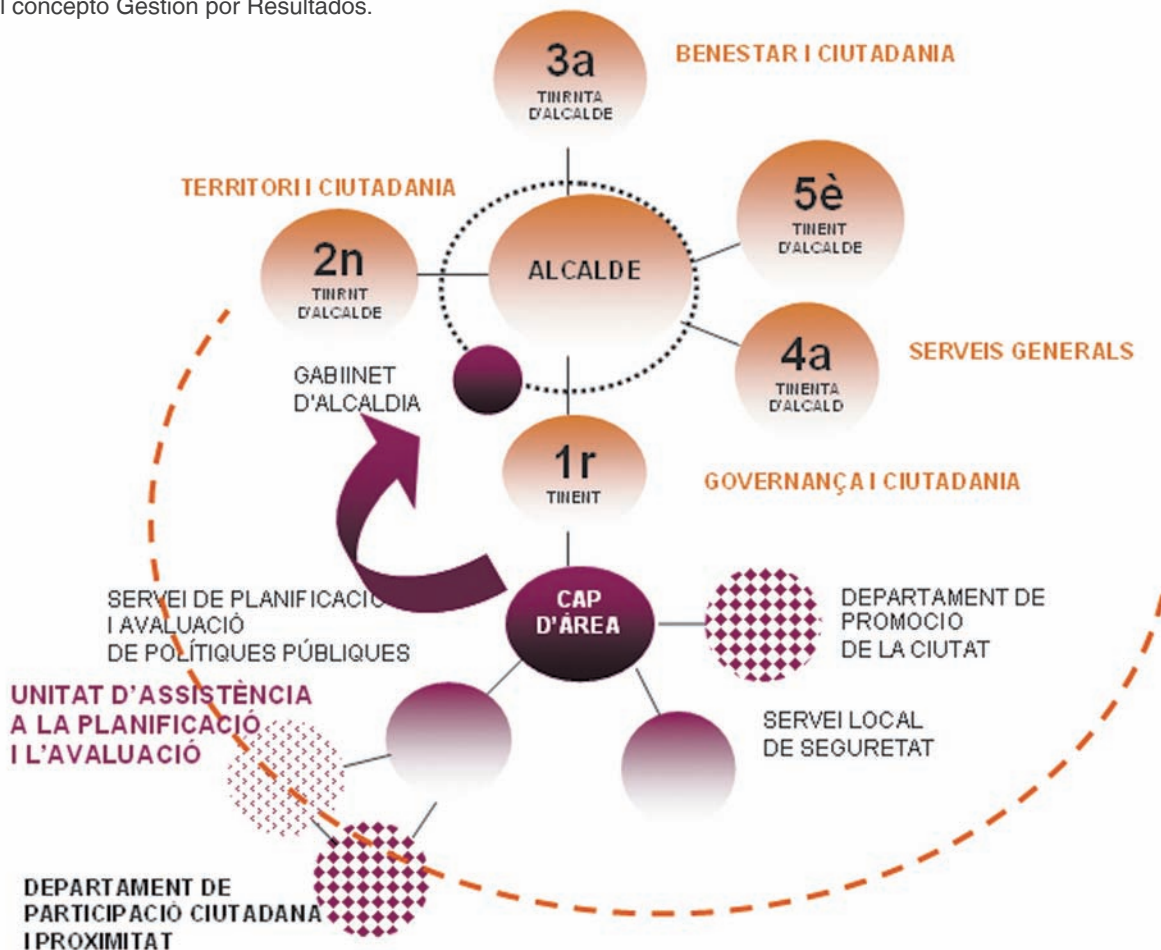
que el discurso del actual equipo de gobierno llevara implícito el concepto EVALUACIÓN.

Teníamos que conseguir evaluar el plan de gobierno e incorporar a la organización métodos de gestión que permitieran obtener información cualitativa y cuantitativa sobre la calidad de los servicios, el impacto de los mismos y su eficiencia. La coyuntura económica empezaba a hacer imprescindible una gestión del coste presupuestario acorde con la implementación de mayores cotas de políticas sociales.

Detrás de estas peticiones, veíamos la necesidad de provocar un importante cambio cultural en la organización, se hacía imprescindible trabajar con más eficacia y sobre todo con mayor eficiencia. Se imponía el concepto Gestión por Resultados.

4.1. UNIDAD DE ASISTENCIA A LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN (UAPA)

Se creó la a finales de 2007 estando formada por 5 miembros (dos politólogos, un sociólogo, un psicólogo y un diplomado en estadística). Depende orgánicamente del Servicio de Evaluación y Planificación de las Políticas Públicas (UAPA + Participación Ciudadana), que a su vez cuelga del área de Gobernanza y Ciudadanía (Servicio Evaluación y Planificación de las Pol. Públicas + Servicio Local de Seguridad + Dinamización económica + Cooperación y Solidaridad).



Se trata de una unidad que tiene una estructura sencilla y horizontal, altamente especializada, polivalente, flexible y muy motivada en la que prima un sistema de gestión que permite que todos los actores sean responsables de múltiples proyectos y a la vez partícipes de otros.

Pretende dar soporte a la dirección político-técnica en la definición y la implementación de políticas públicas locales mediante la aportación de conocimiento estratégico administrando, desarrollando e interpretando, de manera permanente, un sistema integrado de información sobre la ciudad y su área de influencia.

Tenemos una relación muy estrecha con el gabinete de alcaldía, lo cual supone disponer de un soporte constante a nuestra gestión y una legitimación incuestionable.

4.1.1. Funciones y objetivos

Sus funciones principales se concretan en:

- ▶ Dar soporte al equipo político en la fase de planificación estratégica con el fin de concretar un programa de gobierno (Plan de Actuación Municipal) que contenga su correspondiente justificación y cuantificación presupuestaria.
- ▶ Realizar la evaluación de los resultados e impacto de las políticas públicas locales, así como proponer medidas para su rediseño, recogiendo, sistematizando, integrando y actualizando toda la información disponible (construcción de un sistema de información ejecutivo).
- ▶ Trabajar para la unificación y sistematización de los sistemas de información que dispone la corporación, elaborando metodologías, sistemas de informa-

ción e indicadores, propiciando las prácticas transversales. A destacar:

1. Puesta en marcha de la integración de la planificación estratégica con la gestión presupuestaria.
2. Adaptación del sistema de seguimiento del PAM al conjunto de la actuación municipal.

- ▶ Realizar análisis de la información, descripción de la evolución socioeconómica y determinación del posicionamiento, evaluación de escenarios y diagnóstico territorial y sectorial.
- ▶ Normalizar y mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación interna en el conjunto de la organización.
- ▶ Impulsar relaciones de cooperación con centros de investigación, en especial con las universidades, pero también promoviendo la colaboración entre organizaciones que permitan un intercambio de conocimientos aplicados y experiencias (buenas prácticas).

Algunos de los objetivos planteados inicialmente se pueden resumir en:

- ▶ Mejorar metodológicamente los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- ▶ Unificar el discurso político (¿qué queremos hacer?) con el presupuestario (¿qué recursos tenemos para hacerlo?).

Evitar la dispersión de información actualmente existente y aprovechar mejor los productos que genera la corporación.

4.2. DISEÑO DE EVALUACIÓN

Para poder concretar un diseño de evaluación es imprescindible determinar un objeto de evaluación coherente con el contexto en el que nos hallemos.

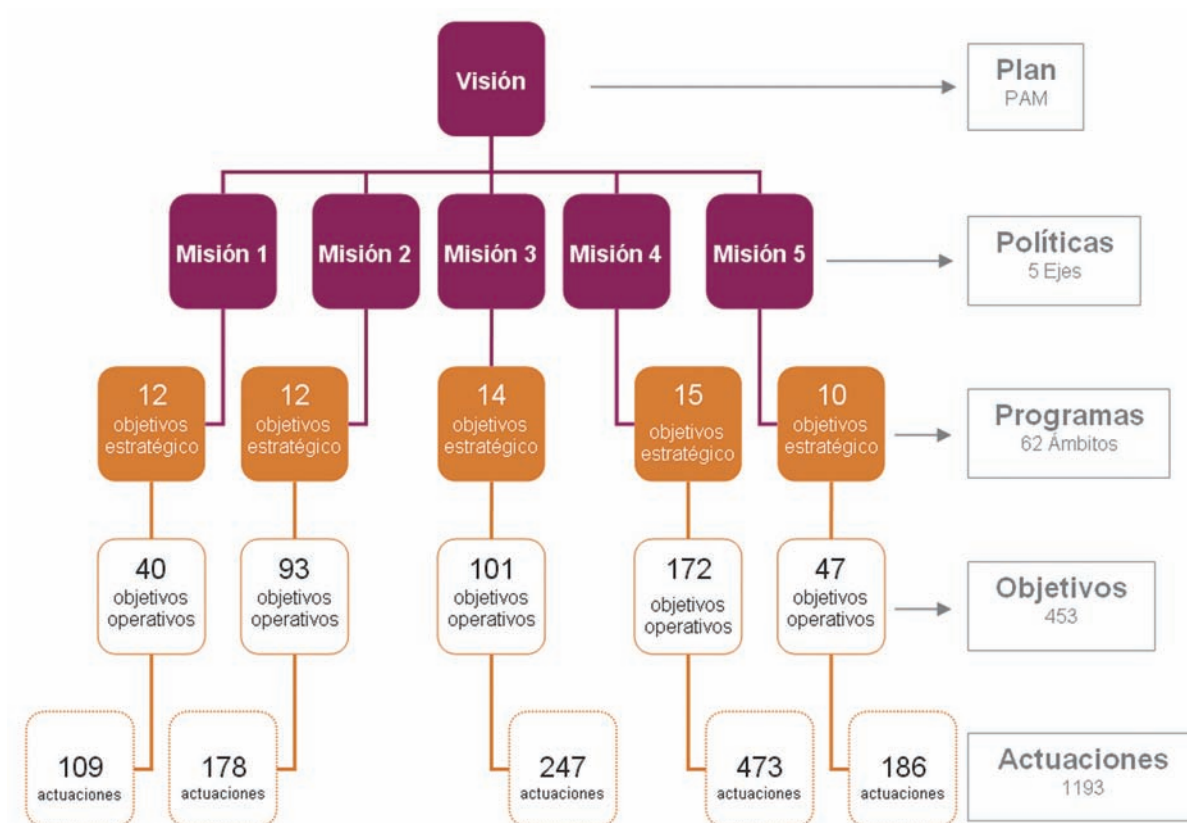
En nuestro caso se fundamenta en el Plan de Actuación Municipal del ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, de la presente legislatura y en concreto en:

- ▶ La visión del plan.
- ▶ Las cinco misiones en que se despliega.

▶ Los sesenta y dos objetivos estratégicos, que determinan la mayoría de políticas que ejecutará el consistorio durante el mandato.

▶ Asegurar el seguimiento continuo de los 453 objetivos operativos y de las más de 1100 actuaciones del plan.

Para comprender la complejidad de la evaluación que intentamos realizar, véase su estructura:



Esta diversidad de objetos de evaluación requiere el planteamiento de diferentes métodos para llevar a cabo su diseño.

Dicho diseño contemplará modelos de evaluación acordes a las características de cada nivel estratégico:

Nivel estratégico	Técnica	Aproximación metodológica
Plan - Visión-	Evaluación sistemática	<p><i>Evaluación libre de objetivos*</i>. Consideramos objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición.</p> <p>Estudiaremos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El impacto sobre la situación o población objetivo. • El impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo. • El impacto sobre las condiciones actuales y futuras. • Los costes directos, en términos de los recursos utilizados en el programa. • Los costes indirectos o costes de oportunidad. <p>* Scriven</p>
Políticas -Misiones-	Evaluación sistemática	<p>Modelo basado en la <i>utilización de los resultados de la evaluación</i>, del que destacan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos, está imbricada con la gestión en el <i>modelo de gestión orientado a resultados</i>. • La preocupación principal es la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación, debido a la existencia de múltiples partes afectadas por un programa y el contexto político donde se desenvuelve la intervención. • Se debe afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el programa. • La evaluación es como una investigación aplicada que puede proporcionar conclusiones objetivas e imparciales sobre la consecución de los objetivos del programa y aportaciones útiles para redefinir los medios y recursos necesarios para su logro. <p>Este enfoque, también conocido como <i>evaluación pluralista</i> "se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad" *</p>
Programas -Objetivos estratégicos-	Evaluación sistemática	<p>* <i>Wholey, Weiss, Cronbach, Suchman, Guba, Lyncoln y Monnier</i></p>
Objetivos -Operativos-	Seguimiento	<p>El seguimiento tendrá en cuenta la <i>evaluación centrada en objetivos*</i>: Se utilizan como parámetros de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar.</p>
Actuaciones	Seguimiento	<p>* Tyler</p>

4.2.1. Pluralista/participativo

El tipo de evaluación que se está planteando responde a un modelo de tipo pluralista/participativo, en la que se implican múltiples actores tanto internos como externos de la organización. Es un tipo de evaluación que permite a los miembros de la organización participar en el cambio cultural que supone este trabajo.

Es importante tener en cuenta la siguiente conceptualización para entender la adopción de este tipo de evaluación:

- ▶ Proceso sistemático y periódico en el que los actores o partes interesadas, analizan y valoran los resultados de un proyecto, toman decisiones concertadas y derivan aprendizajes¹.
- ▶ En la medida que permite una redistribución del poder de decisión, el enfoque pluralista “democratiza” la evaluación².

Requisitos previos para llevar a cabo la evaluación:

- ▶ Será preciso habilitar o empoderar tanto a líderes políticos como a directores y gestores técnicos para iniciar procesos que permitan el cambio cultural que facilite romper con las dinámicas precedentes.
- ▶ Se tendrán en cuenta los cambios que sufre el entorno y su impacto sobre nuestro municipio, este entorno tiene una incidencia directa sobre el progreso de la misión. El contexto es determinante.

En una organización en la que en pocas ocasiones (en algunas áreas ninguna) se han realizado evaluaciones de este estilo, iniciar este proceso requiere de un decidido impulso de la parte directiva (político-técnica), y justifica la creación de una unidad que intente realizar divulgación del que será en un futuro próximo la única forma de trabajo de la organización. Cualquier acción que se realice deberá estar sometida a algún tipo de evaluación. De ahí la creación de nuestra unidad de asistencia a la planificación y la evaluación.

Dependemos de un cambio cultural que nos ayude a pasar de³:

Lo obsoleto		Lo novedoso
De las metodologías cerradas y predefinidas	→	A las metodologías innovadoras, divertidas y adecuadas
De la medición	→	A la comparación
De lo verbal	→	A lo visual
De la reserva y complejidad de los datos	→	A la difusión y apertura de la comunicación
Del rol de “experto – técnico”	→	Al rol de facilitador
De la distancia y “asepsia”	→	A la cercanía y compromiso

1 (PREVAL 2003).

2 (Weiss, 1983).

3 De los materiales “Enfoques participativos en evaluación” de Marta Martínez Muñoz para la 6ª edición del master de evaluación de programas y políticas públicas.

4.2.2. Tipo de evaluación y momento temporal

A pesar de la existencia de diferentes diagnósticos para la concreción del plan, no se ha podido realizar una evaluación ex – ante, motivo por el cual se realizará PRIMERO un análisis de evaluabilidad, puesto que con ello podremos verificar, por un lado, si los programas son evaluables, y por otro si la correspondiente evaluación contribuirá a mejorarlos.

En SEGUNDO lugar se realizará una evaluación intermedia, que contemple la evaluación de la implementación con la finalidad de valorar los instrumentos necesarios para poner en marcha las acciones públicas y un seguimiento de los programas para poder conocer los resultados parciales que se obtengan.

Finalmente, una evaluación de resultados al final de la legislatura, centrándonos en conocer, siempre que sea posible, la imagen que el público objetivo tiene de la eficacia, la equidad, la sensibilidad y la sostenibilidad de aquellos programas, con el fin de determinar el éxito de la planificación a partir de los datos obtenidos en la evaluación intermedia.

4.2.2.1. Análisis de evaluabilidad

Wholey (1994) afirma que la valoración de la evaluabilidad no busca tan solo saber si el programa es significativamente evaluable, sino que quiere conocer si la evaluación posterior tendrá posibilidades de contribuir a la mejora de este programa.

Este proceso de evaluación cualitativa tiene por objeto determinar:

1. Si los fines, los objetivos, los efectos laterales y las necesidades de información están bien definidos.

2. Si existe posibilidad que se alcancen las metas del programa.

3. Si se pueden obtener datos relevantes sobre los resultados.

4. Si los usuarios de la evaluación se han puesto de acuerdo en como utilizar la información generada.

Metodología:

- ▶ Primer paso: Análisis de contenidos. Es el primer paso para entender las intenciones del programa, sus componentes y los resultados esperados.

- ▶ Segundo paso: Entrevistas con los responsables del programa. Pretendemos captar el significado del programa para los diferentes actores implicados, su punto de vista, después de compartir con ellos los resultados del análisis de contenidos anterior. (Pueden surgir diferencias entre los objetivos y las actividades formales y operacionales)

- ▶ Tercer paso: Observación directa de la realidad. Entrar en contacto con el contexto y con las primeras etapas del programa ayuda al evaluador a confirmar, o no, los datos que le han proporcionado los documentos obtenidos y analizados en el primer paso y los individuos entrevistados en el segundo.

Después de aplicar esta metodología, estaremos en condiciones de configurar la teoría del programa para cada uno de los objetos de evaluación.

Se trata de recuperar todas las necesidades de información, detectadas poco después de la aprobación definitiva del PAM, mediante entrevistas en profundidad (alcalde y tenientes de alcalde) y grupos de discusión con todos los actores políticos y técnicos de la corporación con responsabilidad político-técnica (regidores, directores de área y gerentes de empresas municipales). Estas necesidades de información se

transformaron en preguntas de evaluación y se prepararon para una futura matriz de evaluación, de la que obtendremos los indicadores y los métodos a utilizar para el trabajo de campo, que realizaremos durante la fase de monitorización y seguimiento del programa.

4.2.2.2. Evaluación intermedia

Evaluar como está funcionando un programa supone realizar tres tipos de evaluaciones:

1. Evaluación de la implementación. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma. Esta parte coincide plenamente con el análisis de evaluabilidad, aunque requiere concretar previamente los momentos en que se recogerá la información y una selección adecuada de los elementos que constituyen el programa.

Tomaremos toda la documentación generada durante el análisis de evaluabilidad y la contrastaremos con el momento en que se realice la evaluación intermedia.

El momento de realizar esta medición coincidirá con la mitad del mandato político, es decir durante los meses de julio a septiembre de 2009.

Los elementos que tendremos en cuenta son los mismos que se han especificado para el análisis de evaluabilidad.

2. Evaluación de la cobertura. Resulta fundamental analizar, en primer lugar, el conocimiento del programa por parte de sus usuarios potenciales. En segundo lugar la accesibilidad física de los usuarios al programa. Y en tercer lugar la aceptación del programa por parte de todos.

3. Monitorización y seguimiento del programa. Esto implica la definición de criterios operativos de éxito, así como la construcción de indicadores que se apliquen sistemáticamente mientras se desarrolla el programa. Exige un buen sistema de indicadores, soportes documentales que recojan la información necesaria para elaborar estos indicadores, un sistema informatizado y una metodología adecuada de análisis periódico de la información recogida.

El sistema de información y seguimiento del PAM (Sis-PAM), ofrece parte de la cobertura que requiere este tercer tipo de evaluación. El sistema informa mediante agregación de los niveles inferiores a los niveles superiores, es decir va subiendo valores ponderados ejecutados desde las actuaciones, pasando por los objetivos operativos, los que se agregan a los objetivos estratégicos y estos a las misiones.

El resto de información necesario para cubrir esta parte debería salir de la operacionalización del diseño que realizaremos a partir de la teoría de sistemas (o del programa) y que formará parte fundamental de la evaluación de resultados ex-post.

4.2.2.3. Evaluación de resultados al final (“ex-post”)

Tiene lugar una vez el programa ha finalizado, Tiene una triple finalidad:

1. Valorar la consecución de los resultados generales.
2. Determinar en que grado los efectos o no efectos, son atribuibles al programa o intervención.
3. Sacar enseñanzas y experiencias para otros programas o proyectos futuros.

Este tipo de evaluación se realizará seis meses antes de la finalización de la legislatura actual.

Nos centraremos en conocer, siempre que sea posible, la imagen que el público objetivo tiene de la eficacia, la equidad, la sensibilidad y la sostenibilidad de aquellos programas.

Utilizaremos la misma metodología utilizada en la evaluación intermedia, actualizando la información generada:

- ▶ Evaluación de la implementación
- ▶ Evaluación de la cobertura
- ▶ Monitorización y seguimiento del programa
- ▶ Contraste de indicadores fruto de la teoría de sistemas (o teoría del programa, descrito más adelante).

4.3. MODELO DE EVALUACIÓN ORIENTADO POR LA TEORÍA DEL PROGRAMA

El modelo de evaluación orientado por la teoría del programa se caracteriza por el hecho que el valor se genera a través de la comprensión de los diferentes elementos del programa y de la explicación de su funcionamiento. Se deben incluir preguntas de evaluación relacionadas con los objetivos/resultados, preguntas acerca de los procesos y preguntas relacionadas con los elementos estructurales.

No es fácil anticiparse a un método ideal para realizar una evaluación de la que podrá depender el éxito o fracaso de una política o un programa municipal determinado. Este ejercicio predictivo puede modificarse en función de las circunstancias.

Desde este punto de vista, cabe describir estas dimensiones:

▶ Estructura: cualquier tipo de objeto de evaluación debe tener una mínima estructura funcional para poder ejecutar, realizar, implementar acciones de cualquier tipo conducentes a la consecución de los objetivos corporativos. Entendemos estructura como por ejemplo:

- a. Equipamientos (locales, espacios, zonas).
 - b. Unidades orgánicas y funcionales.
 - c. Personal (recursos humanos internos, externos, funcionarios).
 - d. Servicios externos contratados (asesorías, gabinetes de análisis, ...).
 - e. Colaboraciones de otras administraciones (Diputación, Consejo comarcal, Generalitat, Gobierno central ...).
 - f. Partidos políticos (coalición, oposición...).
 - g. Medios de comunicación.
 - h. Recursos tangibles (presupuesto, materiales, vehículos, ...).
 - i. Recursos intangibles (formación continua, motivación, conocimiento, promoción interna, carrera profesional,..).
- ▶ Procesos: la estructura precisa de métodos o tareas más o menos pautadas para poner en marcha y ejecutar los diferentes objetivos planteados. Esta dimensión se centra en como se está aplicando el programa.

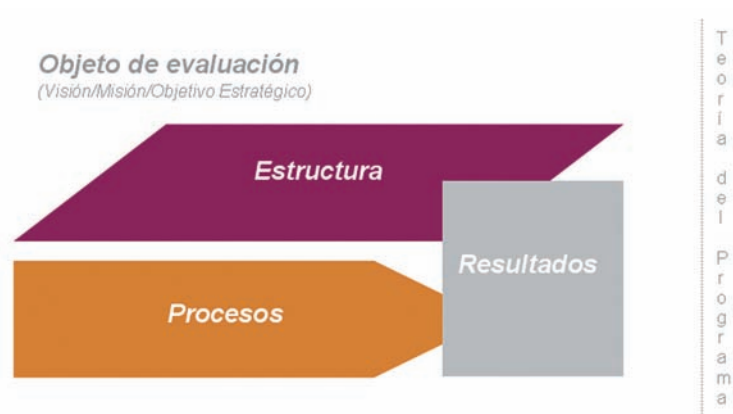
Por tanto entenderemos proceso como por ejemplo:

- a. Métodos de trabajo.
 - b. Catálogos de servicio.
 - c. Cada una de las pautas de trabajo necesarias para realizar un servicio, actividad, ...
 - d. Mecanismos de interacción entre la organización, dentro fuera, fuera dentro...
 - e. Plazos de tiempo pautado y programado.
- ▶ Resultados: precisa identificar claramente el outcome de los output. Distinguiremos claramente los impactos que provocan reacciones (positivas y/o negativas), de los impactos relacionados con la eficacia y la eficiencia.

Para evitar dispersión de resultados nos centraremos, en la mayoría de casos a recoger indicadores que ofrezcan resultados relacionados con criterios de evaluación seleccionados previamente. Para nuestro entorno hemos propuesto los siguientes:

Eficacia	Eficiencia
Impacto	Satisfacción
Cobertura	Pertinencia

Sería conveniente realizar todo el planteamiento del diseño de evaluación desde esta perspectiva, en la que analizaremos para cada objeto de evaluación indicadores sobre la estructura, los procesos y los resultados:



Partiendo de las preguntas de evaluación utilizaremos los criterios de evaluación para ubicarlas dentro de cada una de las dimensiones del sistema. En los resultados tendremos en cuenta separar el impacto (outcomes, logro de objetivos finales) y la eficacia (outputs, objetivos intermedios, logros que el programa puede garantizar).

Con la teoría del programa podemos sumergirnos en lo que en evaluación se denomina "caja negra",

podremos observar los mecanismos más íntimos relacionados con el desarrollo de políticas públicas locales. La interacción entre las diferentes dimensiones y los valores observados a partir de los indicadores, nos ayudará a entender el porqué de las intervenciones, el como se realizan y el qué (en sentido amplio), desde diferentes puntos de vista, uno desde la perspectiva del ejecutor (técnico o político) y otro desde el del beneficiario.

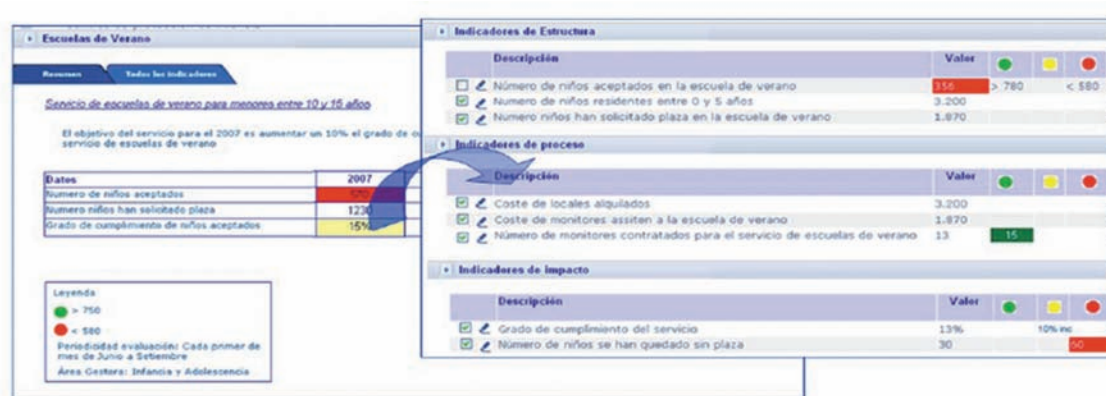
Estos puntos de vista se recogerán mediante un múltiple sistema de obtención de datos (unos más complejos que otros) entre los que destacan:

- ▶ Encuestas periódicas y otras específicas para el proceso de evaluación en curso.
- ▶ Entrevistas preordenadas en función del análisis de evaluabilidad.
- ▶ Observación participante, derivada también del análisis de evaluabilidad.
- ▶ Obtención de datos del Sistema Transversal de indicadores municipales (STIIM).
- ▶ Derivados directamente de los diferentes observatorios de la ciudad, así como los procedentes de otros servidores de información externa (IDESCAT, INE, SOC, CSIC, CIS, ...).
- ▶ Sistema de seguimiento (SisPAM) .

4.4. SISTEMA TRANSVERSAL DE INDICADORES MUNICIPALES (STIIM)

El planteamiento que se está realizando supone manejar un gran volumen de indicadores y dimensiones para cada objeto de evaluación, para ello en colaboración con una empresa de programación informática hemos preparado una herramienta que ayudará a interpretar cada uno de los objetos definidos y evaluados bajo la teoría del programa.

A esta herramienta la hemos denominado sTIIM (Sistema Transversal de Indicadores Municipales), ofrece al ayuntamiento una solución que va más allá del mantenimiento de las dimensiones e indicadores generados a partir de las configuraciones de la teoría del programa, contemplado tanto para los procesos de evaluación en general como para el catálogo de servicios en particular, relacionado directamente con la gestión por resultados.



Con un clásico y sencillo sistema de alarmas, nos informa de aquellos indicadores cuyo resultado está por encima o por debajo de los márgenes predefinidos para ser considerados casos de éxito o de fracaso.

La diferente ponderación atribuida a cada indicador

contribuirá a facilitar la interpretación de los resultados mostrados. Con una mirada sobre el panel de control sabremos si el resultado del objeto de evaluación es satisfactorio o no, y además veremos los puntos en los que falla y donde deberíamos actuar para corregir las desviaciones planteadas, si las hubiera.

4.5. OBSERVATORIO DE LA CIUDAD

Actualmente estamos trabajando en la creación de un Observatorio de Ciudad, capaz de ofrecer cualquier tipo de información de interés para los ciudadanos de Sant Boi, para los empleados públicos del ayuntamiento, para investigadores o estudiantes y, en general para cualquier persona que decida interesarse

por los temas de interés general que puedan afectar al municipio.

Desde la UAPA estamos organizando todo el proceso de participación interna, para intentar conseguir que el mencionado observatorio satisfaga al mayor número posible de técnicos de la corporación.



Uno de los requerimientos que hemos formulado, es la posibilidad de incorporar en la dinámica del observatorio elementos de interacción (redes sociales), que faciliten la comunicación entre los observadores y el observatorio o entre los mismos observadores.

Otra de las condiciones que nos estamos planteando, es la obligatoriedad de establecer en todos los datos facilitados las fuentes primarias y secundarias de donde procedan, con la finalidad que cualquier persona que lo desee, a partir del análisis de todos los datos, pueda o no contradecir al enfoque publicado.

4.6. SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PAM (SISPAM)

Herramienta que permite a los niveles de mando técnico y político conocer el grado de ejecución, la evolución, las dificultades y prever las acciones correctoras, si proceden, así como visualizar el ritmo de los compromisos políticos adquiridos.

Destinado básicamente a ofrecer información a técnicos y políticos de la administración municipal y a servir de instrumento de comunicación. Ha de permitir a los ciudadanos ya los diferentes agentes sociales hacer un seguimiento del proceso de ejecución del plan.

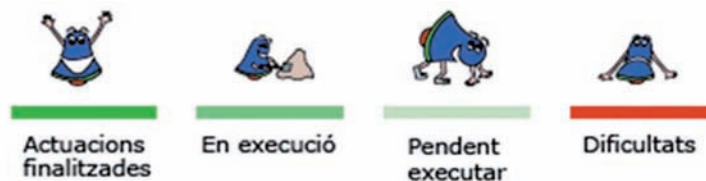


En todo caso se trata de obtener de forma continua el valor de una serie de parámetros cuantificables, que muestren el nivel de ejecución de los objetivos.

El plan de seguimiento se ha llevado a cabo con el soporte de la aplicación SisPAM la cual permite hacer el seguimiento del plan de actuación municipal, adaptada y mejorada con la incorporación de una herramienta que ha permitido diseñar la estructura de todo el plan en la fase de planificación previa (PlaGEP).

Consta de los siguientes mecanismos:

- Finalizadas.
- En ejecución.
- Pendiente de ejecutar.
- Con dificultades.



4.6.1. Cuadro de mando (Información sobre el estado de ejecución del PAM)

El mantenimiento continuo hace posible conocer en tiempo real y de manera muy intuitiva el estado de ejecución del plan.

Para conseguirlo nos fundamentamos en un sistema de valoración que incluye una simbología común y que se va propagando desde el nivel más bajo (actuación) hasta el nivel más alto (eje).

Los cuatro posibles estados son los siguientes:

Estos cuatro estados se representan a través de un sistema de símbolos capaces de definir a primer golpe de vista el estado de las actuaciones (la campana es un elemento identitario de este municipio).

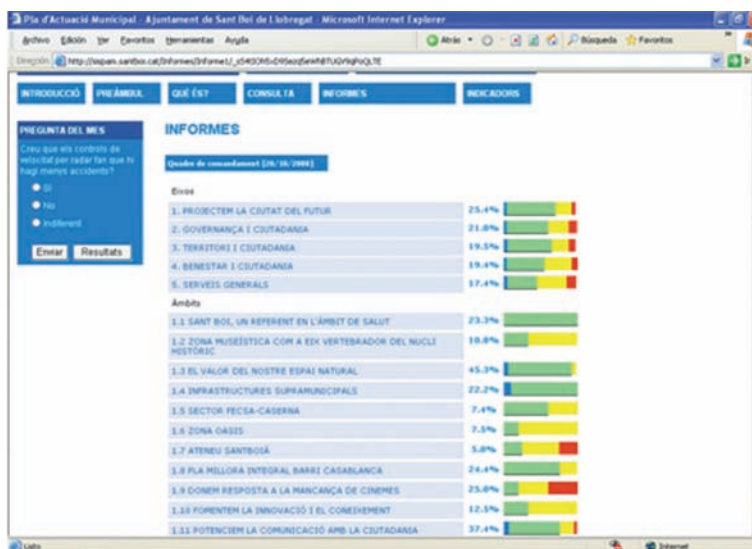
Los porcentajes y barras de ejecución se alimentan de los indicadores contenidos en la ficha de la actuación, propagándose igualmente a los diferentes niveles del plan, informando del estado de ejecución de todos los niveles mediante un sistema de barras de colores.

4.6.2. Sistema de control

Tiene el doble objetivo de garantizar la disponibilidad de la información correctamente y a tiempo real, así

como poner de manifiesto aquella parte del plan que presenta algún tipo de dificultades en su ejecución, con la finalidad de dar una rápida y oportuna respuesta, tanto técnica como política:

Básicamente consiste en una serie de alarmas que la aplicación proporciona, que se activan en el momento en que las actuaciones pasan a un estado de dificultad, y también de manera específica cuando los indicadores no se actualizan con la periodicidad establecida, generando una serie de correos electrónicos automáticos que van dirigidos a los diferentes líderes políticos y técnicos. Estas alarmas no desaparecen hasta el momento en que se corrija el problema concreto o se justifique políticamente el atraso en su resolución.



4.6.3. Ponderación

Es un paso más, absolutamente necesario, para poder medir y evaluar de una forma más ajustada la realidad de las diferentes líneas de actuación recogidas en el plan.

La ponderación se ha trasladado a los diferentes niveles del plan, puesto que para calcular el grado de ejecución no es suficiente un indicador del tipo "número de objetivos realizados sobre el total de objetivos previstos" de manera lineal. Cada uno de los ejes, ámbitos, objetivos y actuaciones no se les da la misma importancia estratégica y por tanto es preciso realizar

una ponderación de cada uno de ellos, se tienen que asignar diferentes pesos.

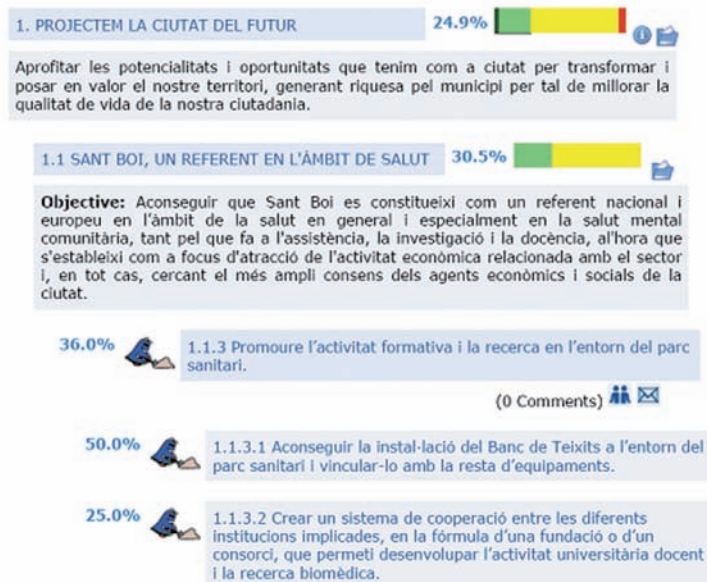
Los ejes los ha ponderado el alcalde, los ámbitos han sido ponderados por los tenientes de alcalde, los objetivos operativos por parte de los concejales y las actuaciones por parte de los diferentes técnicos referentes de cada una de ellas.

El sistema de información que soporta todo el seguimiento al propagar los niveles de ejecución de cada nivel tiene en cuenta los diferentes pesos otorgados

a cada una de las actuaciones, objetivos, ámbitos y ejes.

Los valores resultantes ponderados ofrecen algo más que información sobre la ejecución de la política, programa, objetivo o actuación. Nos encontramos ante un primer ejercicio de evaluación. No nos limitamos a un mero contador de acciones realizadas. El grado de ejecución contiene una reflexión previa sobre la interacción de cada una de las variables entre ellas y entre los diferentes niveles de desagregación del plan.

Los objetivos y las actuaciones se enseñan de la manera que se muestra en el siguiente ejemplo y que a la vez se puede observar en abierto en la dirección Web del SisPAM ubicado en el apartado del "PAM" de la página Web del municipio <http://www.santboi.cat>



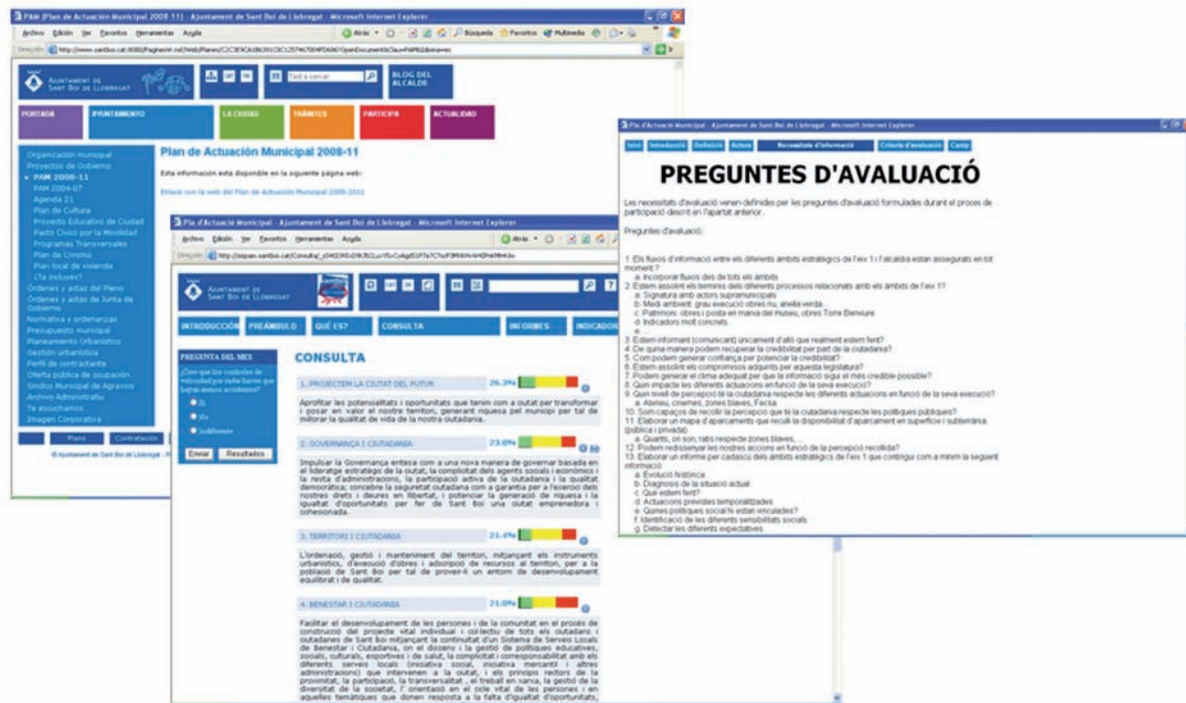
5. TRANSPARENCIA

El ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat ha decidido mostrar todo el proceso con total transparencia por ello estamos diseñando diferentes sistemas que aseguran la transparencia en todo momento, y que pretenden ir más allá del sistema de información mostrado en el punto anterior.

Actualmente ya estamos mostrando en abierto una parte del diseño de evaluación.

La Web del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat dispone de diferentes enlaces directos con el SisPAM, lo cual facilita el acceso al sistema y propicia la participación de la ciudadanía.

Para mostrar los resultados de la evaluación se han habilitado enlaces vinculados a cada uno de los niveles que muestran la evolución de las distintas evaluaciones realizadas en cada nivel y que contienen información relacionada con:



- ▶ Motivación para evaluar.
- ▶ Definición de la unidad de evaluación y análisis del contexto.
- ▶ Identificación de todos los actores implicados.
- ▶ Necesidades de información.
- ▶ Criterios de valor y preguntas relevantes.
- ▶ Operacionalización de criterios y diseño metodológico de la evaluación.
- ▶ Búsqueda de fuentes de información y diseño metodológico.
- ▶ Trabajo de campo.
- ▶ Análisis de datos e interpretación de los mismos.

- ▶ Juicios de valor.
- ▶ Recomendaciones.
- ▶ Difusión realizada de los resultados de la evaluación.
- ▶ Archivos con las evaluaciones de periodos anteriores.

Algunos de estos enlaces, en función del contenido estratégico del mismo, pueden quedar reservados para uso interno.

Otro medio que se utiliza en esta legislatura para rendir cuentas con la ciudadanía sobre las políticas que se estén implementando en el municipio, es el Balance del Alcalde, que consiste en una presentación en público con soporte audiovisual donde se muestra el grado de ejecución de las políticas y programas más

relevantes. Hasta el momento se han realizado dos presentaciones a las que han asistido un numeroso grupo de ciudadanos (más de 400 en cada evento), la primera se celebró a finales del 2007, aprovechando la aprobación inicial del PAM y la segunda en el mes de noviembre de 2008 coincidiendo con un año de gobierno. En ambas sesiones el alcalde adoptó el compromiso de ofrecer información relacionada con la evaluación de las políticas y los programas que se implementen durante su mandato.

El ayuntamiento cuenta con una revista de difusión mensual, "Viure Sant Boi" en la que se inserta, con mucha frecuencia, información relacionada con la evolución del plan de actuación municipal. Se utiliza para convocar a la ciudadanía a participar de los diferentes procesos en los que la opinión ciudadana será tenida en cuenta (presupuestos participativos, foros estratégicos, consejos de distrito, etc.) y podrá ser utilizada para participar en los procesos de evaluación participativa que se convoquen.

Anualmente se celebra en el municipio una feria de muestras que atrae a la mayoría de vecinos, "Fira de la Puríssima". En las últimas ediciones, en el stand dedicado al ayuntamiento, se ha podido ver el estado de ejecución de los diferentes proyectos relevantes que afectan a la ciudad, votar algunos de esos proyectos, dejar de manera escrita, oral o en video la opinión y/o sugerencias, etc. Es uno de los mejores y mayores escaparates de la acción de gobierno.

Desde los diferentes consejos de barrio se realizan convocatorias a la participación sobre diversos temas. La evaluación del plan también será uno de los temas en los que los miembros de estos consejos podrán ejercer su derecho de participación en la vida pública de la ciudad.

La comunicación interna permite que la mayoría de empleados públicos del ayuntamiento conozcan con detalle la mayoría de los proyectos que se están eje-

cutando, éstos se transforman en los mejores difusores de información.

Cada uno de estos medios de comunicación puede ser susceptible de ser utilizado para divulgar los resultados de la evaluación, lo que supone una coordinación muy estrecha entre el departamento de comunicación y protocolo y la unidad de asistencia a la planificación y la evaluación.

6. CONCLUSIÓN

En nuestra corporación disponemos de un sistema de información y seguimiento del plan de actuación, diseñado para la anterior legislatura y que en ésta se está utilizando de nuevo, pero al que hemos incorporado novedades significativas las cuales se concretan, por un lado, en la incorporación de un sistema de ponderación que realiza un primer ejercicio de evaluación: el porcentaje de ejecución del plan contiene una reflexión previa sobre la interacción de cada una de las variables entre ellas y entre los diferentes niveles de desagregación del plan, añadimos un aspecto cualitativo al porcentaje de ejecución.

Por otro lado, al haber incorporado en fase de planificación la cuantificación económica de los diferentes objetivos operativos y también la temporalización prevista, se asegura la existencia de indicadores capaces de ofrecer información continua sobre la eficiencia y la eficacia de casi todas las acciones del plan.

Sabemos que con el seguimiento no es suficiente y por ello estamos empezando a implementar procesos de evaluación en el plan de actuación municipal. Se propone un diseño de evaluación que se concreta en un modelo de tipo participativo, en el que los diferentes actores implicados aportaran una contribución crítica al proceso de evaluación. En la mayoría de casos esta evaluación será de tipo interno y se concentrará

en tres momentos temporales: un análisis de evaluabilidad, una evaluación intermedia a mitad de la legislatura y una evaluación de resultados al final del mandato.

Todo este proceso es transparente a la ciudadanía, es por ello que se realiza un resumen de los diferentes medios que aseguran que la ciudadanía esté informa-

da del devenir de las diferentes políticas que se estén implementando en su municipio.

La información por si sola no es suficiente, por ello nos aseguramos que, la mayoría de canales de información que utilizamos, incorporen técnicas que faciliten la interacción entre el ciudadano y la administración.



LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA

Ester García Sánchez
Universidad Carlos III de Madrid

ALGUNOS COMENTARIOS PREVIOS SOBRE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La aprobación, hace algo más de cuatro años, de la conocida como “Ley Integral”¹ supuso un auténtico punto de inflexión en la forma en que, desde el gobierno central, se había venido abordando el fenómeno de la violencia de género.

Ese cambio -radical en muchos aspectos- y la relevancia de la Ley -en realidad, de la política pública en su conjunto-, no se derivaron sólo y exclusivamente de la “novedad” de las medidas que impulsaba sino, en especial, del modo en que se concebía y se afrontaba la violencia de género. Buena parte de esas medidas formaban parte de la “visión del problema” que tenía el PSOE antes de llegar al gobierno y en la que se recogían muchos de los planteamientos y recomendaciones de las asociaciones de mujeres y los movimientos feministas así como de los organismos internacionales en materia de violencia de género².

1 Esta es la denominación que habitualmente recibe la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

2 En el programa con el que el PSOE concurrió a las elec-

Este nuevo “marco de política”³ se sustentaba, a nuestro juicio, en cuatro elementos:

- El concepto de “violencia de género”, que ha sustituido definitivamente a los de “violencia doméstica” y “violencia contra las mujeres”. Como muy acertadamente señala Aranda (2006), estos conceptos aluden a problemas bien distintos. Con el último de ellos, “violencia contra las mujeres”, se hace referencia a la violencia que se ejerce contra las mujeres cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se produzca y cualesquiera que sean sus causas. La “violencia doméstica” remite a la violencia que tiene lugar en el seno del hogar pero que no se dirige sólo a las mujeres sino

ciones generales de marzo de 2004 se recogieron algunas de las propuestas que terminarían por desarrollarse o llevarse a la práctica una vez que el partido llegó al gobierno: la idea de la violencia de género como un atentado a los derechos humanos, la necesidad de agilizar los trámites de separación y divorcio, de elaborar una Ley Integral y un Plan Integral de Asistencia a las víctimas, de poner en marcha medidas de carácter educativo u orientadas a sensibilizar a la población sobre la violencia de género, la creación de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género así como del Observatorio Estatal, de juzgados especializados y de las Unidades de Valoración Forense Integral o el reconocimiento de las necesidades de la víctimas como derechos sociales Véase Partido Socialista Obrero Español (2004).

3 Idea tomada de De Miguel (2005). Sobre el denominado análisis de marcos, véase Rein y Schön (1993; 1994).

a cualquier miembro de la familia –por ejemplo, a los niños o a los ancianos. Al hablar de “violencia de género” se alude a las agresiones que se infligen a las mujeres sólo por el hecho de ser mujeres: la violencia de género se concibe, entonces, como la máxima expresión de la situación de subordinación y discriminación estructural en la que la mujer se encuentra.

A nadie se le escapa que las diferencias entre estos conceptos no son simplemente de matiz y que la utilización de uno u otro tiene importantes implicaciones para la configuración de la política pública⁴. La sustitución del concepto de “violencia doméstica” por el de “violencia de género”, uno de los principales logros de la política estatal, ha contribuido de manera esencial a la visibilización del problema. Celia Amorós lo expresa con una claridad meridiana: “así como los conceptos bien estructurados politizan, determinados conceptos, por el contrario (...) despolitizan (...). el concepto “violencia doméstica” es una chapuza conceptual y, precisamente por eso, despolitiza. Es una chapuza intelectual porque suma magnitudes heterogéneas: invisibiliza, por tanto, el carácter estructural del fenómeno de la violencia de género” (2008: 18).

► El carácter multidimensional, multicausal y eminentemente complejo del fenómeno de la violencia de género. Ésta incluye tanto la violencia física como la psicológica, las agresiones sexuales, las amenazas, la coerción o la privación de libertad. De ahí la necesidad de la integralidad⁵ de la política pública que se

4 La Ley Integral se ocupa sólo y exclusivamente de aquellos casos en los que la mujer es víctima de la violencia ejercida por quien es o fue su cónyuge o pareja. Evidentemente, esta circunstancia dificulta notablemente la comparación con otros países e instituciones internacionales. Debe señalarse, por otra parte, que las políticas autonómicas en la materia no parten tampoco de una única definición del concepto de “violencia de género”, con lo que la comparación de datos dentro del territorio español presenta también importantes problemas. Para las referencias a los planes y/o la legislación de las comunidades autónomas cfr. infra nota núm. 20.

5 La tesis de la integralidad impregnaba el discurso de algunas asociaciones de mujeres y de algunas formaciones

ponga en marcha para abordarlo.

► La necesidad de abordar el problema de la violencia de género desde una política pública diferenciada de las otras políticas destinadas a la mujer, dada la especificidad y la gravedad del problema.

► La concepción de la violencia de género como un atentado contra los derechos humanos, en otras palabras, la idea de que vivir sin violencia constituye un derecho cuyo disfrute ha de ser garantizado por los poderes públicos. La Ley, por esta razón, tuvo carácter de Ley Orgánica, con todas las implicaciones que ello tiene.

La política construida sobre esta nueva definición del problema ha ido incorporando una pluralidad de instrumentos de distinta naturaleza que acentúan notablemente su complejidad:

► La propia Ley Integral, que fue aprobada en el Parlamento con el apoyo de todos los grupos parlamentarios. La Ley constituye la columna vertebral de la política del gobierno central sobre violencia de gé-

políticas y grupos parlamentarios ya en la década de los noventa. Pueden consultarse, a este respecto, las intervenciones de la presidenta de la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, Ana M^a Pérez del Campo, y de la presidenta de la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres, Consuelo Abril González, en la sesión de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer de fecha 9 de marzo de 1998 (Diario de Sesiones de las Cortes Generales número 90, 1998). La opinión del grupo parlamentario de Izquierda Unida sobre este particular queda magníficamente reflejada en la interpelación urgente acerca de la política a llevar a cabo para erradicar la violencia de la que son víctimas las mujeres, que fue presentada por ese grupo en febrero de 1998 (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados número 136, 1998) El propio grupo parlamentario socialista presentó, en junio de 2000, una moción en la que defendía la elaboración de una Ley integral que fue rechazada por el pleno del Congreso (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados número 14, 2000). Dos años después, en septiembre de 2002, el mismo grupo presentó una proposición de ley integral contra la violencia de género. La toma en consideración de esta proposición del Ley fue también rechazada por el pleno del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 183-2, 2002).

nero, desde el momento en que en ella se contemplan y articulan muchos de los restantes instrumentos.

- ▶ La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, un nuevo actor creado por la Ley Integral para impulsar y coordinar la política estatal de lucha contra la violencia de género⁶.
- ▶ El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer⁷, órgano colegiado adscrito actualmente al Minis-

6 Ésta es la denominación actual de la Delegación, adscrita desde 2008 al Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad. En la Ley Integral, este organismo recibió el nombre de Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y estaba vinculado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (artículo 29 de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género).

7 Previsto en el artículo 30 de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre y adscrito desde esa fecha hasta abril de 2008 al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer. Según el Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, integran el Observatorio Estatal la persona titular de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, un representante de las asociaciones de mujeres elegido por y entre ellas, un representante de las comunidades y las ciudades autónomas elegido por la Conferencia Sectorial de la Mujer, un representante de los ministerios de Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Educación, Política Social y Deporte, Administraciones Públicas y Sanidad y Consumo, seis vocales en representación de las comunidades y ciudades autónomas elegidos de entre sus miembros por la Conferencia Sectorial de la Mujer, un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias, el o la titular de la Fiscalía de Sala Delegada contra la Violencia sobre la Mujer (en representación de la Fiscalía General del Estado), un representante del Consejo General del Poder Judicial, cinco miembros en representación de las asociaciones de mujeres que trabajan en violencia de género, dos representantes de las asociaciones empresariales (uno a propuesta de la CEOE y otro a propuesta de la CEPYME), dos representantes de los sindicatos más representativos, un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios de nivel estatal, tres representantes de organizaciones no gubernamentales (Cruz Roja, uno de las organizaciones que trabajen en el ámbito de las personas con discapacidad y uno de las organizaciones que trabajen en el área de la inmigración), dos expertos en violencia de género y el responsable de la División de Estudios e Informes de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

terio de Igualdad a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que cuenta con la participación de los distintos sectores implicados en el tema y al cual corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género.

- ▶ El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, cuyo principal objetivo es introducir en el escenario social “las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia”⁸.
- ▶ Medidas y/o programas de carácter sectorial –civil, penal, social, económico, educativo, de seguridad social, de carácter asistencial y relacionado con los medios de comunicación-, que abordan las distintas caras del problema. Merecen destacarse especialmente el Programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género⁹ y el Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante 2009-2012¹⁰.

8 Artículo 3 de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. El Plan fue aprobado en sesión del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006. Previamente, tanto el Observatorio Estatal sobre la Violencia contra la Mujer como la Conferencia Sectorial de la Mujer habían otorgado su respaldo al mismo (4 de diciembre y 11 de diciembre de 2006, respectivamente).

9 El Programa fue aprobado por Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

10 Aprobado en Consejo de Ministros el pasado 9 de enero.

SEGUIMIENTO, VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Hasta el momento y, a tenor de la información que tenemos disponible, las únicas “evaluaciones” llevadas a cabo sobre la política de lucha contra la violencia de género del gobierno central han sido las realizadas a iniciativa de la propia administración, en cumplimiento de lo establecido por la Ley Integral. No quiere ello decir, obviamente, que la política no haya sido objeto de análisis rigurosos por parte de otras instancias¹¹ aunque, desafortunadamente, ninguno de esos análisis tiene carácter evaluativo.

La Ley Integral preveía la existencia de tres mecanismos de seguimiento y evaluación de la política:

- ▶ Los encomendados al Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que tendrían carácter anual¹².
- ▶ Los referidos al Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género.
- ▶ Los centrados en la aplicación de la Ley en la lucha contra la violencia de género¹³.

11 Véanse, entre otros, el informe del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial sobre la situación de los juzgados de violencia sobre la mujer a los tres años de su creación [Consejo General del Poder Judicial (2008)], las conclusiones del Congreso organizado por la Asociación de Mujeres Juristas Themis, Tres años de aplicación de la Ley Integral contra la violencia de género, celebrado en Madrid en octubre de 2008, las referencias a las medidas de lucha contra la violencia de género contenidas en el Informe anual del Defensor del Pueblo (2006) o los documentos de Amnistía Internacional (2007; 2008). En este último se hace una breve revisión crítica de los mecanismos de evaluación de la política puestos en marcha en los últimos años.

12 Artículo 30.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

13 Previstos en la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de

EL PRIMER INFORME ANUAL DEL OBSERVATORIO ESTATAL

Según se establece en la Ley Integral, la actividad evaluadora del Observatorio ha de dirigirse tanto al análisis de la evolución del fenómeno de la violencia de género como al de la eficacia de las diferentes medidas previstas. Debe identificar, asimismo, aquellas áreas en las que se hace preciso acometer reformas legales de cara a incrementar la protección de las víctimas.

El primer informe anual del Observatorio fue presentado en 2007¹⁴. Nos interesa aquí resaltar cuatro de sus principales características:

- ▶ Su carácter participativo. El informe se elaboró a partir del estudio realizado por un comité de expertos de muy distintas disciplinas y áreas de actividad, tanto públicas como privadas. Hemos de recordar que el propio Observatorio es un organismo de composición plural en el que están representados tanto administraciones públicas como actores privados.
- ▶ La variedad y amplitud de fuentes de datos empleadas. Además de las tres macroencuestas realizadas por encargo del Instituto de la Mujer en 1999, 2002 y 2006¹⁵ se utilizaron otras fuentes, como artículos académicos, informes de asociaciones profesionales o de instituciones públicas.
- ▶ El equilibrado análisis de la información. El carácter participativo del informe, junto con la variedad de fuentes de datos empleadas, hicieron que la imagen

Protección Integral contra la Violencia de Género.

14 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007).

15 El universo de las encuestas estaba constituido por mujeres de 18 años o más, españolas y/o residentes en España. Fueron realizadas por la empresa SIGMA DOS por encargo del Instituto de la Mujer. Véanse Instituto de la Mujer (1999; 2002; 2006).

que se proporcionó fuera más panorámica y equilibrada que la que ofrecen los otros dos informes que analizaremos aquí. Además de señalar los efectos positivos de la Ley, el informe muestra también aquellos ámbitos en los que los avances registrados eran aún escasos o aquellos otros en los que era necesario introducir mejoras. El informe incluía un capítulo en el que se recogían recomendaciones y propuestas.

► A pesar de todo ello, hemos de señalar que el informe emitido por el Observatorio no se deriva de un estudio de evaluación. Se trata únicamente de un estudio de assessment acerca de la evolución del fenómeno y de la efectividad de las medidas previstas en la Ley.

EL PRIMER INFORME ANUAL SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN

El seguimiento y la evaluación están plenamente integrados en el Plan Nacional, desde el momento en que ambos constituyen uno de los cinco ejes transversales sobre los que aquél se asienta. Más aún: una de las actividades previstas en dicho eje es la creación de una comisión encargada del seguimiento de las medidas del Plan¹⁶.

Esta Comisión –integrada por la Comisión Permanen-

16 El Plan persigue dos objetivos estratégicos: en primer lugar, mejorar la respuesta ante la violencia de género y, en segundo lugar, conseguir un cambio en el modelo de relación social. Para alcanzarlos, en el Plan se han identificado doce ejes prioritarios de actuación, siete de carácter temático o sectorial (justicia, seguridad, salud, servicios sociales, información, educación y comunicación) y cinco de carácter transversal que, como su propio nombre sugiere, tienen incidencia en todos y cada uno de los anteriores (investigación y estudio, formación y especialización de profesionales, movilización de actores, coordinación y seguimiento y evaluación) Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006).

te del Observatorio Estatal¹⁷ y por representantes de los ministerios de Sanidad y Consumo y Educación, Política Social y Deporte- emitió su primer informe en 2007¹⁸. A partir del análisis del informe es posible identificar algunas de sus debilidades y fortalezas:

► La importancia otorgada al seguimiento y la evaluación en el conjunto del Plan, que se refleja de manera muy clara en la estructura –esquemática y sistemática a un tiempo- del informe. De hecho, éste se articula en buena medida en torno al grado de implantación de las medidas y/o de consecución de los objetivos del Plan.

► Nos encontramos nuevamente ante un informe eminentemente participativo, algo lógico si se tiene en cuenta la composición de la Comisión que lo emitió. Ello hizo que el informe ofreciera una imagen del Plan ciertamente panorámica y equilibrada.

► Al igual que el elaborado por el Observatorio Estatal, el informe sobre el Plan Nacional no puede ser considerado en puridad un informe de evaluación. Estamos de nuevo ante un informe de assessment que valora únicamente la evolución del fenómeno y la

17 Esta Comisión, tal y como establece el Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, está formada por los representantes de los ministerios de Justicia e Interior en el Observatorio, dos representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla de entre las que formen parte del Pleno y designadas por la Conferencia Sectorial de Mujer, el representante de la Federación Española de Municipios y Provincias en el Observatorio, el o la titular del cargo de Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer, un representante del Consejo General del Poder Judicial que, a su vez, sea vocal del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género, cinco personas en representación de las organizaciones de mujeres elegidas por y entre las que forman parte del Observatorio, un representante de las organizaciones empresariales elegido por y entre ellas, pudiendo establecerse un sistema de rotación entre los mismos y un representante de los sindicatos elegido por y entre ellos, pudiendo establecerse un sistema de rotación entre los mismos.

18 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007a).

eficacia de las medidas contenidas en el Plan, pese a lo cual el término “evaluación” aparece de manera reiterada a lo largo del mismo. Cabe, pues, preguntarse si, detrás del informe, hubo o no un proceso de evaluación del que fueran extraídos los datos y las conclusiones.

EL INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY INTEGRAL

El informe de evaluación sobre la implantación de la Ley Integral fue hecho público y presentado en la Comisión de Igualdad del Congreso por la ministra Aído en julio de 2008¹⁹. En él, el seguimiento y la evaluación se consideraban elementos clave para comprobar la eficacia de las medidas adoptadas y para identificar los puntos débiles de la política, de cara a introducir en ella las medidas correctoras oportunas.

El principal objetivo del estudio recogido en este Informe era evaluar los efectos producidos por la implantación de la Ley Integral en la lucha contra la violencia de género. Más concretamente, el informe recogía información sobre el escenario en el que se elaboró la Ley, sobre los recursos, las medidas e intervenciones puestas en marcha tanto por el gobierno central como por los gobiernos autonómicos²⁰, el impacto de

las actuaciones desarrolladas en los distintos ámbitos previstos por la Ley y la dimensión del fenómeno de la violencia de género antes y después de la aprobación de la Ley Integral.

El examen detallado del Informe pone en evidencia cuáles son sus principales virtudes y cuáles los principales defectos:

- ▶ El informe analiza la evolución de ciertas variables y/o de algunos indicadores de violencia de género desde finales de los años noventa hasta 2006 y, en algunos casos, hasta 2007. El objetivo es comparar las cifras de violencia de género antes y después de que la Ley entrara en vigor.

La siguiente tabla muestra las variables e indicadores

el tema, sino una comisión, la Comisión Permanente para la Erradicación y Prevención de la Violencia contra la Mujer (creada por Decreto 148/1999, de 6 de septiembre), que estableció un protocolo interdepartamental para la Erradicación y Prevención de la Violencia contra la Mujer; en Aragón, la Ley 4/2007, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia; en Navarra, el Acuerdo Interinstitucional para la atención integral a mujeres víctimas del maltrato y/o agresiones sexuales, de 2002, suscrito por el Gobierno de Navarra, la Delegación del Gobierno en esa Comunidad, el Tribunal Superior de Justicia en Navarra (en representación del Consejo General del Poder Judicial) y la Fiscalía de Navarra; en Cataluña, el Programa para el Tratamiento Integral de la Violencia contra las Mujeres, incluido en el V Plan de Acción y Desarrollo de las Políticas de Mujeres; en Valencia, el Plan de medidas para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres 2005-2008; en Castilla-La Mancha, la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas; en Castilla-León, el II Plan contra la Violencia de Género 2007-2011; en Madrid, el Plan de Acción Integral contra la Violencia de Género 2005-2008; en Andalucía, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género; en Baleares, la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer; en Canarias, el Programa para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2002-2006 y, en Murcia, el II Plan de Acciones contra la Violencia hacia las Mujeres. Cuenta también con planes la Ciudad Autónoma de Ceuta (Programa de Erradicación de la Violencia de Género, dentro del I Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2008). Por su parte, la Ciudad Autónoma de Melilla viene desarrollando desde hace algunos años y en colaboración con el Instituto de la Mujer, diversos programas que abordan el tema de la violencia de género.

19 Ministerio de Igualdad (2008).

20 Todas las comunidades autónomas han desarrollado algún tipo de actuación –planes, leyes, creación de unidades especializadas– en materia de violencia de género. En Galicia, la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley 11/2007, para la prevención y tratamiento integral de la violencia de género; en Asturias, el Plan para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres 2002-2003, que fue prorrogado hasta 2004; en Cantabria, la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas; en el País Vasco, la Ley 4/2005, de 28 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y el IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres; en La Rioja, el III Plan Integral contra la Violencia de Género, 2006-2009; en el caso de Extremadura no existe un plan específico sobre

considerados y las fuentes de datos empleadas para la elaboración del informe, así como el tipo de información producida:

Variables e indicadores	Fuentes de datos	Tipo de información
Dimensión de la violencia de género y perfil socio demográfico de las víctimas (edad, nivel educativo, tamaño de hábitat, situación laboral, salud, estado civil, responsable del maltrato -pareja o ex pareja. Incidencia de la violencia de género en determinados colectivos (mujeres menores de 30 años, mujeres mayores de 64, mujeres en el ámbito rural, mujeres discapacitadas y mujeres extranjeras)	<i>Macro encuestas de 1999, 2002 y 2006 (realizadas por SIGMA DOS y encargadas por el Instituto de la Mujer)</i>	CUANTITATIVA
Víctimas mortales por violencia de género. Edad y nacionalidad de víctimas y agresores, relación de agresores y víctimas, forma y lugar de los crímenes y ámbito geográfico	Instituto de la Mujer (datos de 2000 a 2005) y Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (de 2006 a octubre de 2007)	CUANTITATIVA
Denuncias presentadas (por comunidades autónomas, nacionalidad de las víctimas, edad y relación con el agresor)	I Informe del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y Ministerio del Interior	CUANTITATIVA
Tutela judicial e institucional (número de juzgados en violencia de género, personal y adscripción, coordinación con comunidades autónomas)	Ministerio de Justicia	CUANTITATIVA
Creación y funcionamiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer y Unidades de Valoración Forense Integral	Ministerio de Justicia	CUALITATIVA
Suicidios de los agresores (tentativas y suicidios consumados por edad, nacionalidad y relación con la víctima)	Ministerio de Justicia	CUANTITATIVA
Asuntos incoados por violencia de género, forma de terminación de los procedimientos judiciales, número de sentencias por comunidad autónoma, mujeres con protección judicial (por comunidades autónomas)	Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica (Ministerio de Justicia)	CUANTITATIVA
Servicio de teleasistencia móvil para las víctimas de violencia de género (primer trimestre de 2005 a 13 de junio de 2008)	Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte)	CUANTITATIVA

016 (llamadas atendidas entre el 3 de septiembre y el 31 de mayo): perfil de las mujeres (estado civil, número de hijos, comunidad autónoma, nacionalidad, nivel educativo, edad, situación laboral) y edad y nacionalidad de los agresores	Qualytel	CUANTITATIVA
Contratos bonificados, contratos de sustitución, número de mujeres perceptoras de la prestación de desempleo y de la renta activa de inserción y beneficiarias de ayudas para cambio de residencia	Servicio Público de Empleo Estatal (Ministerio de Trabajo e Inmigración)	CUANTITATIVA
Ayudas sociales (número de perceptoras de las ayudas previstas en el art. 27 de la Ley Integral (2005 – mayo 2008))	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género	CUANTITATIVA
Mujeres víctimas de violencia de género usuarias de los servicios sociales	Dirección General de Inclusión Social (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte)	CUANTITATIVA
Percepción social de la violencia de género (visibilidad del fenómeno, tolerancia hacia el mismo, conocimiento y opinión general sobre los recursos existentes para las víctimas de la violencia de género)	Instituto Nacional de Estadística, Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, Centro de Investigaciones Sociológicas (barómetros mensuales de septiembre de 2000 a octubre de 2007)	CUANTITATIVA

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Igualdad (2008).

Precisamente, una de las principales debilidades del informe que nos ocupa es que en él no se proporciona información sobre el control de las variables perturbadoras, aquellas que pueden afectar la relación causal entre las medidas aplicadas a raíz de la Ley y la evolución del fenómeno de la violencia de género. Nos referimos, por ejemplo, a la existencia de planes autonómicos o locales que aborden el problema, a los programas desarrollados por organizaciones no gubernamentales o asociaciones de mujeres o al incremento de las tasas de separación y divorcio.

A pesar de ello, buena parte de los avances y de las cifras que pueden considerarse positivas (ya fueran incrementos o descensos) registradas a partir de 2004 se atribuyen directamente a la Ley Integral. A

título de ejemplo podemos citar los relativos a la consideración social de la violencia de género como un problema grave, el grado de conciencia social existente sobre el tema, el descenso en el número de mujeres que fueron víctimas de violencia en el último año o la relación inversamente proporcional existente entre el incremento del grado de concienciación ciudadana o la reducción de la violencia de género en el último año.

Conviene, en este punto, realizar algunas matizaciones a lo señalado.

Hemos de reconocer, en primer lugar, que muchos de los avances y mejoras constatados en la lucha contra la violencia de género han sido sólo posibles

gracias a la Ley. Su aprobación ha permitido, entre otras cosas, el reconocimiento del derecho a la vida sin violencia, la creación de los juzgados especiales en violencia de género, de la Fiscalía de Sala Delegada de Violencia contra la Mujer o de las Unidades de Valoración Forense Integral, la inclusión de la violencia de género en el catálogo de servicios del Sistema Nacional de Salud, la implantación de una aplicación informática para el seguimiento integral de los casos de violencia de género o la utilización de dispositivos GPS para el seguimiento de reclusos en régimen ordinario durante sus permisos de salida.

En segundo lugar, hemos de recordar, con respecto a lo comentado a propósito de las variables perturbadoras, que algunas de las variables consideradas se cruzaron o analizaron conjuntamente, con el fin de obtener información más fiable.

Por último, en el propio informe se señala la conveniencia de tomar con cautela los datos que en el mismo se recogen, por dos razones fundamentales. Por una parte, por las dificultades existentes a la hora de evaluar los cambios registrados en un fenómeno tan extremadamente complejo como la violencia de género. Por otra, por la calidad de la información disponible, la heterogeneidad de los datos y la disparidad de fuentes²¹.

► La confusión en el uso de ciertos términos tales como “impactos”, “resultados” y “efectos”²². Estos

21 Estos problemas han venido siendo destacados de manera recurrente desde hace años. En este sentido, pueden consultarse, entre otros, Medina-Ariza y Barberet (2003), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007) y Ministerio de Igualdad (2008). Con el objetivo de corregir las deficiencias de las estadísticas sobre violencia de género, el Observatorio Estatal elaboró en 2007 un sistema de variables e indicadores como punto de partida para la construcción de una base de datos sobre el tema. Véase, a este respecto, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007b).

22 Es cierto que no existe unanimidad ni entre los académicos ni entre los técnicos acerca de dónde radica la diferencia entre estos conceptos, pero también lo es que no existe

se utilizan indistintamente a lo largo del documento, como si de sinónimos se tratara. Con frecuencia, se recurre al término impacto para referirse a lo que no son sino productos o, en el mejor de los casos, resultados. Además, mientras que por un lado se emplea casi de forma constante el término “impacto”, por otra se reconoce que “tres años es un período de tiempo demasiado corto para hacer una valoración del impacto de la Ley”²³.

► La ausencia de ciertas variables de suma importancia, como la valoración que las mujeres maltratadas, principales destinatarias de la política pública, hacen de las medidas y los recursos existentes o sobre el cambio que ha podido suponer en su vida la entrada en vigor de la Ley Integral²⁴.

COMENTARIOS FINALES A PROPÓSITO DE LAS EVALUACIONES DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En las páginas precedentes, hemos pasado revista a los tres informes de evaluación realizados por la administración central acerca de la política de lucha contra la violencia de género. Ello nos permite extraer algunas conclusiones e identificar las fortalezas y debilidades de los estudios y evaluaciones realizados sobre esta política. Entre las fortalezas creemos oportuno mencionar:

ninguna duda sobre el hecho de que no son equivalentes.

23 Lo que implica considerar los “impactos” como efectos a largo plazo, en la línea del DAC Working Party on Aid Evaluation de la OCDE (2002).

24 Y ello con independencia del tipo de técnicas que se emplearan para obtener la información –aunque, evidentemente, sean las cualitativas las más apropiadas.

- ▶ El reconocimiento de la importancia de introducir en la política mecanismos de evaluación. Ello incluso con independencia de que esos mecanismos no cumplan en la práctica con los requisitos de una evaluación.
- ▶ El carácter participativo y plural de los estudios / informes. Y no sólo por la importancia que en un contexto de gobernanza tiene la participación en sí misma sino por cuanto permite integrar las distintas visiones existentes acerca de un programa o una política pública y no sólo la de los actores institucionales que la promueven.

Las debilidades, en nuestra opinión, tienen que ver con los siguientes aspectos:

- ▶ Ninguno de los estudios / informes puede ser considerado, en el sentido estricto del término, una evaluación. Más bien, procede encuadrarlos en la categoría de estudios de assessment. No se establecen en ningún momento los criterios de valor empleados para juzgar la política pública, algo esencial a nuestro modo de ver, desde el momento en que son esos criterios y el juicio que con ellos se realiza uno de los principales elementos definitorios y diferenciadores de la evaluación²⁵.
- ▶ Se aprecia, asimismo, una evidente imprecisión en el uso de ciertos términos, como los de “evaluación” o “impacto”. No creemos necesario insistir en la importancia que ello tiene y puede tener.
- ▶ Los tres instrumentos de “evaluación” empleados no están articulados de manera que conformen un sistema de evaluación de la política pública. No existen ni una finalidad ni un enfoque metodológico común. A pesar de ello, se aprecian constantes solapamientos entre los tres “estudios”, debido a la coinci-

dencia de las cuestiones y variables que se analizan. Esto es particularmente evidente en el caso de los informes del Observatorio Estatal y de aplicación de la Ley Integral.

Dadas la complejidad del fenómeno de la violencia de género y la integralidad de la política pública, hubiera sido aconsejable diseñar un sistema que permitiera obtener una perspectiva general sobre los logros y los fracasos de la política. Como es obvio, esto no significa que creamos posible o recomendable abordar en una única evaluación “toda” la política pública. Resulta más útil y apropiado que cada instrumento de evaluación se centre en uno de los planes o programas que conforman la política, en un ámbito sectorial o en un área geográfica determinada.

- ▶ No se parte de una idea clara respecto al papel que deba tener la evaluación en el contexto de la política. A su vez, ello hace que no se especifique en ningún punto de qué manera se prevé emplear la información obtenida y cómo puede contribuir al aprendizaje y a la mejora del proceso de toma de decisiones, que no se identifique a los potenciales destinatarios de las evaluaciones ni se establezcan los mecanismos de difusión de la información.
- ▶ Se echa de menos una mayor presencia de las mujeres, de las víctimas en tanto que auténticas protagonistas de la política, de variables que den cuenta de sus opiniones y valoraciones, al margen de la participación institucionalizada de las asociaciones de mujeres en los distintos organismos creados²⁶.

25 Sobre las diferencias entre la evaluación y otras prácticas próximas véase Bustelo (2002).

26 Aspecto éste en el que también insiste el informe de Amnistía Internacional de 2008.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnistía Internacional (2007), Resumen de las ponencias del encuentro "Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos", Madrid.
- (2008), *Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de medidas de protección integral contra la violencia de género*, Madrid.
- Amorós, C. (2008), "Conceptualizar es politizar" en P. Laurenzo, M.L. Maqueda y A.R. Rubio Castro, coords., *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 15-26.
- Aranda, E. (2006), "Objeto y principios rectores de la Ley Integral" en E. Aranda, dir. *Estudios sobre la Ley Integral contra la Violencia de Género*, Madrid: Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" (Universidad Carlos III de Madrid) / Editorial Dykinson.
- Asociación de Mujeres Juristas Themis (2008), *Conclusiones del Congreso "Tres años de aplicación de la Ley Integral contra la violencia de género"*, Madrid, 30 y 31 de octubre.
- Bustelo, M. (2002), "¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?" en R. Bañón i Martínez, ed., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 13-33.
- Consejo General del Poder Judicial (2008), *Evaluación de la situación de los JVM a los tres años de su creación*, Madrid.
- Defensor del Pueblo (2006), *Informe anual 2006*, Madrid.
- De Miguel, A. (2005), "La violencia de género: la construcción de un marco feminista de interpretación", *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 18, pp. 231-249.
- Instituto de la Mujer (1999), *Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico*, Madrid.
- (2002), *Macroencuesta violencia contra las mujeres*, Madrid.
- (2006), *III macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres*, Madrid.
- Medina-Ariza, J. y Barberet, R. (2003), "Intimate Partner Violence in Spain: Some Findings from a National Survey", *Violence against Women*, vol. 9, num. 3, pp. 302-322.
- Ministerio de Igualdad (2008), *Informe de evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. Medidas de protección contra la violencia de género*, Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006), *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Marco conceptual y ejes de intervención*, Madrid.
- (2007), *Informe anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Madrid.
- (2007a), *Informe del primer año de ejecución del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género*, Madrid.
- (2007b), *Sistema de indicadores y variables sobre violencia de género sobre el que construir la base de datos del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Madrid.
- OECD (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris [disponible en la dirección de internet <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, consulta de 10 de abril de 2009].
- Partido Socialista Obrero Español (2004), *Programa electoral. Elecciones generales 2004*, Madrid.
- Rein, M. and Schön, D. (1993), "Reframing Policy Discourse" in F. Fischer y J. Forester, eds., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, pp. 144-166.
- (1994), *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.



MÉTODOS EMPÍRICOS PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Christian Durán
Departament d'Economia, Reus

RESUMEN

Las intervenciones del Estado en la actividad económica –como, por ejemplo, la lucha contra el desempleo– precisan generalmente de una gran cantidad de recursos económicos y financieros. La discusión política, sin embargo, se caracteriza con frecuencia por una idea difusa sobre los costes y los beneficios de estas intervenciones. La aplicación de métodos meramente contables no es suficiente para realizar un estudio riguroso de evaluación. Por este motivo, es preciso recurrir a métodos científicos que permitan evaluar objetivamente el impacto de una intervención. En este trabajo se presentan panorámicamente los fundamentos formales de las estrategias empíricas adecuadas para la evaluación de las medidas de política económica, centrando el análisis en las políticas activas del mercado de trabajo. En esto se demuestra que la construcción convincente de una situación comparable –la situación contrafactual– configura el punto de partida de cualquier evaluación. Por este motivo la elección de la estrategia empírica para la construcción del resultado contrafactual es un paso decisivo en la evaluación de políticas públicas.

Esta circunstancia obliga a los evaluadores a conocer en profundidad los distintos métodos de estimación aplicados a la evaluación.

Palabras Clave: Evaluación de políticas, mercado laboral, estudios experimentales, estudios observacionales, resultado potencial, situación contrafactual.

Clasificación JEL: H43, C40, C90

1. INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

El desempleo constituye uno de los problemas sociales y económicos más acuciantes de nuestros tiempos. A la vista de las aproximadamente 4 millones de personas registradas actualmente como desempleadas en España, los poderes públicos en nuestro país se ven obligados a realizar un notable esfuerzo para enfrentarse a este problema. Cada año cuantiosos

recursos públicos se destinan a las políticas activas del mercado de trabajo. Al contrario que el subsidio al desempleo y similares medidas de política pasiva del mercado laboral, en el caso de las políticas activas los poderes públicos disponen un cierto margen de maniobra en cuanto al destino de estos recursos y en cuanto a las personas que se benefician de estas medidas. En España se destinan en total a las medidas de formación ocupacional, subvenciones al salario, medidas de creación de empleo y otro tipo de intervenciones más de 8400 Millones de Euros sin disponer de un conocimiento suficiente sobre el éxito de estas medidas y sobre la adecuación de los instrumentos utilizados.

Independientemente del ámbito concreto de la intervención del sector público, ésta precisa generalmente de unos importantes recursos que no están disponibles para usos alternativos. Dado que en la época actual de crecimiento económico lento los presupuestos públicos están muy disputados, la evaluación de las intervenciones públicas en cuanto a su eficacia y su eficiencia se ha convertido en una obligación ineludible. Para disponer de la suficiente credibilidad, cualquier intento de evaluar una intervención pública debe cumplir una serie de requisitos que se corresponden en el trabajo científico con unas condiciones mínimas: (1) una enumeración exhaustiva de todas las fuentes de datos utilizadas, (2) la consideración de todos los posibles errores cometidos en la inferencia estadística y (3) la exigencia de que todos los elementos del proceso de evaluación sean públicos, haciéndolos así comprobables por analistas externos. Lamentablemente los enfoques meramente contables no son adecuados para afrontar la tarea de evaluación puesto que no permiten plantear la cuestión hipotética de una situación comparable adecuada, es decir, aquella situación que se hubiese producido en el caso de que no se hubiera llevado a cabo la intervención objeto del análisis.

La literatura estadística y econométrica ha elabora-

do en los decenios recientes una amplia metodología para la realización de una evaluación rigurosa de las intervenciones del sector público. En este trabajo se revisan estos métodos los fundamentos formales de las diferentes estrategias empíricas para la solución de los problemas de la evaluación. En este contexto, puede decirse que la construcción de una situación comparable adecuada –la llamada situación contrafáctica– representa el punto de partida de toda evaluación.

Sin embargo, es ésta una tarea harto difícil: los resultados que hubiesen alcanzado todos los afectados por una medida pública en el caso de que ésta no se hubiese llevado a cabo, sólo pueden estimarse de forma aproximada, pero nunca pueden determinarse con certeza. Para incrementar la fiabilidad de la estimación es necesario introducir algunos supuestos identificadores plausibles que permitan aplicar los distintos métodos estadísticos y econométricos a cada conjunto disponible de datos¹.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el apartado segundo se elabora el fundamento metodológico para una evaluación rigurosa, presentando en el apartado tercero la estrategia empírica ideal desde el punto de vista formal: la evaluación experimental. Sin embargo, el evaluador no siempre dispone de unos datos obtenidos a partir de un experimento diseñado y controlado por él mismo. Con frecuencia el evaluador tiene que recurrir a datos recogidos con fines distintos a la evaluación. Así, en el apartado cuarto se incide en los diferentes métodos observacionales de evaluación que se aplican en estos casos. En el apartado quinto se revisan algunos problemas que surgen en la evaluación de los programas activos del mercado de trabajo, discutiéndose la elección de la estrategia óptima de evaluación. El apartado sexto se recogen finalmente las conclusiones.

1 Para una visión panorámica, véase los trabajos de Heckman et al. (1999), Manski (1995) y Durán (2004).

2. LA SITUACIÓN CONTRAFÁCTICA: RESULTADOS POTENCIALES

Cada estudio de evaluación de una intervención del sector público exige, en primer lugar, un análisis de las observaciones disponibles de los individuos incluidos en la muestra. Estos datos deben contener la información necesaria para la realización de la evaluación, deduciéndose esta adecuación tanto de la naturaleza de la intervención como del tipo de los datos disponibles. Con frecuencia, la evaluación afecta a personas que participan, por ejemplo, en un programa de formación ocupacional y los datos recogidos se obtienen del seguimiento de estos individuos, convirtiéndose de esta manera en objeto de análisis. Otro caso que se da con frecuencia en la realidad es una intervención a nivel regional, por ejemplo, una variación de los criterios aplicados a la concesión de una subvención salarial. No obstante, para mantener la coherencia expositiva se analiza en este trabajo el efecto sobre los participantes de un programa de formación ocupacional aunque la metodología presentada puede aplicarse a multitud de ámbitos de la evaluación de políticas.

Un segundo elemento central de un estudio riguroso de evaluación es la elección de una variable resultado apropiada. En el caso de la formación ocupacional esta elección es inmediata, estableciéndose el status de empleo de los participantes después de un cierto tiempo tras la conclusión del programa como la variable resultado "natural". A continuación, se comparan, en tercer lugar, los resultados alcanzados por los individuos afectados, esto es, los participantes en el programa, con los resultados obtenidos en el mismo periodo por las personas que conforman el grupo de control. Ambos grupos se distinguen únicamente por el hecho de que el primero ha participado en el programa mientras que en el segundo grupo no ha recibido la formación. Finalmente, en cuarto lugar, cualquier efecto del programa estimado de esta manera debería compararse con los costes asociados

a la realización de la intervención para determinar además de la eficacia de una medida también su eficiencia. Estos costes engloban, además de los costes directos de la participación y de la provisión pública del programa, también los costes de oportunidad de todos los participantes. En el caso de un programa de formación ocupacional pueden citarse los costes asociados al tiempo de los participantes, pero también al de los administradores del programa.

Puesto que la evolución de una economía está influida en cada instante por una multitud de factores, la determinación del efecto de una intervención es el aspecto conceptualmente más complejo de la evaluación. Este efecto no puede medirse, sino que únicamente puede estimarse más o menos fiablemente. Así, el paso decisivo en un estudio de evaluación es la elección de la estrategia empírica adecuada. En la búsqueda de esta estrategia apropiada se procede en varias fases. En primer lugar, la pregunta inicial se formula de la siguiente manera: para unas condiciones hipotéticas ideales de la evaluación –condiciones que nunca se dan en la práctica como, por ejemplo, la ausencia de errores de medición o una muestra de dimensión infinita– ¿con qué métodos podría determinarse la respuesta correcta? A continuación, se elige del conjunto de estrategias útiles que permiten identificar en este contexto las magnitudes deseadas –en el caso de que se dispusiera de varias estrategias posibles de identificación– aquella que en la inferencia estadística ofrezca la mayor fiabilidad.

En la literatura estadística y econométrica reciente se ha cristalizado un marco formal estándar para el análisis de estos problemas de evaluación que se desarrolla a continuación. Cada individuo i se describe mediante una variable indicador D_i de manera que la participación en un programa de formación ocupacional se representa mediante $D_i = 1$, mientras que los individuos no afectados por el programa se caracterizan por $D_i = 0$. Para cada individuo debe averiguarse ahora el valor de la variable resultado Y_i cuando

participa en el programa de formación y cuando no lo hace. El resultado alcanzado en el instante t tras la finalización del programa se describe mediante $Y_{i0}(t)$ en el caso de que el individuo i no reciba la formación y mediante $Y_{i1}(t)$ en el caso de que participe en el programa. El efecto causal en el periodo t para el individuo i se define ahora como:

$$Y_{i1}(t) - Y_{i0}(t)$$

Sin embargo, este sencillo esquema conceptual para la definición de los efectos causales sólo puede mantenerse si se garantiza que la participación en el programa por parte de un individuo no afecta a las decisiones de las demás personas (Rubin 1974, 1986). Esta premisa es plausible cuando los programas no son muy amplios, afectando únicamente a una proporción relativamente pequeña de los posibles beneficiarios.

Lamentablemente, no pueden observarse simultáneamente para la misma persona ambos resultados potenciales $Y_{i1}(t)$ e $Y_{i0}(t)$: es posible participar o no participar en un programa, pero no pueden producirse los dos resultados a la vez. Así, el resultado $Y_{i0}(t)$ es el resultado contrafáctico para aquellas personas que participan en el programa, mientras que $Y_{i1}(t)$ es el resultado contrafáctico para todos aquellos individuos que no reciben la formación. La participación determina cuál de los dos resultados son observables efectivamente.

Puesto que no pueden medirse los efectos causales individuales, pero aún así es necesario realizar alguna valoración de la efectividad de un programa, debe encontrarse una estrategia adecuada para estimar fiablemente los efectos causales medios. En esto, es posible definir diferentes tipos de efectos causales medios. Sin embargo, en la literatura sobre la evaluación se ha impuesto como parámetro fundamental el efecto medio de la intervención sobre los participantes en el programa (Average Treatment Effect on the

Treated, ATET). Para ello se precisa de información adicional sobre cada individuo en particular. Cada persona se describe, además de mediante el indicador de participación D_i , por un conjunto de características personales X_i y Z_i , así como por los resultados alcanzados en periodos anteriores al programa. Aquí, X_i se compone de aquellas variables que influyen tanto en el resultado como en la participación en el programa, mientras Z_i solamente influye en la participación. Por otro lado, ambas variables no están influidas por la participación. La esperanza matemática, esto es, la media poblacional, de los efectos medios causales de la intervención para los participantes se define para cada realización concreta de las características individuales, es decir, condicionado a X , como:

$$\text{ATET}(X) = E[Y_1(t) | X, D = 1] - E[Y_0(t) | X, D = 1]. \quad (1)$$

En la práctica cada magnitud debe estimarse a partir de una muestra. El valor estimado debe entenderse, por tanto, como una aproximación al verdadero valor. Una estrategia empírica rigurosa exige que esta aproximación sea cada vez más fiable a medida que aumenta el tamaño muestral. En el caso hipotético de una muestra infinitamente grande debe ser posible medir exactamente el parámetro de evaluación, y la estrategia empírica escogida debe ser capaz de identificar el efecto del programa. Sin embargo, si no se introducen supuestos adicionales solamente puede identificarse el primer sumando en el lado derecho de la ecuación (1) puesto que puede obtenerse a partir de la muestra de participantes. Sin embargo, no puede obtenerse el valor esperado de los resultados contrafácticos (segundo sumando en el lado derecho de la ecuación (1)) a partir de la muestra de participantes. Los problemas de evaluación se centran, por tanto, en la determinación de los supuestos de identificación que permiten sustituir la media contrafáctica no observable por una esperanza alternativa identificada a partir de los datos disponibles.

Generalmente, los participantes en un programa son heterogéneos, reflejándose esta heterogeneidad en los distintos valores que toma el vector de características individuales X de manera que el efecto medio para los participantes debe calcularse como la media ponderada de todos los $ATET(X)$ individuales. No obstante, surgen dos problemas prácticos a los que se enfrenta la evaluación de políticas. En primer lugar, es imprescindible proporcionar además del efecto medio del programa, una medida de la fiabilidad de la estimación. En segundo lugar, existen varios métodos para construir –en el caso de características X multidimensionales– las medias condicionadas necesarias para la evaluación. En este contexto, especialmente los métodos de matching y los modelos de regresión se aplican a la estimación de las esperanzas condicionadas. Más adelante se incide en estos métodos de estimación, aunque ahora la atención se centra en el problema de la heterogeneidad no observada la cual incluso con el tratamiento más cuidadoso de las X conlleva serios problemas de identificación. Esto es así puesto que se verifica:

$$E[Y_0(t) | X, D = 1] \neq E[Y_0(t) | X, D = 0]. \quad (2)$$

Esta desigualdad implica que los participantes y los controles muestran unos valores de la variable resultado distintos a pesar de que ninguno de los dos grupos haya participado en un curso de formación. Así, por ejemplo, cuando los participantes en un programa están más motivados que los controles –lo que no puede observarse con los datos disponibles– el resultado $Y_0(t)$ para los participantes es más elevado y la propensión a participar en el programa es mayor. En todo caso, para resolver este problema es necesario recurrir a información adicional, especialmente sobre las Z_i y las Y_i .

En este contexto, cabe aducir que la heterogeneidad es una de las causas de la reducida eficacia de las políticas activas del mercado laboral en los países europeos. Esto es así porque en estos estudios

únicamente se estiman los efectos medios de estas políticas. No obstante, los efectos pueden ser muy distintos en función de la estructura de las medidas y de los grupos de participantes. Una asignación de determinados grupos de participantes a programas concretos puede influir de forma decisiva en su eficacia media. Así, en la práctica diaria de las oficinas de empleo, un programa de formación ocupacional que mejore las posibilidades de colocación de desempleados poco cualificados, se ofrece a desempleados relativamente bien cualificados. Con esta selección positiva se incrementa la “tasa de éxito” de la oficina de empleo puesto que gran parte de los participantes encuentran un empleo tras la finalización del programa. No obstante, la participación en el curso de formación no mejora la cualificación de los participantes ni tampoco incrementa sus posibilidades de contratación: estos individuos hubiesen encontrado un empleo también en el caso de no haber participado en el curso de formación.

Una causa adicional de la escasa efectividad de las políticas activas es que el capital humano proporcionado a través de estos programas no coincide con las necesidades de los empleadores potenciales. Generalmente puede suponerse que en un curso de formación interna de la empresa el participante adquiere en mayor medida un capital humano específico a la empresa, mientras que las políticas públicas se limitan a la formación de capital humano generalista. Si bien es cierto que el capital humano específico a la empresa incrementa la productividad del participante y, con ello, las posibilidades de mantener el empleo en esta empresa, también reduce la movilidad regional y profesional y, por consiguiente, la empleabilidad de los trabajadores. A priori no puede deducirse una conclusión sobre la efectividad relativa de la formación ocupacional interna o externa respecto de la mejora de las posibilidades individuales de colocación.

3. ESTUDIOS EXPERIMENTALES

Cuando el diseño de un experimento social se consiga reproducir adecuadamente el impacto de una medida de política económica, el método experimental es el procedimiento empírico conceptualmente más convincente. La base de esta estrategia es la formación de dos grupos de personas a partir de los individuos que solicitan participar en un determinado programa formativo. Para definir ambos grupos se realiza una asignación aleatoria a ambos grupos, asignándose una parte de los solicitantes al llamado grupo de tratamiento, el cual recibe la formación, mientras que la otra parte de los individuos se asigna al grupo de control, que es excluido del programa. Puesto que esta selección aleatoria se produce a partir de aquellos individuos que desean participar en un determinado programa, se cumple para los individuos de ambos grupos que $D_i = 1$. Introduciendo una variable indicador adicional R_i que refleja el resultado de este mecanismo de selección aleatorizada, se obtiene que $R_i = 1$ representa la asignación al programa, esto es, el grupo de tratamiento, y $R_i = 0$ la exclusión del mismo, es decir, la asignación al grupo de control. El supuesto identificador correspondiente se formula de la siguiente manera:

$$E[Y_1(t) | X, D = 1] - E[Y_0(t) | X, D = 1] = E[Y_1(t) | X, D = 1, R = 1] - E[Y_0(t) | X, D = 1, R = 0]. \quad (3)$$

Esta asignación aleatorizada garantiza para un tamaño muestral suficiente un equilibrio entre los grupos de tratamiento y de control respecto de todas las características observables y no observables de los individuos de manera que no es necesario construir las esperanzas condicionadas: la diferencia entre las medidas de ambos grupos representa el efecto medio del tratamiento sobre los participantes en el programa. No obstante, en ocasiones no es posible llevar a cabo un estudio experimental por motivos, éticos, logísticos o económicos. En este caso, sólo queda la posibilidad de realizar un estudio observacional.

4. ESTUDIOS OBSERVACIONALES

Al contrario que en los análisis experimentales, en los estudios observacionales se recurre generalmente a bases de datos que se recogen durante la realización del programa de formación y que contienen las observaciones de las variables $Y_{i1}(t)$ para los participantes. En ocasiones se dispone también de información sobre $Y_{i0}(t)$ para los no-participantes los cuales han sido necesariamente excluidos, sino que por diversos motivos han decidido rehusar la participación. Sin embargo, generalmente los datos para los individuos que no participan en el programa deben elaborarse a partir de otras bases de datos distintas. La determinación de este resultado contrafactual únicamente puede conseguirse mediante un supuesto adecuado de identificación que lleva asociado un determinado método de estimación. Los diferentes supuestos y los correspondientes métodos se presenta a continuación.

4.1. MÉTODOS DE MATCHING

El método de matching aplicado a la evaluación observacional de programas de gasto público fue propuesto por primera vez por Rubin (1974, 1977) y se basa en gran medida en la misma filosofía que inspira los experimentos sociales. El procedimiento de matching tiene como objetivo construir un grupo adecuado de control a partir de datos observacionales. Por tanto, es necesario identificar a partir de un amplio grupo de observacionales aquellos individuos que sean similares a los participantes en todas las características "relevantes". Las diferencias en los resultados entre los excluidos comparables y los participantes se atribuyen, por consiguiente, al programa de formación. El supuesto necesario para identificar el efecto causal medio del tratamiento es que los resultados potenciales sean independientes de la participación en el programa D condicionado a

unas características dadas X . Esta premisa recibe el nombre de supuesto de independencia condicionada y se cumple cuando $E(Y_0(t)|X, D=1) = E(Y_0(t)|X, D=0) = E(Y_0(t)|X)$. Aplicando esperanzas iterativas puede describirse el resultado contrafactual que interviene en el efecto medio del programa como:

$$E(Y_0(t)|D=1) = EX(E(Y_0(t)|X, D=1)|D=1).$$

Sustituyendo esta expresión en la ecuación (1) se obtiene el estimador que se deriva del supuesto de independencia condicionada:

$$E(Y_1(t)|X, D=1) - E(Y_0(t)|X, D=1) =$$

$$E(Y_1(t)|D=1) - EX(E(Y_0(t)|X, D=0)|D=1) = EX(E(Y_1(t)|X, D=1) - E(Y_0(t)|X, D=0)|D=1). \quad (4)$$

Obsérvese que la esperanza exterior se calcula a partir de la distribución de las características relevantes X en el grupo de participantes ($D=1$). En consecuencia, la estimación del resultado contrafactual a partir del grupo de control exige tener en cuenta la distribución de las características X en el grupo de participantes. En consecuencia, el efecto causal medio se calcula a través de la ecuación (1).

La implementación de la esperanza condicionada a través de los métodos de matching significa emparejar cada participante con un no participante que muestre los mismos valores en las características. Para garantizar la posibilidad de formar parejas, Rosenbaum y Rubin (1983) introducen la siguiente condición de ignorabilidad, la cual presupone que X no debería contener características para las que la probabilidad de participar en el programa sea igual a cero o a uno. Si, por ejemplo, la muestra contiene individuos con unas características tal que una probabilidad de participación igual a la unidad significaría que estos individuos siempre participarían en el programa de formación. Esto impediría la formación de parejas dado que, por definición, no existirían individuos ex-

cluidos con las mismas características X . Obsérvese que en analogía al proceso aleatorio de asignación en los experimentos sociales, el objetivo de los métodos de matching es la igualación de las distribuciones de las características relevantes X entre el grupo de participantes y el grupo de control para alcanzar así la independencia entre los resultados potenciales y la asignación al programa. La expresión “relevante” hace referencia a todas aquellas determinantes que influyen tanto en la asignación al programa como a los resultados potenciales. Además, se supone que las características individuales no dependen de la participación o no en la formación puesto que esto distorsionaría el impacto total del programa.

Heckman, Ichimura y Todd (1998) apuntan que las condiciones de independencia condicionada y de ignorabilidad son más restrictivos de lo que realmente es necesario. Para construir el resultado contrafactual $E(Y_0(t)|X, D=1)$ es suficiente la condición más débil de que únicamente el resultado potencial de la no participación sea independiente de la participación. En este punto es necesario hacer tres observaciones. En primer lugar, para que la condición de ignorabilidad sea válida, X debe incluir todas las características exógenas de los individuos, así como las características que determinan la asignación efectiva al grupo de participantes. En realidad, únicamente pueden incluirse los determinantes observables. Por este motivo, el algoritmo de matching sólo puede tener en cuenta la selección por las características observables, pero no puede seleccionar por las características no-observables por lo que es imposible eliminar por completo el sesgo de selección muestral.

En segundo lugar, la consideración de la distribución de las características X en la muestra supone emparejar cada participante exactamente con un no-participante que presente los mismos valores de las características. En las aplicaciones empíricas suele ser difícil encontrar para cada participante un excluido equivalente con unos valores de X idénticos. La

condición de ignorabilidad sólo se cumple necesariamente cuando las parejas de individuos muestran las mismas características X . En la medida en que los participantes en el programa no disponen de un equivalente en el grupo de control, el efecto medio del programa para los participantes no puede identificarse para el grupo completo de participantes. De nuevo, si el efecto causal no varía entre los individuos, el efecto medio del programa de formación para los participantes (ATET) puede identificarse como diferencia en las medias muestrales del resultado en ambos grupos.

Finalmente, el emparejamiento de participantes y no-participantes a partir de las características individuales suele verse dificultado por la dimensión de X que impide encontrar a excluidos equivalentes con valores idénticos para cada característica incluida en X . Rosenbaum y Rubin (1983) sugieren el uso de la probabilidad estimada de participación para cada individuo en vez del vector de características, es decir, la probabilidad condicional de participar en el programa. La utilización de esta probabilidad (denominada propensity score) tiene la ventaja de que el emparejamiento se realiza a partir de un valor escalar, pero también presenta la desventaja de que no puede observarse directamente por lo que debe estimarse.

No obstante, no siempre se dispone de los datos apropiados para la construcción de un grupo de control por lo que es necesario recurrir a otro método de estimación. En lo que sigue, s representa el periodo previo al programa y t es el periodo posterior al programa. Se supone ahora que no se cumple ni el supuesto estricto $E[Y(s)|X, D=1] = E[Y(s)|X, D=0]$ en la comparación de sección cruzada entre participantes y controles, ni el supuesto igualmente restrictivo $E[Y(t)|X, D=1] = E[Y(s)|X, D=1]$ con $t > s$, en la comparación antes-después para los participantes.

4.2. DIFERENCIAS DE DIFERENCIAS

A causa de la heterogeneidad no observable se producen diferencias en los resultados observados de participantes y controles. No obstante, cuando estas diferencias son constantes a lo largo del tiempo, entonces una comparación de las variaciones (diferencias) de las medias poblacionales antes y después de la realización del programa puede eliminar la influencia de la heterogeneidad no observable. El correspondiente supuesto identificador toma la siguiente forma:

$$E[Y1(t)|X, D=1] - E[Y0(t)|X, D=1] = E[Y1(t) - Y0(s)|X, D=1] - E[Y0(t) - Y0(s)|X, D=0]. \quad (5)$$

Si los participantes no hubiesen tomado parte en el programa, entonces la diferencia en los resultados entre los participantes y los controles hubiese sido constante a lo largo del tiempo. Cuando, por ejemplo, la motivación no observable de los individuos provoca que los participantes muestren un mejor resultado que los controles, incluso cuando no se implementa el programa, y si esta diferencia es constante a lo largo del tiempo, entonces la observación repetida de los resultados, esto es, las correspondientes diferencias, resuelve el problema de la evaluación.

No obstante, esta estrategia de identificación presenta algunos problemas si los participantes –dada su posición de partida $E[Y0(s)|X, D=1]$ – muestran una variación más que proporcional en el resultado medio. Éste es el caso, por ejemplo, cuando en los programas públicos participan especialmente aquellos individuos cuya posición en el mercado de trabajo se ha degradado a corto plazo aunque sólo sea temporalmente: estos individuos con $D_i = 1$ muestran un reducido $Y0(s)$, pero un $Y0(t)$ elevado. En este caso, el método de diferencias-de-diferencias atribuiría erróneamente al programa público la mejora del resultado, sin tener en cuenta que esta evolución solamente refleja el retorno al nivel normal. Este fenómeno se conoce en la literatura como Ashenfelter's dip (Ash-

enfelder, 1978). Para evitar este problema se suelen utilizar observaciones de resultados más alejados del instante de la realización del programa. Sin embargo, cuanto más amplio sea el intervalo de tiempo utilizado en la estimación del efecto del programa, más probable es que los resultados de ambos grupos se vean afectados por otros factores, generando evoluciones heterogéneas en el grupo participantes y el grupo de controles. Por este motivo, es necesario recurrir a métodos alternativos que se presentan a continuación.

4.3. VARIABLES INSTRUMENTALES

Existen algunas alternativas a estos supuestos tan restrictivos sobre la naturaleza de la heterogeneidad no observable y su influencia sobre los resultados del mercado laboral. Así, sobre todo la información contenida en Z_i que determina la participación, sin estar a su vez está relacionada con la determinación de los resultados, permite identificar el efecto del programa. Así, los factores determinantes de los costes de participación como, por ejemplo, la distancia al centro de formación (Angrist, Imbens y Rubin, 1996) pueden utilizarse como instrumentos válidos puesto que influyen en la decisión de participación. Formalmente, esta premisa recibe el nombre de condición de relevancia. Por ejemplo, para una Z_i binaria (esto es, una variable que sólo toma los valores 0 y 1), debe cumplirse la desigualdad $E[D|X, Z=1] \neq E[D|X, Z=0]$. También debe verificarse la condición de exclusión que presupone que Z_i no influye en el resultado condicionado a la participación, es decir, $E[Y(t)|X, Z=1] = E[Y(t)|X, Z=0]$. El correspondiente estimador toma la forma:

$$E[Y_1(t)|X, D=1] - E[Y_0(t)|X, D=1] = \frac{E[Y_1(t) | X, Z=1] - E[Y_1(t) | X, Z=0]}{E[D | X, Z=1] - E[D | X, Z=0]} \quad (6)$$

Esta expresión puede interpretarse intuitivamente, argumentando que la comparación contrafáctica apropiada para los participantes puede sustituirse por una comparación de los resultados observados para individuos con diferentes realizaciones del instrumento (teniendo en cuenta al mismo tiempo el factor corrector que figura en el denominador). La premisa decisiva es que la variable instrumental únicamente condiciona el resultado a través de su influencia en la participación. En este caso se cumple:

$$E[Y_1(t)|X, Z=1] - E[Y_1(t)|X, Z=0] =$$

$$E[Y_1(t) - Y_0(t)|X, D=1] \cdot E[D|X, Z=1] - E[Y_1(t) - Y_0(t)|X, D=1] \cdot E[D|X, Z=0]. \quad (7)$$

La motivación no observable, por ejemplo, no invalida esta comparación siempre y cuando pueda justificarse convincentemente de que la distancia al centro de formación no está relacionada con la motivación.

Esta estrategia identificadora sólo es razonable cuando se cumplen las condiciones mencionadas de relevancia y de exclusión. Estas premisas, sin embargo, no pueden contrastarse estadísticamente de manera que sin información adicional sobre el proceso de participación y sobre los resultados no puede implementarse fiablemente el método de variables instrumentales.

Un instrumento especialmente potente en este contexto es la variable que indica la participación, R_i , cuando se llevado a cabo una asignación aleatoria a los grupos de tratamiento y de control en un experimento social. Heckman (1996) demuestra que la ecuación (3) es en este caso idéntica a la ecuación (5). Sin embargo, la identificación mediante variables instrumentales es problemática cuando los partici-

pantes potenciales utilizan en su decisión de participación una previsión fiable del resultado que cada uno alcanzará cuando finalice el programa. En este caso se estima una magnitud distinta a la del parámetro deseado de evaluación.

4.4. FUNCIONES DE CONTROL

Una alternativa adicional que utiliza la información sobre las determinantes Z_i de la participación en el programa, consiste en la modelización del proceso de participación como resultado de una decisión económica. Si se supone que el individuo únicamente participa en el programa cuando el efecto neto esperado de su participación es positivo, es decir, cuando el aumento del salario supera los costes individuales de la participación C_i , entonces la observación de la participación en el programa ($D_i = 1$) implica que se cumple la desigualdad $Y_i1(t) - Y_i0(t) - C_i > 0$. Así, únicamente aquellos individuos cuyo análisis coste-beneficio cumple esta desigualdad, participan en el programa.

En esto debe de tenerse en cuenta que la motivación no observable puede influir tanto en el resultado Y_{it} (positivamente) como en los costes C_i (negativamente). Así, la decisión basada implícitamente en el análisis coste-beneficio ofrece información sobre la realización concreta de $Y_i(t)$ a pesar de que esta magnitud no interviene directamente en la decisión. Para los individuos de la muestra, cuyos X_i y Z_i desaconsejarían de hecho la participación en el programa, pero que a pesar de ello participan, la motivación, y con ello $Y_i(t)$, suele ser elevada y viceversa. Esta información permite bajo los supuestos adecuados la construcción de un término corrector que compense la discrepancia en la comparación de los resultados entre participantes y controles.

Esta construcción se realiza con frecuencia mediante

la introducción de supuestos paramétricos, donde especialmente el supuesto de una distribución normal multivariante de los términos de error asume un papel destacado (Heckman, 1979). Este enfoque se ha aplicado y desarrollado en numerosos estudios empíricos por lo que no se aborda aquí².

5. LA ELECCIÓN DEL MÉTODO ADECUADO DE EVALUACIÓN

Los experimentos sociales se consideran, con frecuencia, la única base válida para una evaluación fiable del impacto de un programa público de formación. En los Estados Unidos los experimentos sociales controlados se han convertido en la forma estándar de evaluación de los programas sociales. Cuando el Congreso de los Estados Unidos inició en 1988 un nuevo programa de formación llamado "Job Opportunities and Basic Skills Training Program" se implementó al mismo tiempo un experimento social para evaluar el impacto del programa. En el mismo sentido, en 1986 el Departamento de Empleo de los Estados Unidos encargó un experimento social para evaluar el "Job Training Partnership Act" (JTPA). Esta evaluación experimental se denominó "National JTPA Study" (NJS). Este estudio evidenció que los efectos sobre el empleo y la remuneración de los participantes eran reducidos lo que contribuyó a que el Congreso decidiera reestructurar el programa y recortar notablemente el presupuesto destinado a los programas de formación de jóvenes³.

La preferencia muy difundida por los experimentos

2 Una visión panorámica de la aplicación de este método puede encontrarse en Vella (1998). Además, la elección entre el enfoque de variables instrumentales y la utilización de funciones de control se analiza en Vella y Verbeek (1999).

3 Bloom et al. (1997) realizan una descripción exhaustiva del programa implementado y de la evaluación llevada a cabo.

sociales se debe sustancialmente a los influyentes trabajos de LaLonde (1986) y Fracker y Maynard (1987). Ambos estudios comparan los estimadores obtenidos a partir de experimentos sociales con los estimadores basados en los métodos observacionales. La comparación muestra que la utilización de diferentes estimadores observacionales produce una gran variabilidad de los resultados. Estos estimadores no fueron capaces, en general, de reproducir los resultados obtenidos mediante los estimadores experimentales. Los autores de ambos estudios concluyen que los métodos no-experimentales no generan estimadores correctos y fiables del efecto causal. No obstante, Heckman y Hotz (1989) remarcan que esta afirmación descansa en la premisa crucial de que los diferentes métodos observacionales deben producir las mismas estimaciones del impacto que los métodos experimentales. Dado que en los diferentes métodos observacionales se parte de distintos supuestos de identificación, no se obtienen los mismos estimadores. Sin embargo, esto no invalida necesariamente los métodos no-experimentales. Se precisan, por tanto, unos contrastes que permitan elegir el método más adecuado de entre los diferentes estimadores no experimentales.

Una premisa adicional de los estudios de LaLonde (1986) y Fraker y Maynard (1987) es el supuesto de que los estimadores basados en los datos experimentales son los estimadores correctos del impacto del programa y, por tanto, deben configurar el punto de referencia para los estimadores observacionales. Sin embargo, esto no tiene que ser necesariamente así. Heckman y Smith (1995) demuestran que incluso los datos experimentales pueden conducir a estimadores sesgados o irrelevantes del efecto causal. Las razones fundamentales son:

1. Sesgo de aleatoriedad: el proceso de una asignación aleatoria puede provocar que los participantes en el programa sean sistemáticamente diferentes del grupo de personas al cual va dirigido normalmente el

programa. En el NJS, por ejemplo, muchos de los centros de formación descentralizados geográficamente rehusaron participar en la evaluación del experimento por motivos éticos o de relaciones públicas. Por consiguiente, los centros de formación que sí participaron en la evaluación no constituían una muestra aleatoria de todos los centros. Además, para formar el grupo de control del experimento, el conjunto de personas consideradas aceptables tuvo que ampliarse;

2. Sesgo de sustitución: es posible que los miembros del grupo de control del experimento participen en otros programas por lo que este grupo no está compuesto únicamente por personas no tratadas. Estos programas alternativos pueden ser muy similares e incluso idénticos al programa que se pretende evaluar. En el programa JTPA, por ejemplo, los centros de formación tienen acuerdos con organizaciones de ámbito local como, por ejemplo, institutos o colegios profesionales, que ofrecen cursos de formación a los participantes en el programa. En ocasiones, éstos centros públicos reservan plazas para otros organismos locales que no intervienen en el experimento social de forma que los miembros del grupo de control en el NJS podrían participar en el mismo curso que los seleccionados, aunque a través de otras vías. Incluso se facilitaba esta participación de los miembros del grupo de control en estos programas porque los centros que tomaban parte en la evaluación del experimento estaban autorizados a ofrecer a estas personas una lista de proveedores de servicios alternativos.

El sesgo de la aleatoriedad invalida el supuesto crucial de que el grupo de participantes aceptados en el experimento de evaluación coincide con el grupo de participantes reales o efectivos en ausencia del experimento. El sesgo de sustitución, por otro lado, afecta al supuesto identificativo de que los resultados alcanzados por el grupo de control del experimento representan unas observaciones fiables de los resultados contrafactuales en el caso de no participar en el programa de formación. Sin embargo, los resultados

del grupo de control ya no corresponden únicamente al status de no-participación por lo que no representa un grupo de comparación válido. Heckman y Smith (1997) hallaron que las estimaciones basadas en la evaluación del experimento de la JTPA son muy sensibles a la selección de los centros de formación y están afectados por el sesgo de sustitución. Este estudio indica también que los miembros del grupo de tratamiento que abandonan el programa antes de recibir el tratamiento son una fuente adicional de sesgo. La no-finalización del programa por parte de los participantes no es un problema específico de los estudios experimentales. De hecho, la forma en que se diseñó la evaluación del experimento de JTPA provocó que aproximadamente el 40% de los individuos del grupo de control abandonara el experimento antes de que se iniciaría la formación.

Problemas adicionales de los experimentos sociales surgen con la posibilidad del efecto Hawthorne. Esto significa que el comportamiento de los participantes es diferente a su conducta.

normal simplemente porque saben que el programa es un experimento. También es posible que los participantes no se tomen el programa tan en serio como se tomarían un programa real (véase Burtless y Orr, 1986).

En ocasiones se ha argumentado que las estimaciones de los impactos del programa basados en la evaluación del experimento son más fáciles de explicar a los responsables políticos de los programas de formación que los basados en la evaluación observacional. Sin embargo, la simplicidad de los estimadores experimentales no es tan evidente y también los métodos experimentales se basan en diferentes supuestos relativamente restrictivos. La validez de los supuestos depende fundamentalmente del diseño adecuado del experimento, aunque unos experimentos diseñados cuidadosamente pueden facilitar sustancialmente la tarea de evaluación.

Además del sesgo de selección muestral, la medición del impacto del programa está influida por otros problemas que no sólo afectan a los datos observacionales. Hasta ahora la argumentación se ha basado en variables-resultado no censuradas, tomando como punto de referencia el ejemplo de la remuneración de los trabajadores. Sin embargo, en algunos estudios el problema fundamental es consecuencia de la naturaleza de la variable analizada "duración" y del hecho de que el estudio utiliza datos de panel.

En un diseño adecuado del experimento donde la variable analizada no está censurada, una simple comparación entre el resultado medio post-programa del grupo de participantes y el resultado medio post-programa del grupo de control, posiblemente condicionado por las características X, genera un estimador insesgado del impacto medio del programa en los participantes. Esta simplicidad es uno de los argumentos más poderosos en favor de experimentos bien diseñados y correctamente llevados a término. No obstante, el análisis de duración con datos experimentales es mucho más complicado. La simple comparación de, por ejemplo, la duración media de los episodios de empleo conlleva estimaciones potencialmente sesgadas (Ham y LaLonde, 1990 y 1996).

6. CONCLUSIÓN

Cualquier evaluación de una intervención del sector público en el mercado de trabajo tiene que introducir, para ser rigurosa, los supuestos adecuados de identificación. Por consiguiente, el conocimiento sobre la manera en que se determina la participación en el programa público, así como la información sobre las magnitudes que influyen en el resultado alcanzado por los participantes, determinarán los supuestos identificadores que sustentan los correspondientes métodos de estimación. En la práctica, la elección acertada de estos supuestos identificadores es de-

cisiva para la evaluación puesto que la fiabilidad estadística se fundamenta en ellos. Así, la estimación del efecto medio del tratamiento debe acompañarse al mismo tiempo de una estimación de la bondad y la robustez de la estimación.

En todo caso, la credibilidad de los estudios de eva-

luación depende de la competencia de los investigadores empíricos, pero sobre todo de la calidad de los datos disponibles para la evaluación. Un acceso menos restrictivo a los datos individuales es, por tanto, una condición necesaria para el avance en la investigación en el ámbito de la evaluación de las intervenciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAKVIK, A., HECKMAN, J.J. y VITLACYL, E.J. (2000) "Treatment Effects for Discrete Outcomes when Responses to Treatment Vary Among Observationally Identical Persons: An Application to Norwegian Vocational Rehabilitation Programs," NBER Technical Working Paper 262, Cambridge.

ANGRIST, J.D., IMBENS, G.W. y RUBIN, D.B. (1996) "Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables," *Journal of the American Statistical Association*, número 91, páginas 444-455.

ASHENFELTER, O. (1978) "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings," *Review of Economics and Statistics*, número 60, páginas 47-57.

BLOOM, H.S., ORR, L.L., BELL, S.H., CAVE, G., DOOLITTLE, F., LIN, W. y BOS, J.M. (1997) "The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs – Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study," *Journal of Human Resources*, número 32, páginas 549-576.

BURTLESS, G. y ORR, L.L. (1986) "Are Classical Experiments Needed Manpower Policy?", *Journal of Human Resources*, número 21, páginas 721-728.

DURÁN, C. (2004) "Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: aspectos metodológicos", *Hacienda Pública Española*, número 170, 3, páginas 107-133.

FRAKER, T. y MAYNARD, R. (1987) "The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluation of Employment-Related Programs," *Journal of Human Resources*, número 22, páginas 194-227.

HAM, J.C. y LALONDE, R.J. (1990) "Using Social Experiments to Estimate the Effects of Training on Transition Rates," en HARTOG, J., RIDDER, G., THEEUWES, J. (ed.): *Panel Data and Labor Market Studies*, Amsterdam: North Holland, páginas 157-172.

HAM, J.C. y LALONDE, R.J. (1996) "The Effects of Sample Selection and Initial Conditions in Duration Models: Evidence from Experimental Data on Training," *Econometrica*, número 64, páginas 175-205.

HECKMAN, J.J. (1979) "Sample Selection Bias as an Specification Error," *Econometrica*, número 47, páginas 153-161.

HECKMAN, J.J. (1996) "Randomization as an Instrumental Variable," *Review of Economics and Statistics*, número 77, páginas 336-341.

HECKMAN, J.J., LALONDE, R.J. y SMITH, J.A. (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Markets Programs," en Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.): *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, Amsterdam: Elsevier, páginas 1865-2097.

HECKMAN, J.J. y HOTZ, J. (1989) "Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impacts of Social Programs: The Case of Manpower Training," *Journal of the American Statistical Association*, número 84, páginas 862-880.

HECKMAN, J.J., ICHIMURA, H. y TODD, P. (1998) "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, número 65, págs. 261 - 294.

HECKMAN, J.J. y SMITH, J.A. (1995) "Assessing the Case for Social Experiments," *Journal of Economic Perspectives*, número 9, páginas 85-110.

HECKMAN, J.J. y SMITH, J.A. (1997) "The Sensivity of Experimental Impact Estimates: Evidence from the National JTPA Study," NBER Working Paper, 6105, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.).

LALONDE, R. (1986) "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data," *American Economic Review*, número 76, páginas 604-651.

MANSKI, C.F. (1995) *Identification Problems in Social Sciences*, Cambridge et al.

ROSENBAUM, P.D. y RUBIN, D.B. (1974) "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects," *Biometrika*, número 10, páginas 41-50.

RUBIN, D.B. (1974) "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies," *Journal of Educational Psychology*, número 66, páginas 688-701.

RUBIN, D.B. (1986) "Which Ifs Have Causal Answers?," *Journal of the American Statistical Association*, número 81, páginas 961-962.

VELLA, F. (1998) "Estimating Models with Sample Selection Bias: A Survey," *Journal of Human Resources*, número 33, págs. 127-172.

VELLA, F. y VERBEEK, M. (1999) "Estimating and Interpreting Models with Endogenous Treatment Effects," *Journal of Business and Economic Statistics*, número 17, págs. 473-478.



LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

Eguzki Urteaga
Universidad del País Vasco
Departamento de Sociología

Resumen: La evaluación de las políticas públicas se encuentra en el centro de la reflexión sobre la reforma del Estado. Asegurar una mejor gestión y dar cuenta de las cuentas públicas a los ciudadanos son imperativos indiscutibles en una sociedad democrática donde la legitimidad de las decisiones es cuestionada permanentemente. Además de medir los costes y los beneficios de las políticas públicas, la evaluación pretende aclarar lo que está en juego y los mecanismos a la obra con el fin de permitir tanto a los cargos electos como a los ciudadanos convertirse en actores informados y responsables. Este artículo aspira a poner de manifiesto los principios metodológicos de la evaluación de las políticas públicas y, más precisamente, la organización y el desarrollo de dicha evaluación, desde el cuestionamiento hasta las conclusiones; sin olvidar los argumentos y los instrumentos utilizados. Dicho de otra forma, estudia los métodos de la evaluación desde la doble perspectiva de la dirección de los proyectos y de las técnicas de análisis y de medida.

Palabras clave: políticas públicas – evaluación - metodología

Eguzki Urteaga es Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e Investigador en el Centro de investigación IKER, laboratorio asociado al CNRS francés. Este Doctor en Sociología por la Universidad Víctor Segalen Buerdos 2 y Licenciado en Historia mención Geografía por la Universidad de Pau y de los Países del Adur, es autor de 20 libros entre los cuales se encuentran: Sociología moderna y contemporánea (2002), La politique linguistique en Pays Basque (2004), La nouvelle gouvernance en Pays Basque (2004), La question basque en France (2004), La sociología de la complejidad (2005), La coopération transfrontalière en Pays Basque (2007), La politique d'immigration du gouvernement basque (2008) y Les Plans Locaux d'Immigration en Espagne (2008) así como varios artículos universitarios tanto en Europa como en Canadá. Es igualmente Director del Grupo de Investigación de Estudios Vascos, Director de Colección en la editorial de París Mare et Martin y Vice-Presidente de la Sociedad de Estudios Vascos - Eusko Ikaskuntza.

INTRODUCCIÓN

“La evaluación de una política pública tiene como objeto valorar la eficiencia de esta política comparando sus resultados a los objetivos asignados y a los medios movilizados”. Detrás de la simplicidad del concepto aparece la dificultad del ejercicio puesto que la exigencia de evaluar se enfrenta a los objetivos vagos y contradictorios de la acción pública, a la dificultad de medir los resultados y a las reticencias de las instituciones públicas de someterse a una forma de valoración. Evaluar significa elaborar un referencial compuesto por un conjunto de criterios operativos y políticamente legítimos de la eficacia y del éxito de una política, formular preguntas vinculadas a este referencial y que sean pertinentes desde el punto de vista de la acción y de la decisión y, por último, contestar lo mejor posible utilizando los instrumentos propuestos por las ciencias sociales.

La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, de medida y de análisis, aunque no se reduzca a ello. No se trata estrictamente de una disciplina científica sino de una “actividad institucional, que tiene vocación a integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político”¹. Es un enfoque caracterizado por un cierto número de exigencias y de valores: rigor, imparcialidad, transparencia, toma en consideración de la pluralidad de los puntos de vista, voluntad de hacer prevalecer el interés general. Concretamente, este artículo quiere poner de manifiesto los principios metodológicos de la evaluación de las políticas públicas y, más precisamente, la organización y el desarrollo de dicha evaluación, desde el cuestionamiento hasta las conclusiones; sin olvidar los argumentos y los instrumentos utilizados. Dicho de otra forma, estudia los métodos de la evaluación desde la doble perspectiva de la dirección de los proyectos y de las técnicas de análisis.

1 Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

LA EVALUACIÓN COMO MÉTODO

La evaluación se aplica a objetos de naturaleza distinta (plan, programa, proyecto), a niveles administrativos diferentes (local, regional, nacional, europeo) y a distintos ámbitos (sanidad, educación, medioambiente, seguridad). Puede tener diferentes finalidades, tanto explícitas como implícitas: ayuda a la decisión, informe, gestión, mediación, aprendizaje; lo que provoca una gran diversidad de métodos. Para una misma política, las informaciones que conviene privilegiar y los puntos de vista a tener en cuenta no son los mismos según que la evaluación pretende dar cuenta de los resultados o aclarar el proceso de aplicación. A pesar de que no exista ningún método que permita evaluar todos los planes o programas, es posible definir unos principios de conducta de una operación de evaluación suficientemente general para adaptarse a una amplia gama de situaciones.

ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE UNA EVALUACIÓN

LA EVALUACIÓN ES ANTE TODO UN ENFOQUE

La evaluación utiliza los estudios de evaluación en el marco de un trabajo de carácter institucional y a finalidad operativa. Con el fin de diferenciar la evaluación y las actividades de investigación que le están vinculadas, se utiliza la noción de investigación evaluadora para designar las técnicas y los métodos de las ciencias sociales que se aplican al análisis de los efectos de la acción pública, de modo que la evaluación no se reduzca a la investigación evaluadora.

En el ámbito de las políticas de lucha contra el desempleo, estudios sobre el devenir de los beneficiarios de las medidas de ayuda al empleo han sido llevados a cabo desde el final de los años 1970. Permiten me-

dir, por ejemplo, la parte de las personas que consiguen un empleo seis meses después de su salida del dispositivo. En algunos casos, es posible poner en marcha un protocolo de experimentación con una muestra elaborada de manera aleatoria que permite dar una respuesta científica a la cuestión de la medida de los efectos producidos por un programa sobre la situación de sus beneficiarios. Por sus limitaciones técnicas y la diversidad de las preguntas a las que la evaluación debe responder, estos estudios son insuficientes y solo cobran todo su sentido cuando se ubican en una perspectiva más amplia que confiere un importancia preponderante a la comprensión de los procesos, a la interpretación de los efectos observados y al debate colectivo. Así, es posible superar la evaluación de una medida particular para interrogar la coherencia del conjunto de una política teniendo en cuenta su contexto social y la pluralidad de sus objetivos.

La evaluación no es una operación meramente científica. En este sentido, conviene distinguir dos tipos de métodos:

1. Los principios metodológicos y deontológicos aplicados a la concepción, organización, dirección y valorización de la evaluación. Se trata del “método del proceso” que consiste en codificar el desarrollo de la evaluación como proceso social. Este aspecto del método no incluye la construcción de un dispositivo de dirección de la evaluación, la elaboración del cuestionamiento y del referencial, la elección de los métodos, la planificación y el seguimiento del programa de estudio y la redacción del informe de evaluación.
2. Las técnicas de recogida, de tratamiento y de interpretación de la información así como el corpus científico susceptible de ser movilizado dentro de la evaluación. Lo que los actores denominan “método útil”.

No conviene oponer estos dos aspectos del trabajo

de evaluación porque ambos pretenden producir conocimientos útiles, apropiables por los directivos y los actores concernidos por la acción evaluada y científicamente válida. La toma en consideración de las finalidades de la evaluación influye más en la elección y la formulación de las cuestiones a plantear que en el contenido de las respuestas dadas.

EVALUAR UNA POLÍTICA ES CUESTIONARLA

No obstante, la evaluación no es una cuestión de especialistas sino un proceso social que implica diferentes categorías de protagonistas: socios comanditarios políticos, funcionarios que aseguran la puesta en marcha, miembros de las instancias de evaluación, expertos en metodología y los encargados de realizar la evaluación. Estos últimos aseguran los trabajos de encuesta, de estudio y de investigación necesarios a la evaluación. El desarrollo de la evaluación depende tanto de la calificación de los socios comanditarios como del de los evaluadores. Los textos metodológicos subrayan la necesidad de planificar el desarrollo de una evaluación, de identificar ex-ante sus objetivos y de enunciar las preguntas a las que debe contestar. Para ser apropiado por los actores concernidos, este conocimiento debe ser construido desde un enfoque progresivo y riguroso que distingue cuidadosamente las preguntas, el método de contestación y las respuestas. Dicho de otra forma, “es más fácil ponerse de acuerdo sobre las preguntas y los métodos que sobre las respuestas. Distinguir rigurosamente las diferentes etapas de la evaluación permite construir, paso a paso, los elementos de un mundo común, un conjunto de conocimientos y de referencias compartidas por los evaluadores, los socios comanditarios y los demás actores concernidos”².

2 Conseil Scientifique de l'Évaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996, p.18.

MANDATO, PROYECTO Y PLIEGO DE CONDICIONES

Pero, una acción pública solo puede ser evaluada de manera adecuada si la iniciativa proviene de una autoridad legítima. Si cualquier experto o investigador tiene el derecho de analizar el impacto de una política pública, es preferible reservar el término evaluación a las actividades que responden a una demanda institucional. Esta puede resultar de una obligación reglamentaria, de una decisión de la autoridad política encargada de la política evaluada o inscribirse en el mandato de una institución de control o del Parlamento. La situación más frecuente es el pedido de evaluación que proviene de una autoridad encargada de llevar a cabo una política. Si no es lo ideal desde el punto de vista de la independencia, garantiza que los resultados de la evaluación serán utilizados. El procedimiento que parte desde la decisión del socio comanditario hasta la realización práctica del trabajo de evaluación reviste formas variadas según la amplitud y el contexto de la evaluación. A pesar de su pesadez, es deseable darle un carácter formal marcando las principales etapas en documentos escritos.

El proyecto de evaluación reúne el conjunto de las reflexiones y negociaciones que preceden la fase técnica de los estudios de evaluación. Se puede considerar como “una secuencia de etapas lógicas que van desde la formulación de los problemas y de los intereses que están en el origen de la evaluación hasta la formulación de las preguntas que pueden ser tratadas de manera analítica”³. La elaboración de un proyecto empieza generalmente antes del envío del mandato de evaluación y la constitución de la instancia evaluadora. Su primer quehacer consiste en apropiarse y completar el esbozo del proyecto contenido en el texto del mandato. Una vez terminado, se consigna el proyecto en un documento que constituye la carta de

evaluación. La noción de proyecto de evaluación debe ser distinguida de la de plan de evaluación que hace referencia a la planificación de un trabajo de investigación con objetivos precisos y limitados.

El mandato de evaluación es el documento por el cual el socio comanditario concede la responsabilidad de la evaluación a un evaluador o a una instancia de evaluación. Generalmente, el mandato es breve e insiste en las cuestiones que interesan especialmente al socio comanditario y describe el dispositivo institucional y material de la evaluación sin entrar en el detalle de los métodos, refiriéndose eventualmente a documentos complementarios. No obstante, puede fijar plazos para la devolución del informe final.

La expresión pliego de condiciones es utilizada para designar un documento que sirve de base a una relación contractual entre el socio comanditario de un estudio específico y un operador. En el contexto de la evaluación, el pliego de condiciones puede concernir un subconjunto de los trabajos de estudio programados en el proyecto de evaluación o la operación de evaluación en su conjunto.

LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO

La aclaración inicial de los objetivos y de las diferentes etapas de la evaluación condiciona la credibilidad y la utilidad del informe: “las evaluaciones que no están bien preparadas y dirigidas corren el riesgo de plantear problemas de credibilidad. Ello puede reducir las probabilidades de conseguir una larga aprobación de sus conclusiones y recomendaciones por parte de los portadores de lo que está en juego”⁴. El tiempo pasado a planificar adecuadamente la evaluación se justifica por el coste de obtención de la información:

3 Commission Européenne, Evaluating EU expenditures programmes, 1997, p.35.

4 Commission Européenne, Evaluating EU expenditures programmes, 1997, p.33.

“conceder una atención sistemática al protocolo de evaluación constituye una garantía contra el despilfarro del tiempo y del dinero”⁵. En esta perspectiva, puede ser útil llevar a cabo un estudio de “evaluabilidad”, generalmente fundado en un estudio de caso cuyo objetivo es, entre otros aspectos, identificar los niveles de resultados para los cuales la evaluación es susceptible desembocar en progresos en la dirección y el relato de las acciones. La reflexión anterior a la evaluación permite fijar el marco, el objeto y el método: 1) el dispositivo de dirección (el papel y la composición de la instancia de evaluación), 2) el objeto de la evaluación, las finalidades y enfoques de la evaluación, el referencial, el diagnóstico previo y las hipótesis de trabajo y la serie de preguntas, 3) un balance de las informaciones disponibles para responder a estas preguntas, un esbozo del programa de estudio y el perfil de los profesionales encargados de realizar la evaluación y 4) las reglas de difusión y los modos de comunicación de los resultados.

EL DISPOSITIVO DE DIRECCIÓN

Como lo indica el CSE, “la evaluación no es ni puro conocimiento ni puro mecanismo político. La dificultad para encontrar un equilibrio y una coherencia entre estas dos dimensiones implica examinar atentamente las modalidades de dirección de la evaluación. Estas deben permitir un ajuste recíproco de las coacciones de la acción pública y de las exigencias de un enfoque cognitivo riguroso, sin sacrificar una a la otra”⁶. La importancia y la dificultad de este ajuste exigen un trabajo de mediación entre el socio comanditario y los encargados de realizar la evaluación. Un responsable administrativo puede dirigirse directamente

5 General Accounting Office, *Designing Evaluation and Evaluating Synthesis*, 1991.

6 Conseil Scientifique de l'Évaluation, *Petit Guide de l'évaluation*. Paris, La Documentation française, 1996, p.37.

a un profesional para confiarle la realización de una evaluación. El prestatario se compromete entonces a responder a las preguntas del socio comanditario en las condiciones precisadas en un pliego de condiciones contractual. Sin embargo, incluso en los casos más sencillos, la redacción de un documento suficientemente preciso para orientar el trabajo del evaluador puede convertirse en una tarea compleja por el cual el socio comanditario debe ser asistido. Si se quiere aumentar la credibilidad de la evaluación y facilitar su apropiación colectiva, la solución lógica consiste en poner en marcha una instancia de evaluación.

Un estudio comparativo realizado en 1997 a partir de un panel de guías metodológicas en una decena de países hace aparecer una división entre América del Norte, por una parte, (ausencia de comités de dirección pero una referencia clara a la responsabilidad personal del evaluador profesional en la formulación de las preguntas y la elección de los métodos), y Europa y Australia, por otra parte (mención explícita al comité de dirección). En América del Norte, el evaluador profesional es el jefe de orquesta de la evaluación. Que tenga el perfil de un experto o de un facilitador, supervisa la conducta técnica de los estudios y garantiza el respeto de las reglas deontológicas de la evaluación. Los manuales de evaluación le atribuyen, entre otros aspectos, el quehacer de averiguar que los intereses del socio comanditario y los puntos de vista de los diferentes portadores de lo que está en juego sean adecuadamente tomados en consideración.

DEL CUESTIONAMIENTO A LAS CONCLUSIONES

El cuestionamiento evaluativo no resulta meramente de una curiosidad científica: se basa en preocupaciones de orden normativo y operativo. En este contexto, las finalidades de la evaluación pueden ser diversas. De manera más precisa, se trata, en cada caso parti-

cular, de identificar las expectativas del socio comantario y las repercusiones esperadas de la evaluación. Además, conviene anticipar sus consecuencias posibles para todos los grupos concernidos con el fin de prevenir eventuales dificultades. La actitud de los actores de la política hacia la evaluación será diferente según la salida anticipada. La evaluación solo puede pretender mejorar la puesta en marcha o la dirección de la acción, aunque desemboque a veces en cambios importantes: reorganización técnica de un procedimiento, reformulación de ciertos objetivos, aumento o reducción de los medios; reducción o por el contrario, ampliación y generalización de un programa. Por ejemplo, una evaluación que pretende aclarar una decisión presupuestaria concederá una gran importancia a la relación entre el coste de la política y sus resultados, es decir a su eficiencia. La fase del ciclo de vida de la política en la que interviene la evaluación es igualmente determinante a la hora de seleccionar las preguntas.

Para caracterizar la orientación del cuestionamiento, se distinguen habitualmente diferentes enfoques que corresponden a las principales cualidades que la evaluación reconoce a una política.

- ▶ La pertinencia. Una política se justifica por la identificación de una necesidad o de un problema social al que las administraciones públicas deben hacer frente. Una política es considerada como pertinente si sus objetivos y su acción se adaptan a la naturaleza de los problemas de los que se hace cargo. La cuestión de la pertinencia es la más política de la evaluación y los socios comanditarios pueden no plantearla. Es perfectamente legítimo evaluar una política sin cuestionar la pertinencia de sus objetivos. Esta discusión se refiere a la cuestión del referencial, ya que consiste en cuestionar el referencial de base constituido por sus objetivos oficiales para adoptar un referencial más amplio.
- ▶ La coherencia. Una política pública está compues-

ta por una serie de objetivos, de dispositivos reglamentarios y organizativos y medios tanto humanos como financieros. ¿En qué medida estos elementos forman un sistema coherente? Por ejemplo, ¿las fuerzas de seguridad del Estado tienen la voluntad y los medios necesarios para reforzar los controles en materia de seguridad vial conforme a la voluntad expresada por el gobierno?

- ▶ La eficacia. Una política surge efectos propios, independientemente de la influencia del contexto y de los demás factores exógenos.
- ▶ La eficiencia. Cualquier política tiene un coste. Lógicamente, solo se puede realizar una valoración global del éxito y de la legitimidad de una política comparando sus resultados a los recursos económicos utilizados.
- ▶ El impacto sistémico. Cualquier acción pública produce sobre la sociedad efectos más amplios que los cambios esperados explícitamente por los que toman las decisiones. La evaluación puede o no tomar en consideración estos efectos colaterales.

A través de las nociones de pertinencia y de eficacia se plantea la cuestión del referencial de la política pública: ¿A qué criterios se tienen que confrontar los resultados observados? ¿En referencia a qué norma es posible pronunciarse sobre el buen funcionamiento y el éxito de una política? Los objetivos oficiales de la política representan a priori un referencial legítimo. No obstante, en la práctica, los objetivos son únicamente formulados de manera suficientemente precisa y coherente en algunos casos para ser confrontados a resultados observables. Dependientes de la comunicación política, presentan generalmente varios defectos desde el punto de vista de la evaluación:

1. Son incompletos. Ciertos objetivos importantes se quedan a un nivel implícito, incluso oculto, sobre todo cuando no cuadran con el mensaje que acompaña a

la política pública. Así, nunca se declara oficialmente que el programa de formación de los desempleados tiene como objetivo principal rebajar temporalmente el número de desempleados en vísperas de un escrutinio electoral.

2. No son todos del mismo nivel. El discurso político mezcla frecuentemente los objetivos finales con los objetivos intermedios o los objetivos fundamentales con los objetivos secundarios.
3. Pueden ser parcialmente o gravemente contradictorios.
4. La evaluación se interesa por los objetivos interpretados por el socio comanditario como legítimos. Sin embargo, su formulación inicial puede ser considerada como inadecuada desde la aprobación de la política. Además, la evaluación conduce a menudo a cambiar la percepción que se tiene de una política pública. Ofrece la oportunidad a los cargos electos de modificar o de reinterpretar sus objetivos, incluso de hacer aparecer unos nuevos.
5. Todos los objetivos no son susceptibles de ser traducidos en efectos directamente observables y en indicadores. Por ejemplo, un objetivo tal como el desarrollo sostenible debe ser declinado en objetivos más operativos en función del contexto particular de la política.

Por lo tanto, elaborar el referencial de evaluación implica un trabajo de relectura de los objetivos. Estos necesitan casi siempre ser reinterpretados, clasificados y jerarquizados a la luz del contexto y de las prioridades políticas del momento, y los objetivos intermedios deben ser distinguidos de los objetivos finales. Y, sobre todo, los objetivos deben ser operativizados, es decir traducidos en criterios de evaluación.

DIAGNÓSTICO INICIAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO

Una autoridad que toma la iniciativa de hacer proceder a una evaluación dispone de cierta información sobre la política en cuestión. Lo más a menudo, desea hacerse una opinión fundada porque ha sido alertado por un cierto número de señales positivas o negativas. En regla general, los que deciden y los principales protagonistas de la política a evaluar tienen una opinión a su propósito. La evaluación alcanza su objetivo cuando permite aprobar, matizar o invalidar esta opinión a priori. Por lo cual, es necesario recoger elementos de diagnóstico provisional que explicitan lo que piensan los principales actores de la política a evaluar. Este diagnóstico puede basarse en una constatación básica de los éxitos, fracasos y disfuncionamientos de la política, tales como son percibidos por el socio comanditario así como en el análisis de las evoluciones del contexto técnico, social o jurídico que exigen una modificación de la política y una reformulación de sus objetivos.

Este diagnóstico provisional debe considerarse como un juego de hipótesis a averiguar comparable a las hipótesis que fundamentan cualquier protocolo de investigación científica. Las ideas elaboradas a priori sobre la política pública “constituyen a la vez un punto de vista y un conocimiento a tener en cuenta desde el inicio de la evaluación así como una indicación que permite identificar los ámbitos en los cuales la evaluación es la más susceptible de producir resultados útiles y de tener repercusiones prácticas”⁷. Así, el proyecto de evaluación de la política de prevención de riesgos naturales (1993) ha identificado la reticencia de las administraciones locales a la hora de aceptar los planes de exposición a los riesgos como uno de los problemas que tiene que elucidar.

7 Conseil Scientifique de l'Évaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996, p.25.

FORMULAR UNA SERIE DE PREGUNTAS

La noción de cuestionamiento es esencial. Un informe que se conforma con recoger datos y algunas valoraciones sin indicar a qué pregunta intenta contestar no merece el nombre de evaluación. Concretamente, la etapa clave de la elaboración de un proyecto de evaluación es el enunciado de una serie de preguntas, clasificadas lógicamente y jerarquizadas. Estas preguntas deben realizar el vínculo entre las preocupaciones del socio comanditario, formuladas espontáneamente en los lenguajes de la acción y de la retórica política, y los esquemas de pensamiento de las ciencias sociales. En la medida de lo posible, las preguntas deben expresar hipótesis científicas refutables y hacer referencia a hechos averiguables, procesos observables y realidades medibles⁸. “El objetivo de la agenda analítica es transformar las preguntas generales, a menudo vagas, que tienen en mente los solicitantes de la evaluación, en preguntas suficientemente precisas como para ser tomadas en consideración por los métodos de la investigación evaluativa”⁹.

UNE TIPOLOGÍA DE LAS PREGUNTAS

Se pueden clasificar las preguntas en función de los tipos de valoración o de los enfoques a los que están vinculados. Se pueden igualmente clasificar de manera más analítica en función de los momentos o aspectos de la política que intentan aclarar.

Puesta en aplicación. Cualquier política se basa en la actividad concreta de una multitud de actores, empujando por los funcionarios que trabajan en contacto directo con los usuarios de la intervención pública. Po-

nen en marcha las decisiones tomadas por el centro, respetando la reglamentación y las intenciones del que toma la decisión. En la práctica, puede ser muy diferente: enfrentados a una realidad compleja, de la cual las administraciones centrales tienen una visión parcial y alterada, están condenados a interpretar las directrices. Más allá, tienen un punto de vista autónomo de la política y a veces incluso una visión propia. Influenciados por su ética profesional y sus intereses corporativos, es inevitable que prosigan objetivos que no coinciden plenamente con los objetivos oficiales. Una de las primeras tareas de la evaluación consiste en analizar estos desfases con respecto a las normas formales así como el desfase entre las intenciones oficiales y las estrategias puestas en marcha por los actores en la realidad.

Alcanzar objetivos e indicadores de resultados. La medida del logro de los objetivos se corresponde con la idea más inmediata de la evaluación. A menudo, los cargos electos evalúan las políticas de las que son responsables en estos términos. Si es cierto que el grado de alcance de los objetivos nos informa, en cierta medida, sobre el éxito o el fracaso de la política, no se puede considerar que mide su eficiencia real. La reunión de un cierto número de indicadores constituye sin embargo una etapa inevitable de la evaluación.

Medida de los efectos propios. Para evaluar la eficacia de una política, solamente se pueden considerar los resultados inmediatamente observables. Las realidades sociales, cuantificables o no, que la política pública intenta modificar, pueden ser afectadas por una serie de factores exógenos. Por lo tanto, se deben medir los efectos propios de la política, es decir las modificaciones del estado de la sociedad que le son realmente imputables. La evaluación de la eficacia trata de contestar a la siguiente pregunta: ¿Qué diferencia habría si la política no hubiese sido puesta en marcha? Muchas veces, es difícil contestar precisamente a esta pregunta.

8 Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

9 Conseil Scientifique de l'Evaluation, L'évaluation en développement. Paris, La Documentation française, 1997, p.39.

Mecanismos de acción. En una visión simplificada de la evaluación, las políticas públicas son “cajas negras” que se valoran midiendo las entradas (medios movi- lizados, costes) y las salidas (efectos propios). En la práctica, el análisis de lo que ocurre en el interior de la caja negra suele ser muy importante. Teniendo en cuenta la dificultad de medir desde fuera los efectos de la política sobre la sociedad, la única manera de hacerse una idea de su eficiencia real es observar desde el interior la manera según la cual modifica el funcionamiento del sistema y, especialmente, el comportamiento de los actores. En muchos casos, se ac- cede así a un conocimiento cualitativo de la eficacia. Además, si se desea conocer las condiciones en las cuales una política pública puede funcionar y mejorar prácticamente su eficacia, es necesario compren- der de qué manera actúa. Los mecanismos de acción son los efectos microeconómicos y microsociales de la intervención pública. Se trata de comprender de qué manera la intervención pública modifica el entor- no, los objetivos, los planes y los medios de acción de los actores.

Preguntas vinculadas a la interacción de la política y de su contexto. Muchas cuestiones de evaluación se refieren a la interacción de la política pública y de las dinámicas sociales endógenas con las cuales in- teractúa. Puede tratarse de interrogaciones sobre la pertinencia de los objetivos o de la estrategia de la política acerca de las características particulares de un territorio. Más generalmente, es frecuente que una política surja efectos diferentes en función de los lu- gares en los que es aplicada: se insiste cada vez más en la necesidad de territorializar las políticas públicas. El contexto puede también evolucionar a lo largo del tiempo ya que se producen frecuentemente aconteci- mientos y evoluciones que afectan a las condiciones de aplicación de dichas políticas: una nueva norma- tiva europea, la evolución de la situación económica, etc. Una medida puede estar en sinergia con la co- yuntura económica o, por el contrario, ser debilitada por esta.

ANÁLISIS DE LA LÓGICA DEL PROGRAMA

La elaboración del cuestionamiento puede apoyarse en un análisis formal de la lógica del programa. Es- quemáticamente, el proceso consiste en modelizar el programa como un conjunto de relaciones causales que vinculan dispositivos de acción, bienes y servi- cios producidos por la política y diferentes niveles de impacto social esperados. La evaluación del progra- ma puede entonces entenderse como la prueba de los diferentes segmentos de esta lógica.

La guía metodológica del ministerio de Hacienda aus- traliano convierte este análisis en un elemento del pro- yecto de evaluación: “analizar la lógica del programa ayuda a aclarar sus objetivos y a identificar y describir los principales elementos del programa, las relacio- nes de causa a efecto esperados entre el programa y los efectos que debería producir, y los elementos de contexto susceptibles de incidir en la consecución de los objetivos”. Se pueden identificar siete etapas del análisis: 1) describir el programa, 2) aclarar los objetivos del programa, 3) identificar las supuestas re- laciones de causa a efecto, 4) identificar los diferentes niveles de impacto evaluables, 5) identificar los crite- rios de consecución de los objetivos que se refieren a estos impactos, 6) identificar qué información es ne- cesaria sobre los impactos y 7) identificar los factores susceptibles de incidir sobre los impactos¹⁰.

NIVELES DE RESULTADOS

Si ir hasta un análisis lógico de la política pública, conviene aclarar la articulación entre sus diferentes niveles de resultados y de impactos. Se suelen dis- tinguir los outputs y los outcomes: los outputs, o “en- trantes operativos”, son bienes y servicios producidos por la administración en referencia a ciertos objetivos

10 Ministerio de Hacienda australiano, 1994, p.15.

de la política, mientras que los outcomes, o “impactos sociales”, reúnen a todos los impactos y cambios económicos, sociales, culturales, técnicos, medioambientales y institucionales. La distinción entre outputs y outcomes es relativamente imprecisa y a menudo poco adecuada. Es preferible hablar de manera más genérica de una jerarquía de objetivos y de resultados. Cualquier acción pública puede verse como una serie de medios y de efectos esperados: intenciones, decisiones, dispositivos reglamentarios, recursos, procesos de intervención o de producción, efectos e impactos de diferente nivel y efectos de sistema. En cada nivel, se puede hacer corresponder un cierto número de indicadores o de descriptores. Por ejemplo, una política educativa propone cursos de formación, títulos, efectos observables sobre el nivel de conocimiento de los alumnos, efectos a largo plazo sobre su capacidad de inserción social y profesional y efectos más globales sobre la cohesión social y la cultura. En este sentido, es necesario comprender que una evaluación solo puede analizar una parte de los encadenamientos entre los diferentes niveles.

BALANCE INFORMAL

La agenda analítica que es el cuestionamiento desemboca en un trabajo de recogida y de tratamiento de la información y, para algunas preguntas, de estudio y de investigación. Antes de planificar nuevas encuestas y análisis, es preciso realizar un recuento sumario de las informaciones disponibles: evaluaciones, informes de estudio o de inspección que abordan este tema, datos movilizables sin nuevo gasto y durante un breve periodo. Este balance permite anticipar qué parte de las preguntas planteadas encontrará fácilmente una respuesta y de valorar el coste del logro de la información que hace falta. En lo que se refiere a la utilización de los archivos, las prácticas actuales son muy deficientes y no se considera suficientemente la evaluación como una fuente de conocimiento

acumulativo. En Estados Unidos, por el contrario, la revisión crítica de las evaluaciones existentes forma parte de las prácticas habituales. El hecho de que la evaluación exista desde hace tiempo en los diferentes niveles de gobierno influye en ello.

PROGRAMA DE ESTUDIOS Y ELECCIÓN DE OPERADORES

En función de la importancia relativa de las diferentes preguntas, de los elementos de respuesta ya conocidos o fácilmente disponibles y de los medios financieros movilizables, la instancia evaluadora elabora y planifica un programa de estudios y de encuestas que pueden ser de diferente tipo: síntesis orientada de estudios preexistentes, análisis documental, explotación estadística de datos administrativos, encuestas o investigaciones ad hoc que permiten recoger nuevos datos, entrevistas con actores o otras personas recurso, monografías o estudios de caso, auditorías, etc. El principal problema es el de la medida del efecto propio de una acción pública: ¿cómo identificar y cuantificar los cambios en la realidad social debidos a la política pública y a ella sola?

Cuando existe, la instancia evaluadora elige los encargados de realizar la evaluación sobre la base de un pliego de condiciones relativas a los diferentes campos de cuestionamiento; si es necesario, por llamada a licitación. A menudo, suele ser interesante combinar varios tipos de competencia y de posicionamiento: miembros de los cuerpos de inspección o de los servicios de estudio de la administración, expertos o investigadores gozan de una amplia competencia sectorial en el ámbito considerado, expertos generalistas o metodólogos capaces de aportar un mirada exterior y distanciada sobre la política evaluada.

REDACCIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS

La difusión de los resultados de la evaluación puede tomar diferentes formas: reuniones de trabajo con el socio comanditario, conferencias, cursillos de formación, artículos de prensa, etc. Los miembros de la instancia de evaluación pueden aportar su contribución individualmente o colectivamente. Además, se producen efectos de aprendizaje antes de devolver el informe, lo que no debe conducir a descuidar la importancia de las producciones escritas que constituyen la memoria de la evaluación y garantizan una cierta perennidad a sus enseñanzas.

El informe final debe intentar reflejar la especificidad de un proceso de evaluación. Esta exigencia implica, entre otros aspectos, la articulación rigurosa de las valoraciones y de los hechos: se trata de referir todas las valoraciones a razonamientos explícitos que se sustentan en hechos averiguables. La escritura del informe debe sin embargo tener en cuenta otra preocupación: el contenido y la forma de los documentos difundidos tiene que adaptarse a los diferentes públicos: ciudadanos, políticos, investigadores, expertos. Su capacidad de lectura y de comprensión depende de sus intereses prácticos o cognitivos, de su disponibilidad o de su grado de conocimiento del tema. Por lo cual, es deseable prever varias entradas para permitir múltiples niveles de apropiación del informe (resumen, anexo, bibliografía). Sin caer en el didactismo y evitando el lenguaje de conveniencia, los socios comanditarios y las instancias de evaluación deben intentar difundir una presentación honesta y sincera de los resultados. En particular, los límites de la evaluación y las consecuencias de las elecciones metodológicas deben ser presentados al lector. La guía de la Comisión europea resume lo esencial de estas exigencias. Un lector potencial de un informe de evaluación debe poder comprender: 1) el objetivo de la evaluación, 2) la delimitación exacta del objeto, 3)

la planificación y la conducta de la evaluación, 4) los hechos establecidos, 5) las conclusiones sacadas, y 6) las recomendaciones realizadas.

La misma guía subraya la necesidad de un resumen bien redactado, sabiendo que solamente una pequeña proporción de los destinatarios leerá la totalidad del informe. La guía recoge asimismo la lista de los principales defectos que perjudica la claridad de un informe de evaluación: “no describir el programa de manera suficientemente detallada, no describir los métodos utilizados en la evaluación para recoger y tratar los datos, utilizar informaciones sin citar las fuentes, usar resultados que no están establecidos sobre hechos, formular conclusiones que no están explícitamente justificados de manera que un lector independiente no puede valorar su validez, realizar recomendaciones que no están vinculadas de manera pertinente a las conclusiones”¹¹.

Para concluir, conviene enunciar cinco principios: 1) el cuestionamiento inicial debe servir de hilo conductor al informe, 2) lo accesorio no debe ocultar lo esencial y las informaciones cifradas directamente vinculadas a las conclusiones deben ser puestas de manifiesto, 3) el lector del informe debe poder identificar fácilmente el estatus de los diferentes tipos de desarrollo, 4) las imputaciones de causalidad deben estar claramente argumentadas basándose en informaciones o resultados de estudios validados y 5) el estatus de las recomendaciones debe ser precisado.

LA EVALUACIÓN COMO CONOCIMIENTO

Lo esencial del trabajo concreto de los evaluadores consiste en recoger, tratar e interpretar informaciones sometiéndolas a la exigencia del rigor científico,

11 Commission Européenne, Evaluating EU Expenditures programmes, 1997, p.79.

aunque el punto de vista no sea exactamente el de la ciencia, puesto que no se trata tanto de construir hechos científicos como de encontrar argumentos defendibles. La evaluación debe para ello combinar conocimientos científicos de diferente índole y saberes prácticos que relevan de otra forma de validez.

ARGUMENTOS DE DIFERENTE TIPO

Los argumentos que constituyen la trama de un informe de evaluación son de diferente índole.

- ▶ Los datos de encuadre e indicadores. Ofrecen una descripción cuantificada de los principales aspectos de la acción evaluada: costes, recursos humanos, volumen de actividad, número de beneficiarios, outputs, resultados constatados, etc. Para convertirse en argumentos, estos datos deben ser cualificados: el aumento de la cantidad de los beneficiarios de una medida puede ser cualificada de rápida o de lenta, la evolución de una situación puede ser considerada como satisfactoria o preocupante.
- ▶ Constataciones y descripciones. Parte de la fuerza de convicción de las evaluaciones estriba en la restitución de una observación directa de la realidad. El informe recoge hechos significativos en sí-mismos, a partir de encuestas de campo o de documentos escritos. Se puede tratar de la simple descripción de una situación o de un proceso, del relato de un acontecimiento e incluso de la historia personal de un individuo. Este elemento puramente descriptivo es necesario para comprender e interpretar los datos cifrados, lo que justifica la importancia de las monografías como pruebas y claves de interpretación.
- ▶ Opiniones. El punto de vista de los actores y de los demás protagonistas de la política constituye a menudo la principal información disponible a la hora de evaluar su éxito. Lo que plantea ciertos problemas:

las opiniones emitidas sobre una política no suelen ser independientes de las posiciones y de los intereses de sus autores. Por lo tanto, deben ser mirados de manera crítica y, en la medida de lo posible, confrontados a informaciones que reflejan hechos objetivos. El caso de las opiniones de expertos es diferente ya que constituyen una fuente directa de conocimiento evaluadora en todos los ámbitos donde las normas de la acción pública se basa en conocimientos técnicos especializados. En todos los casos, conviene distinguir el punto de vista de una categoría particular de actores o de redes y el punto de vista del evaluador o de la instancia de evaluación.

- ▶ Razonamientos, argumentos teóricos y demostraciones. Algunas preguntas exigen una argumentación más elaborada que va más allá de la simple constatación. Sucede cuando se pretende poner a prueba y cuestionar una relación causal, una explicación o un modo de comprensión. “Contestar a este tipo de cuestión supone hacer una demostración o proponer una interpretación teórica de las informaciones de la que se dispone”¹². Se trata de demostrar o de discutir el punto de vista racional de la realidad de un fenómeno o de un mecanismo no directamente observable. Un tal rodeo es generalmente necesario cuando se tiene la ambición de medir los efectos propios de la política que son prácticamente imposibles de observar directamente. Demostrar una relación causal y, si es posible, cuantificarla, constituye el problema central de la investigación evaluadora. No obstante, en la práctica, no se trata tanto de reunir pruebas formales como de elaborar argumentos para defender una tesis. Al carecer de demostraciones ciertas, se tiene que conformar con un conjunto dispar de hechos y de cifras, utilizando las diferentes palancas de convicción: esquemas teóricos inspirados de un corpus científico establecido o una comprensión intuitiva de los procesos sociales.

12 Conseil Scientifique de l'Évaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

► **Cifras y letras.** Es legítimo considerar la medida como la forma más acabada del conocimiento, puesto que, sin cifras, se queda en la incertidumbre. Solo ciertos datos cifrados permiten la comparación rigurosa y la agregación de constataciones parciales. Además, la evaluación difícilmente podría jugar su papel de informe sin ningún dato cifrado. Sin embargo, en el ámbito de los hechos sociales, la impresión de objetividad y de precisión que proviene de las cifras es parcialmente ilusoria. Cualquier cuantificación supone efectivamente una puesta en forma anterior de la realidad: hay que elegir los fenómenos a medir entre una multitud de posibilidades, definir unidades estadísticas, elaborar tipologías y nomenclaturas. Las cifras solo existen en el interior de un marco conceptual sustentado en una interpretación más o menos convencional de la realidad. Esta última se ve sometida a controversia como lo demuestran los debates recurrentes sobre la medida de la tasa de desempleo o de la tasa de delincuencia. Cualquier indicador sintético se basa en elecciones simplificadoras que conviene justificar. Una vez producida, la interpretación de las cifras recae también en unos modos de aprehensión de la realidad exterior a estos mismos datos. En fin de cuentas, el significado de la información cuantitativa es doblemente dependiente, antes y después, de una comprensión cualitativa de la realidad. En sentido contrario, las cifras están a menudo movilizadas con fines puramente descriptivas para enriquecer y precisar la representación de la realidad social. Se pueden utilizar para ello técnicas de la estadística descriptiva o del análisis de datos que permiten resumir y presentar de manera sintética la información contenida en un conjunto de datos. A priori, solo un enfoque cuantitativo puede permitir establecer un vínculo de causalidad entre una política pública y sus efectos. Aunque, como lo indica Cook, el análisis cuantitativo sea a veces suficiente para pronunciarse sobre la eficacia de un programa.

LOS INSTRUMENTOS DE LA EVALUACIÓN

Los instrumentos técnicos de la evaluación son poco específicos. Todos los saberes sectoriales, toda la panoplia de técnicas de medida, de análisis y de interpretación de los hechos sociales está a la disposición de los evaluadores. Sin embargo, se suelen utilizar algunos instrumentos de manera frecuente e importante. Se distinguen las técnicas de recogida, las técnicas de presentación de datos, los métodos que aspiran a establecer vínculos de causalidad y las técnicas de valoración.

LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Los datos existentes. Son documentos producidos por las organizaciones, informes de inspección, estudios o evaluaciones sobre temas conexos, datos contables y estadísticas provenientes de la gestión administrativa. La evaluación es facilitada por la existencia de una contabilidad analítica, de dispositivos de seguimiento y de control de la gestión. El desarrollo o el mejoramiento de estos instrumentos forma parte de las recomendaciones formuladas al término de una evaluación.
2. Las nuevas encuestas. Son encuestas estadísticas, exhaustivas o por sondeo, de corte instantáneo o de seguimiento longitudinal, monografías, etc.
3. Las declaraciones de los expertos. Son especialmente importantes cuando la evaluación tiene un carácter técnico. La explotación sistemática del punto de vista de varios expertos puede incidir en la utilización de técnicas de trabajo grupal. La instancia evaluadora puede igualmente recoger las informaciones más pertinentes de los expertos o actores clave de la política evaluada.

LAS TÉCNICAS DE ENCUESTA

Las principales técnicas de la encuesta social son: la entrevista abierta o medio-abierta, el cuestionario postal o telefónico, la grabación audiovisual, la discusión grupal y la observación participativa. Todas exigen un mínimo de competencia para ser realizadas e interpretadas convenientemente. Si las técnicas de encuesta son inadecuadas o no se utilizan correctamente, los datos obtenidos carecerán de fiabilidad. La amplitud de la investigación y el modo de interrogación dependen de la naturaleza de las preguntas a las cuales se quiere contestar. Por ejemplo, la encuesta estadística por cuestionario cerrado se adapta al objetivo de ofrecer una medida cifrada de hechos y opiniones cuyo significado puede ser considerado como unívoco, mientras que la encuesta por entrevista, sobre una muestra necesariamente más reducida, es recomendada cuando se desea conocer de manera precisa y matizada el sentido que los actores atribuyen a una situación o a su propia acción.

▶ La concepción de un cuestionario. Es preciso evitar las preguntas demasiado largas y ambiguas. Conviene asegurarse de que el sentido de la cuestión es perfectamente unívoco y, en la medida de lo posible, dar un ejemplo concreto para favorecer su comprensión. Cada pregunta cerrada debe tratar un solo punto y ser planteada de manera discriminante para aumentar las posibilidades de hacer aparecer los contrastes en el seno de la población. Por ejemplo, si se quiere conocer la satisfacción de una persona hacia una medida, la persona interrogada debe tener la posibilidad de elegir entre el mismo número de respuestas positivas y negativas. No hay que perder de vista que cualquier interrogación puede ser percibida como una operación de valoración. Incluso si sabe que no corre ningún riesgo de decepcionar las expectativas imaginarias del investigador, el encuestado se valora a sí mismo. Se distinguen diferentes tipos de cuestiones que deben ser combinados para ofrecer una información interpretable: las preguntas de deseo

o de intención, las preguntas de conocimiento y las preguntas de comportamiento. Un cuestionario corto será mejor aceptado por los encuestados y ofrecerá respuestas de mejor calidad. El cuestionamiento no debe ser percibido como inquisitorial, de modo que será preferible no situar las preguntas de atributo en el inicio. Asimismo, las preguntas más delicadas deben ubicarse hacia el final del cuestionario, justo por delante de las preguntas de atributo.

▶ Llevar una entrevista. En lo que se refiere a las personas que es preciso interrogar y al documento de entrevista, algunas reglas de sentido común deben ser mencionadas: dar una importancia superior al punto de vista de las personas de base que al de los responsables cuyo discurso está orientado por las estrategias, tomar el tiempo necesario para hacer hablar a las personas sobre su trabajo (crear un clima de confianza antes de plantear las preguntas más precisas), desconfiar de las teorías (hacer hablar a las personas de lo que hacen concretamente), dar importancia al sistema relacional, multiplicar las entrevistas y alcanzar un cierto grado de objetividad.

▶ La representatividad. La teoría estadística permite dar un contenido preciso y cuantificable a la noción de representatividad. Una muestra es considerada como representativa cuando es suficientemente grande para reflejar correctamente la distribución de una variable en el seno de una población: una muestra de cientos de individuos seleccionados por el método de las cuotas permite valorar precisamente el valor medio de la variable considerada. En el contexto de la evaluación, se tiende a privilegiar la profundización del cuestionamiento sobre el tamaño de la muestra. Efectivamente, es difícil realizar una investigación a partir de una amplia muestra cuando la información buscada no puede ser lograda a través de unas preguntas abiertas o cuando se desea comprender una situación en profundidad interrogando a distintas personas de un mismo lugar. Por lo cual, se tiene que satisfacer de una concepción más cualitativa de

la representatividad. Suele ocurrir que se intente sacar conclusiones generales a partir de un reducido número de estudios de caso. Según la naturaleza de los fenómenos y de las preguntas planteadas, puede ser suficiente para las necesidades de la evaluación. La validez de una generalización depende, en efecto, tanto de la variabilidad del fenómeno observado como del número de observaciones. Además, no se trata tanto de medir un fenómeno como de conocer las principales características y de realizar un diagnóstico sobre su importancia. Una muestra de pequeño tamaño que refleja los principales contrastes en situaciones que se desean observar suele ser suficiente para contestar a las preguntas que se pueden plantear y sacar algunas conclusiones útiles.

► El enfoque longitudinal. Para evaluar los efectos de una política pública en su dimensión dinámica, por ejemplo los efectos de una medida sobre una población de beneficiarios, es preciso seguir la evolución de su situación a lo largo del tiempo. Las encuestas por panel utilizan medidas obtenidas sobre una misma muestra en diferentes momentos y durante una duración total que puede alcanzar varios años. Como instrumento de predilección para evaluar las medidas sociales, el seguimiento de un panel se enfrenta a tres dificultades prácticas: la presión del tiempo, el coste y la dificultad para mantener la representatividad y la identidad de la muestra a lo largo plazo. Para resolver este problema, es necesario tomar una muestra suficientemente larga al inicio. El enfoque longitudinal puede también ser utilizado ex-post, es decir reconstruyendo posteriormente la trayectoria y los acontecimientos que han afectado a la situación de los individuos del panel. Es especialmente adecuado cuando se desean aprehender los efectos de una intervención de manera dinámica. Estos métodos pueden igualmente ser utilizados con fines de análisis de la causalidad para determinar entre dos variables relacionadas la cual es la causa de la otra.

► Consideración de los puntos de vista de los ex-

pertos. Las técnicas de trabajo en grupo son generalmente utilizadas para intentar conseguir un consenso sobre cuestiones complejas a las que los trabajos de investigación no ofrecen ninguna respuesta unívoca. Una segunda utilización es posible, aunque sea menos frecuente: basarse en la dinámica grupal para caracterizar de manera diferencial las actitudes y las opiniones de ciertas categorías de actores en diferentes momentos de la evaluación, sobre todo al inicio y al final. Su interés, con respecto a la encuesta por entrevista, es de permitir la toma en consideración sintética, rápida y poco costosa de una pluralidad de puntos de vista. Al nivel técnico, los métodos de trabajo en grupo tienen como objetivo optimizar la producción de información por los participantes estimulando o neutralizando los efectos de la dinámica psicosocial del grupo. Sin embargo, el dominio de estas técnicas no es tan evidente como parece, ya que se tiene que prestar una gran atención a la composición del grupo, a la formulación de las preguntas y a la calidad de la animación. Las técnicas más conocidas son los métodos Delphi y el Abaque de Régnier, aunque se pueda también reunir un simple grupo de discusión.

► La perspectiva etnosocial. Sea cual sea la técnica de interrogación utilizada, es imposible conocer precisamente el comportamiento de las personas limitándose a recoger sus impresiones verbales o escritas. Algunas respuestas sobre ciertos efectos averiguables pueden ser confrontadas a otras fuentes de información. Por ejemplo, se puede observar directamente la manera según la cual se comportan las personas en situación, en el contexto de la actividad que se pretende analizar. El interés es doble: rodear la censura vinculada a una comunicación en situación de inferioridad e identificar hechos y actitudes que la persona entrevistada no habría mencionado. Efectivamente, numerosas actitudes y gestos rutinarios son espontáneamente considerados como no pertinentes por los actores. Es especialmente el caso del desarrollo de las interacciones entre las personas y lo que releva de las relaciones sociales subyacentes. La única

forma para el investigador de aprehender la realidad de una situación social compleja es observar directamente los procesos relacionales que la constituyen. En la práctica, la observación directa de una situación supone la inmersión del investigador en un entorno social que ignora o acepta su presencia.

LAS TÉCNICAS DE PRESENTACIÓN DE DATOS

Estas técnicas recubren, entre otras cosas, la estadística descriptiva, es decir las técnicas de presentación sintética de la información contenida en un conjunto de datos. La estadística descriptiva comprende el cálculo y la interpretación de los parámetros caracterizados de la distribución de los valores tomadas como una variable observada: parámetros de centralidad y parámetros de dispersión así como técnicas gráficas. Más complejas y difíciles de dominar que la estadística descriptiva, las técnicas del análisis de datos permiten ir más lejos que una simple valorización de la información. Tienen como objetivo buscar una estructura subyacente a partir de las correlaciones estadísticas entre las unidades observadas o entre las variables: se pueden sacar tipologías, incluso, en ciertos casos, nuevas hipótesis interpretativas.

LA EXPERIMENTACIÓN Y SUS LÍMITES

El análisis de las relaciones causales entre una política pública y las modificaciones de la realidad social del que puede ser la causa constituye el corazón de la actividad propiamente técnica de la evaluación. Es una cuestión inevitable y difícil de abordar. Cualquier acción que aspira a modificar la sociedad interfiere efectivamente con una multitud de otros factores y, en primer lugar, con las tendencias de evolución endógenas del sistema observado. En la práctica de la

evaluación, nos encontramos a menudo en frente de sistemas sociales complejos en el seno de los cuales numerosos fenómenos interactúan. Esta búsqueda solo puede producir resultados fiables cuando la intervención pública actúa sobre un subsistema en el seno del cual su efecto puede ser aislado, descrito y modelizado de manera suficientemente simple.

Para demostrar y cuantificar una relación de causa a efecto entre una política pública y ciertas evoluciones constatadas sobre la situación de la sociedad, hay que contestar a la siguiente pregunta: ¿qué habría sucedido si la política no hubiera sido aplicada? Plantear la pregunta en estos términos supone utilizar un protocolo de experimentación. Se trata, en otras palabras, de aplicar al estudio de los efectos de la acción pública un esquema determinista análogo al que prevalece en las ciencias de la naturaleza. El enfoque consiste en comparar dos situaciones que únicamente difieren desde la perspectiva del enfoque del proceso estudiado. Solo se aplica a un organigrama elemental, es decir a una secuencia bien identificada de objetivos, de dispositivos de acción, de outputs y de outcomes. Se constituyen dos muestras estadísticamente equivalentes, sabiendo que una de ellas se ve sometida al tratamiento del programa mientras que la otra no. Las variables representativas del efecto esperado son medidas por las dos muestras antes y después del tratamiento. La comparación de la evolución constatada de estos parámetros permite entonces pronunciarse sobre el efecto propio del programa. Este modo de demostración sigue siendo válido si la relación entre la causa y el efecto observado no es determinista sino probabilista, como ocurre frecuentemente.

Considerando durante un largo periodo el método de referencia en materia de evaluación, la experimentación es todavía ampliamente practicada en Estados Unidos para evaluar los programas, sobre todo sociales y educativos. Sin embargo, la tendencia actual subraya sus límites. En primer lugar, la experimenta-

ción concierne únicamente las medidas dirigidas a los individuos, las empresas o los territorios. El problema es que numerosas medidas no tienen objetivos individualizados o conciernen al conjunto de una población como, por ejemplo, la prohibición de la publicidad sobre el alcohol en la televisión. En segundo lugar, en muchos casos, la naturaleza misma de la intervención pública hace que sus beneficiarios no puedan ser contratados de manera discrecional. Las ayudas al sector productivo, por ejemplo, solo son concedidas a las empresas que las solicitan. Este modo de contratación induce un sesgo de autoselección difícil de neutralizar. Es verosímil pensar que las empresas que solicitan una ayuda no tienen el mismo perfil económico que las que no la piden. En tercer lugar, no garantiza la reproducibilidad de las condiciones en las cuales ha sido llevada a cabo la experimentación. La transposición de los resultados de una experiencia social a la puesta en marcha de un programa supone que se controle el efecto del contexto particular de esta experiencia. En el caso de los programas sociales cuya eficiencia depende de la movilización de los actores, es una verdadera dificultad. El hecho de participar en una experiencia es un factor de motivación que puede mejorar los resultados del programa. En último lugar, la experimentación plantea problemas de plazo y, por lo tanto, de coste. Sin olvidar una consideración relativa a la utilización de los resultados de la evaluación: la experiencia sugiere que el análisis del funcionamiento del programa es tan importante, en la práctica, que la medida de los resultados. Pero, este análisis solo es pertinente si se realiza en situación real.

En Europa, la experimentación es generalmente considerada como poco practicable puesto que, a las dificultades mencionadas anteriormente, se añade un obstáculo ético-jurídico que no es percibido de manera similar de los dos lados del Atlántico. En su conjunto, los evaluadores e investigadores europeos tienen una actitud más escéptica que sus homólogos americanos acerca de las aportaciones científicas

de la experimentación social. A pesar de sus límites, sigue siendo útil realizar estudios pilotos antes de generalizar una política pública. Pero, el objetivo se convierte entonces, no tanto en medir los efectos de esta política como en anticipar su naturaleza de manera más realista. En estas condiciones, la exigencia de comparación entre dos muestras estadísticamente equivalentes puede ser relativizada: “no es nada evidente que los estudios pilotos deben ser protocolos experimentales o casi experimentales. Es difícil justificar el coste adicional de la experimentación en comparación con otros enfoques. En varias circunstancias, es verosímil que los protocolos con un solo grupo, como los que son practicados en los estudios pilotos administrativos, pueden ser suficientes como para producir la información necesaria a la evaluación prospectiva de la política, es decir contestar a preguntas tales como: ¿con qué efecto aparente? o ¿a qué coste unitario?

Cuando las condiciones de una experimentación no están reunidas, es a veces posible encontrarse con una situación equivalente desde el punto de vista estadístico seleccionando dos muestras comparables en el seno de una población numerosa que comprende participantes y no participantes en el programa. Por lo tanto, no se trata exactamente de una experimentación, ya que el sorteo aleatorio no decide de la participación al programa sino de la inclusión en el protocolo de medida. Si la participación al programa no resulta de una decisión personal, como sucede en las experimentaciones pedagógicas, estamos muy cerca de las condiciones de la experimentación real.

Pero, incluso cuando la experimentación real se hace imposible, la evaluación debe tratar de apoyarse en comparaciones. Los evaluadores son, por lo tanto, conducidos a realizar medidas comparativas sobre grupos no equivalentes, es decir grupos cuyo modo de constitución no es neutral acerca de los efectos esperados del programa. Sucede, por ejemplo, cuando se comparan las trayectorias de inserción sociola-

boral de los desempleados que se han beneficiado de una medida de formación, de un contrato ayudado por las administraciones públicas o de una ayuda a la contratación. Las conclusiones que se pueden sacar de semejantes comparaciones son limitadas en la medida en que la orientación de los desempleados hacia tal o tal dispositivo depende de unas características que influyen sobre la probabilidad de reencontrar un empleo. En algunos casos, es posible neutralizar el sesgo de selección. En la práctica, se utilizan dos métodos. El primero consiste en afinar los criterios de selección para convertir estas poblaciones en las más comparables posibles en lo que se refiere a parámetros pertinentes observables. El segundo consiste en introducir las variables susceptibles de explicar la participación en el programa como variables explicativas exógenas en un modelo global del fenómeno a evaluar.

Asimismo, la modelización puede considerarse, según los casos, como una alternativa o un complemento a la experimentación. Los datos que permiten la estimación del modelo pueden ser de origen administrativo, provenientes de un protocolo experimental o de un protocolo pseudo-experimental. La estimación de un modelo consiste en calcular los valores más probables de los coeficientes del modelo a la vista de los valores observados de las diferentes variables. La estimación de los modelos lineales es ampliamente utilizada en economía. El término de econometría es utilizado a veces para designar esta rama particular de la estadística matemática.

Para valorar un modelo, conviene disponer de un conjunto de datos que se prestan a ello. El análisis macroeconómico utiliza generalmente series temporales de datos agregados. Se puede utilizar el mismo tipo de dato y de técnica para medir, por ejemplo, el impacto de la fiscalidad sobre el empleo. Lo más a menudo, los modelos utilizados para evaluar las políticas se basan en datos individuales. En los modelos a datos individuales, la variable que representa el efecto de la

política es binaria. El coeficiente de la variable binaria, si es estadísticamente significativo, ofrece entonces una medida del efecto del programa. En el caso más frecuente, los datos resultan de varias observaciones sucesivas de un mismo panel compuesto por individuos que participan o no en el programa.

No hay que perder de vista que la calidad de la estimación estadística no es suficiente para demostrar la validez del modelo. Demuestra solamente que es compatible con los datos observados. En otras palabras, cuando dos variables están relacionadas, es posible que una sea la causa de la otra. Los métodos de estimación estadística solo dan resultados fiables cuando se aplican a un modelo convenientemente especificado, coherente y basado en sólidos argumentos teóricos. Lo que significa que tenemos la certeza de haber integrado las principales variables explicativas y que estas no están influenciadas por la variable explicada. No obstante, en la realidad social, las variables son a menudo mutuamente dependientes.

MÉTODOS CUALITATIVOS PARA EVALUAR EL IMPACTO

Ciertos expertos piensan que únicamente los métodos cuantitativos permiten evaluar rigurosamente el impacto de una medida. Existen sin embargo numerosos ejemplos de evaluaciones de impacto fundados en métodos cualitativos. Es posible, por ejemplo, proceder a análisis comparativos a partir de una muestra de beneficiarios y de no beneficiarios de una intervención adecuadamente elegidos, puesto que la comprensión profundizada de cada situación individual compensa el inconveniente de no disponer de dos grupos representativos y comparables. Un tal método ha sido utilizado por AFD para evaluar un proyecto de desarrollo agrícola en Guinea¹³. Este enfoque se

13 Delarue, J., Mise au point d'une méthode d'évaluation

aparenta a la realistic evaluación de Pawson y Tilley¹⁴cuya idea fundamental es que es más útil comprender cómo las palancas de acción de un programa operan en la interacción, dentro de un contexto particular, que de intentar medir su eficacia en lo absoluto.

LAS TÉCNICAS DE VALORACIÓN

Las técnicas de valoración son técnicas analíticas que pueden ser útiles para realizar una valoración sintética de un programa. Los más importantes son el análisis coste-eficacia y el análisis coste-ventaja que permiten cuantificar la eficiencia del programa. En ambos casos, la primera etapa consiste en valorar su coste, lo que puede revelarse difícil cuando la contabilidad presupuestaria no ha sido concebida desde el inicio para seguir los gastos correspondientes.

El análisis coste-ventaja compara el conjunto de los costes públicos y privados y los beneficios del programa con el fin de determinar si los beneficios exceden los costes y, si es así, de cuanto. Conviene insistir sobre el hecho de que el análisis coste-ventaja presupone una medida de los impactos del programa. A suponer que se franquea una etapa, hace falta resolver la difícil cuestión de la valoración monetaria de este impacto. La economía pública es la disciplina que tiene como objeto fundar racionalmente diferentes métodos de cálculo del valor económico de los bienes colectivos y otras ventajas producidas por la acción pública.

El análisis coste-eficacia se diferencia del análisis coste-ventaja por el hecho de no exigir la traducción

systematique de l'impact des projets de développement agricole sur le revenu des producteurs. Etude de cas en région Kpélé. Paris, Thesis, 2007.

14 Pawson. R., Tilley. N., Realistic Evaluation. London, Sage, 2001.

de los beneficios en términos monetarios. Se limita a comparar los costes necesarios para alcanzar un cierto nivel de resultado de las diferentes políticas públicas. Por ejemplo, es corriente comparar los diferentes programas de lucha contra el desempleo en términos de coste del empleo creado o de coste del desempleo evitado.

El análisis multicriterio propone un método de valoración sintético fundado en la toma en consideración de varios criterios de evaluación heterogéneos. Se utilizan frecuentemente para clasificar diferentes medidas o propuestas. Concretamente, el método consiste en elegir un sistema de notación y de ponderación de los diferentes criterios, del que se puede deducir un índice sintético. La debilidad del análisis multicriterio proviene del hecho de que es imposible justificar racionalmente la elección y la ponderación de criterios heterogéneos. Es deseable considerarlo como un instrumento de simulación y de iluminación de la decisión que permite a los que toman las decisiones averiguar las consecuencias de la elección y de la ponderación de un conjunto de criterios de valoración.

Las técnicas de valoración son útiles como ayudas para la reflexión. La última palabra de la valoración evaluativa debe volver a la instancia de evaluación con respeto al conjunto de las informaciones de las que dispone. La comprensión facilitada por los análisis coste-ventaja y coste-eficacia es más útil en el momento de la evaluación ex-ante, en la medida en que se necesita un criterio de decisión simple. En todos los casos, es preciso ser consciente de la distancia que separa lo racional económico de lo razonable político, como lo ilustra el siguiente ejemplo. En 1991, Laurence Summers, entonces jefe economista en el Banco Mundial, recomienda que el Banco fomentara la transferencia de las industrias contaminadoras a los países en vía de desarrollo. Se basaba en la idea según la cual "la medida de los costes de sanidad vinculadas a la contaminación depende de las pérdidas económicas debidas a un aumento de la morbilidad y

de la mortalidad. Desde este punto de vista, una cantidad determinada de contaminación debe producirse allá donde los salarios son los más bajos". El problema es que para medir el grado de insatisfacción creado por la contaminación, los economistas se basan en el consentimiento a pagar para evitar este perjuicio. Como el bienestar es menor en los países en vía de desarrollo, el impacto relativo es inferior. Si el razonamiento es lógico, es políticamente indefendible.

CONCLUSIÓN

Recordemos que este artículo ha querido poner de manifiesto los principios metodológicos de la evaluación de las políticas públicas y, más precisamente, la organización y el desarrollo de dicha evaluación, desde el cuestionamiento hasta las conclusiones; sin olvidar los argumentos y los instrumentos utilizados. Dicho de otra forma, estudia los métodos de la evaluación desde la doble perspectiva de la dirección de los proyectos y de las técnicas de análisis y de medida.

Al término de este trabajo, es preciso replantear el problema de la definición de la evaluación. A pesar de ser objeto de fuertes expectativas y de conocer un notable desarrollo, la evaluación padece de una "identidad múltiple y discutida". No ha encontrado todavía un lugar estable y reconocido en el paisaje científico y administrativo. Lejos de ser puramente especulativa, esta cuestión condiciona las estrategias de consolidación y de institucionalización de las actividades de evaluación. A este respecto, existen tres modelos: 1) el modelo de la disciplina científica según la cual la evaluación aparece como ciencia de la medida de los efectos económicos y sociales de la intervención pú-

blica, 2) el modelo de la profesión en función del cual la evaluación se presenta como la práctica de una corporación de profesionales especializados que se reconocen en un conjunto de valores y de reglas éticas y metodológicas y 3) el modelo institucional que concibe la evaluación como un conjunto de dispositivos y de reglas de procedimiento que imponen la utilización del conocimiento social en los procedimientos de decisión y en la gestión de los servicios públicos.

En su inicio, la evaluación podía definirse como la ciencia de la medida de los efectos de la acción pública. De hecho, es enseñaba en los departamentos de "Medida y evaluación" de las universidades americanas. Desde los años 1980, la situación ha evolucionado y la evaluación se encuentra de ahora en adelante en el cruce de todas las ciencias sociales. Desde otro punto de vista, puede ser percibida como una fuente de conocimiento sustancial sobre las políticas públicas, sus mecanismos de acción y las condiciones de eficacia. Considerada de esta forma, constituye una rama empírica del análisis de las políticas públicas.

Porque no se conforma con la yuxtaposición de cuestionamientos y las aportaciones de diferentes disciplinas, la evaluación ofrece un modelo para una integración multidisciplinar cuya necesidad es cada vez más reconocida. Su aportación en la materia es triple: 1) dando la prioridad a las cuestiones prácticas sobre las cuestiones teóricas, la evaluación ofrece a los investigadores que trabajan en las diferentes disciplinas un campo de enfrentamiento neutral hacia los paradigmas disciplinares, 2) porque se pregunta en permanencia sobre sus métodos y el estatus de los conocimientos que moviliza, puede suscitar un trabajo de aclaración sobre la importancia respectiva de los distintos paradigmas, y 3) plantea a todas las disciplinas la cuestión de la utilidad social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chen. H.T., Practical Program Evaluation : Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectivness. Thousand Oaks, Sage, 2004.

Commission Européenne, Evaluating EU expenditures programmes, 1997.

Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

Conseil Scientifique de l'Evaluation, L'évaluation en développement. Paris, La Documentation française, 1997.

Delarue. J., Mise au point d'une méthode d'évaluation systématique de l'impact des projets de développement agricole sur le revenu des producteurs. Etude de cas en région Kpélé. Paris, Thesis, 2007.

General Accounting Office, Designing Evaluation and Evaluating Synthesis, 1991.

Guba. E., Lincoln. S., Fourth Generation Evaluation. London, Sage, 1987.

House. E. R., "The limits of cost benefit evaluation", Evaluation, janvier 2000.

Ministerio de Hacienda australiano, 1994.

Patton. M. Q., Utilization-Focused Evaluation. London, Sage Publication, 1987.

Pawson. R., Tilley. N., Realistic Evaluation. London, Sage, 2001.

Rossi. P.-H., Freeman. H.-E., Evaluation: a Systematic Approach. London, Sage, 1993.

Scriven. M., Evaluation Thesaurus. London, Sage, 1991.

ENTREVISTA A

Juan Manuel Suárez Japón
Rector UNIA



LA SEDE PERMANENTE DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA EN SANTA M^a DE LA RÁBIDA ACOGE, POR TERCER CURSO CONSECUTIVO, EL MASTER LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A INICIATIVA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, LA UNIA PUSO HACER TRES AÑOS EN MARCHA EL PROGRAMA MASTER CON LA INTENCIÓN DE CONTRIBUIR A SUPLIR LAS CARENCIAS DETECTADAS EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, VINCULADAS AL INSUFICIENTE CONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS SOBRE LA CUESTIÓN Y CONTRIBUIR A LA PROMOCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACIDADES EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS, PROGRAMAS Y POLÍTICAS EN IBEROAMÉRICA.

¿QUÉ LLEVÓ A LA UNIA A APOYAR LA INICIATIVA DEL MASTER IBERO-AMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE LE PLANTEÓ EL ENTONCES PRESIDENTE DE LA SEE, D. CARLOS ROMÁN DEL RÍO?

No mentiría si dijese que fue su entusiasmo, la capacidad de convicción que Carlos ponían en cuantos proyectos ponía en marcha. Pero, “a fuer” de sinceros, tras áquel había un proyecto riguroso, con un plantel de profesorado pluridisciplinar con capacidad contrastada y, aunque resulte prosaico, con un conocimiento de las necesidades y demandas testadas del “mercado” universitario y/o de la gestión pública iberoamericana. Tal es así, que el Master fue consecuencia del Encuentro sobre “Evaluación, y Gobernabilidad” que hicimos en La Rabida en octubre de 2006 y en el otoño siguiente comenzó la Iª Edición.

Además, estratégicamente para la UNIA contribuir a la formación de gestores públicos latinoamericanos desde la calidad universitaria era un mandato desde que, hace más de doce años, formalizamos el llamado Grupo de Universidades La Rábida cuyo objetivo es favorecer la integración y el desarrollo de los pueblos iberoamericanos y ampliar las bases de la cooperación académica, científica, tecnológica y cultural.

DADA SU EXPERIENCIA DOCENTE E INVESTIGADORA, ¿QUE CARENCIAS CONCRETAS VIENE A CUBRIR EL PROGRAMA Y QUÉ LO HACE DIFERENTE?

En el campo de la docencia en Ciencias Sociales en general y en particular, al respecto de la Evaluación de Políticas Públicas se trata de un diseño docente pluralista e integrador que, por tanto, viene a superar los enfoques fragmentados y sesgados de gran parte de los cursos de especialización vigentes. De ahí que su aspecto cualitativo diferenciador más interesante sea que la metodología docente empleada – con la combinación de módulos no presenciales, presenciales y de investigación – permita superar la clásica transmisión de conocimientos, hábitos y habilidades de los docentes para introducirlos en el camino de la producción y transmisión de conocimientos, aportando nuevas ideas e intentando la aplicación a su “praxis” profesional concreta.

¿QUÉ PÉRFIL PRESENTAN LOS ALUMNOS QUE ACCEDEN AL MASTER?

Altos funcionarios gubernamentales relacionados directamente con la Gestión de Programas y/o Actuaciones públicas, asesores, docentes e investigadores. Un segundo grupo lo constituyen los profesionales externos, en su mayoría vinculados al denominado “cuarto sector” – organismos internacionales de cooperación, ONG,s. -- y, en menor medida, estudiantes universitarios de tercer nivel.

No estamos ante una formación de carácter iniciático ó “ex novo”; en todo caso, pueden serlo las técnicas a utilizar, los métodos actualizados y la metodología docente. Pero, nuestros alumnos y alumnas – en su mayoría -- viene familiarizados con la práctica del seguimiento, la evolución y la sistematización de proyectos y/o programas públicos de actuación. Y es, por ello, que resulta tan enriquecedora la dinámica de interacción entre profesorado y alumnado que permite una mejora permanente de los contenidos del programa docente y de los temas de investigación abordados.

¿CÓMO VALORA LAS DOS PRIMERAS EDICIONES Y QUÉ PERSPECTIVAS TIENE EL IIIº MASTER EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUE FORMA PARTE DEL PLAN DOCENTE DE LA UNIA PARA EL CURSO RECIÉN COMENZADO?

Entendemos que hay indicadores que manifiestan el camino de consolidación emprendido. El número de solicitudes del primero al segundo se triplicó, el nivel de formación y profesionalización de los asistentes es manifiestamente mayor, la Fundación Carolina

-- que patrocina cinco becas -- y la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo se suman a la Agencia Española de Evaluación como patrocinadores y, en fin, ya tenemos demandas de Universidades Latinoamericanas para impartir allí el Master. Con todo, y en coherencia con lo que significa la evaluación, aún quedan cuestiones a superar como es la culminación de las Tesinas de Investigación, una mayor participación de docentes nacionales y una mayor vinculación del alumnado con el profesorado a través del uso continuado de la plataforma virtual; principalmente, transcurrido el periodo de formación presencial.

DESDE LA UNIVERSIDAD HAY UNA CONCEPCIÓN NATURAL DE LA EVALUACIÓN, ¿ EN QUÉ MEDIDA SIENTE QUE LA UNIA SE COMPROMETE CON LA IDEA DEL DESARROLLO DE LA “CULTURA” DE LA EVALUACIÓN EN EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD ?

La doble vertiente de evaluación interna y externa forma parte de la cultura de trabajo de la Universidad Internacional de Andalucía; no obstante, los cambios tecnológicos que modifican a ritmo vertiginoso los comportamientos de toda la sociedad y marcan un S.XXI con un cada vez mayor protagonismo de la ciudadanía hacen de la evaluación una herramienta exigible. Pero, no solamente con la interpretación restrictiva del examen, sino con la visión más amplia del aprendizaje para la mejora. Y en ese empeño, la Universidad tiene que ser referente necesario. Es nuestro deber, nuestro compromiso y nuestro reto.

CON MOTIVO DE LA CONMEMORACIÓN DEL BICENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812, DENTRO DE TRES AÑOS, EN CÁDIZ, ¿ CÚAL PUEDE SER LA CONTRIBUCIÓN DE ÉSTA INICIATIVA EN EL MARCO DE LAS NUEVAS CONCEPCIONES DE GOBERNABILIDAD LIGADAS A LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LATINOAMÉRICA ?

Al hilo de lo apuntado antes, con el objetivo de desarrollar una nueva “cultura” de la evolución de la gestión pública en general el evento citado puede ser un extraordinario marco para concitar voluntades, alcanzar consensos metodológicos y formular declaraciones de principios comunes que nos permitan dotar de coherencia, eficacia y eficiencia a la intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Con ello, siguiendo lo que en la UNIA venimos defendiendo, se posibilita dotar a la herramienta – en éste caso, la evaluación de políticas públicas – de la calidad exigible, con rigor en la formación y fomentando la investigación aplicada mediante la profundización, el conocimiento y la difusión de la “buenas prácticas”.

POR ÚLTIMO, ¿CÚAL ES EL PAPEL DE UNA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL, CON CLARA VOLUNTAD DE COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA COMO LA DE ANDALUCÍA, EN EL MARCO DEL ESPACIO UNIVERSITARIO ÚNICO EUROPEO?

El Espacio Europeo ha impulsado reformas que nos han afectado de un modo muy claro y positivo, al menos en dos cuestiones. De un lado, nos ha permitido incorporarnos a la impartición de postgrados oficiales, es decir, nos ha ensanchado nuestro horizonte permitiéndonos impartir esos postgrados e impartir los correspondientes títulos oficiales. De ese modo, podemos ofrecerlos, con ese cariz oficial y homologable en el marco europeo, a nuestros partners de Marruecos o de América Latina. De otra parte, el Espacio Europeo ha acentuado el papel de las universidades como espacios para la formación permanente y como un ámbito en el que tengan presencia destacada los valores de la responsabilidad social. En relación con ello, ya hemos señalado en la Memoria de Responsabilidad Social que acabamos de aprobar y de editar que para nosotros la cooperación al desarrollo y la transferencias de conocimientos constituyen un fin inexcusable.

MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2009-2010 EN LA UNIA

un
i
A
III
Máster
Latinoamericano
en
Evaluación
de Políticas Públicas

Universidad Sede
Internacional Santa María
de Andalucía de La Rábida

Dirección:
Dr. José Luis Osuna Llaneza,
Universidad de Sevilla
Coordinación:
Dra. Onaidal Álvarez Figueroa,
Universidad de La Habana

Módulo no presencial
Del 29 al 30 de febrero de 2010
Módulo presencial
Del 19 de abril al 2 de julio de 2010
Módulo de investigación
hasta abril de 2011

INFORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Módulo no presencial
- Módulo presencial
- Tratados académicos del Periodo Escuelas
- Módulo de Investigación
- Trabajo de Máster Investigador

Información e inscripción
Universidad Internacional de Andalucía.
Sede Iberoamericana de La Rábida.
Parque La Rábida.
21819 Palos de la Frontera (Huelva).
E-mail: alumnos.larabida@unia.es
Teléfono: +34 959 350452
Fax: +34 959 350158

www.unia.es

Objetivos Generales del Programa

Este programa de Master está diseñado para contribuir a suplir carencias formativas que se han detectado en el ámbito de la función pública, vinculadas al insuficiente conocimiento por parte de los funcionarios sobre el tema de la Evaluación de las Políticas Públicas, en enfoque fragmentado y sesgado en algunos de los programas de estudios y cursos vigentes, la falta de actualización sistemática de los materiales bibliográficos de apoyo, así como la escasa vinculación y cooperación entre las instituciones que capacitan funcionarios públicos en lo referido al tratamiento del tema en el ámbito latinoamericano.

La metodología empleada (enseñanza problemática y métodos activos) posibilita que se trascienda la reproducción de los conocimientos, hábitos y habilidades de los estudiantes en el desempeño de su labor, y puedan ascender a una etapa superior, la de la producción de conocimientos, es decir, aportes de nuevas ideas, y su aplicación -siempre que sea posible- a su praxis profesional concreta.

El objetivo que persigue el Programa del Master es determinar, reunir y organizar los conocimientos que los funcionarios/as deben tener para elevar su profesionalidad y lograr una mayor eficiencia, tomando en consideración los requerimientos del contexto social. Considera también los requisitos éticos del empleado/a público y el desarrollo de su vocación por contribuir a la elevación de la calidad de vida de sus conciudadanos.

El Programa genera capacidad en los alumnos para:

Profundizar en aspectos teóricos-conceptuales vinculados a las políticas públicas, quienes deben requerir mayor profundidad y amplitud de conocimientos, habilidades y competencias en esa esfera para desempeñar sus funciones. En este grupo pueden ubicarse también asesores, docentes e investigadores relacionados con las políticas públicas.

- ▶ Examinar, desde una perspectiva interdisciplinaria, los problemas más relevantes vinculados a la evaluación de las políticas públicas en las actuales condiciones de globalización.
- ▶ Analizar las vías para lograr el perfeccionamiento de la evaluación de las políticas públicas.
- ▶ Propiciar el desarrollo de una cultura sobre la evaluación, así como de una práctica profesional consecuente.
- ▶ Analizar críticamente experiencias de evaluación de políticas públicas de diferentes países, regiones, sectores e instituciones.

Perfiles de Interés:

El perfil que pueden poseer los alumnos se caracteriza por cuatro situaciones diferentes:

- ▶ Los que se desenvuelven más en los marcos del sector externo, organismos internacionales, ONGs, u otros similares, quienes demandarán más capacidades de analistas en los temas de evaluación.

- ▶ Funcionarios de alto nivel jerárquico, responsables del diseño y valoración global de las políticas públicas. Sus requerimientos se corresponden más con la primera categoría, aunque su actividad sea diferente.
- ▶ En general, estudiantes universitarios, principalmente de tercer ciclo, que quieran dirigir su actividad profesional al campo de la gestión pública, y que encuentran en la evaluación un ámbito de especialización.

Numero de plazas y requisitos de titulación:

La Universidad Internacional de Andalucía hace pública la convocatoria de 30 PLAZAS, destinadas a titulados superiores universitarios (Licenciados o títulos equivalentes para el Master Universitario), que acrediten un alto nivel de preparación en la materia objeto de este programa.

Plazos de Solicitud de Becas y Matrícula

Plazo de solicitud de becas: hasta el 15 de enero de 2010. Plazo de matrícula: hasta el 30 de enero de 2010, siempre que queden plazas vacantes

NOTICIAS

TALLERES ONLINE 2009-2010 EN EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN APLICADA EN CLAREMONT GRADUATE UNIVERSITY



Claremont Graduate University presenta su programa 2009-2010 de talleres para la capacitación en evaluación en línea. Esta serie de cursos prácticos están disponibles únicamente en línea para una audiencia limitada.

El programa incluye una serie de temas con los nombres principales en el campo de la Evaluación, así como de temas de vanguardia en el uso de la tecnología en la evaluación y la investigación aplicada. Cada taller de 3 horas incluye 90 minutos de instrucción, seguido por otra sesión interactiva de 90 minutos de ejercicios y debate al día siguiente. El precio de cada taller es de 140 dólares para el taller completo (3 horas de instrucción e interacción) o 90 dólares para el primer día de instrucción única (de 90 minutos).

Fechas:

- ▶ 21-22 de Noviembre: The Domain of Evaluation (Michael Scriven).
- ▶ 30 de noviembre a 1 diciembre: What Counts as Credible Evidence in Evaluation and Applied Research? (Stewart I. Donaldson).
- ▶ 26-27 de Enero: Using Evaluation Theory to Improve Practice (Stewart I. Donaldson).
- ▶ 20-21 de Febrero: The Logic of Evaluation (Michael Scriven).
- ▶ 13-14 Marzo: Meta-Evaluation - A Checklist Approach (Michael Scriven).
- ▶ 11-12 Mayo: Ethnography for Evaluation (David Fetterman).
- ▶ 25-26 de Mayo: Practical Program Evaluation: A Program Theory Approach (Stewart I. Donaldson).
- ▶ 8-9 de Junio: Using Technology to Enhance Evaluation and Applied Research (Tarek Azzam).

SEMINARIO *EASY_ECO* SOBRE EVALUACIONES MEDIOAMBIENTALES ESTRATÉGICAS

Comienza 12/11/2009 - 15:17

Finaliza 23/11/2009 - 23:59

Abierto hasta el 23 de noviembre el plazo de inscripción para el seminario presencial en Trento (Italia) de formación para jóvenes investigadores/as en materia de evaluación del desarrollo sostenible. El seminario tendrá lugar del 10 al 12 de marzo de 2010. En esta ocasión, el seminario estará centrado en evaluaciones estratégicas medioambientales.

Previo a la formación presencial es necesario cursar la formación on-line. El programa dispone de becas para cubrir los gastos de los jóvenes investigadores admitidos a la formación que cubren los desplazamientos, la manutención y el coste de inscripción.



Unión Europea
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD
ESPAÑOLA
DE EVALUACIÓN