

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Carmen ECHEBARRIA MIGUEL
Departamento de Economía Aplicada V
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Avda. Lehendakari Aguirre, 83
48015 Bilbao
Teléfono: 95 601 3887
Fax: 94 601 7087
Dirección electrónica: ebpecmic@bs.ehu.es

RESUMEN

La evaluación de políticas y de programas, a pesar de estar considerada un componente clave en el circuito interno de la toma de decisiones, continúa siendo hoy una cuestión poco desarrollada. Por el contrario, existe un importante grado de confusión y contradicción sobre los métodos apropiados para efectuarla y se dispone de pocos estudios de evaluación rigurosos. Sin embargo, actualmente parece existir consenso en la necesidad e importancia de impulsar la actividad evaluadora, y, en especial, la evaluación de políticas públicas, en orden a obtener un uso más eficiente de los recursos entre las distintas actividades a la vez que facilitar vías de acción de futuro.

El objetivo de esta comunicación es presentar las principales tendencias y métodos utilizados por las administraciones más avanzadas para evaluar sus programas, garantizar su calidad y planificar las actuaciones futuras, tratando de aportar datos suficientes para tener un conocimiento básico de las nuevas técnicas de control y de los efectos que las mismas van a tener sobre la acción de la Administración y la percepción que de ella tengan los ciudadanos.

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas y de programas, a pesar de estar considerada un componente clave en el circuito interno de la toma de decisiones, continúa siendo hoy una cuestión poco desarrollada. Por el contrario, existe un importante grado de confusión y contradicción sobre los métodos apropiados para efectuarla y se dispone de pocos estudios de evaluación rigurosos. No obstante, actualmente parece existir consenso en la necesidad y en la importancia de impulsar la actividad evaluadora, y en especial la evaluación de las políticas públicas, en orden a obtener un uso más eficiente de los recursos entre las distintas actividades a la vez que facilitar vías de acción de futuro.

Efectivamente, la popularidad y difusión de los estudios de evaluación proceden de la necesidad generalizada de conocer los efectos y repercusiones de los programas de actuación de los poderes públicos, que suponen notables esfuerzos inversores, y consecuentemente, derivar lecciones de la experiencia (Monnier, 1995).

La evaluación sistemática de programas y políticas comienza a generalizarse en Gran Bretaña, Estados Unidos y Holanda a partir de los años setenta, frecuentemente a través del examen de los efectos reales producidos por una política determinada, fórmula comúnmente conocida como evaluación ex-post o enfoque retrospectivo (Subirats, 1989; Ballart, 1992; Vedung, 1997). España no participa de este proceso hasta mucho más tarde, y habrá que esperar a finales de los años ochenta y principios de los noventa para que los primeros estudios de evaluación realizados en nuestro país vean la luz.

En cualquier caso, desde mediados de los años setenta, la creciente demanda de evaluaciones ha contribuido a consolidar la evaluación como disciplina científica y hasta como una profesión independiente. De forma paralela a este crecimiento, se produce una importante evolución conceptual, que se ha traducido en una ampliación progresiva de su ámbito, y en la aparición de nuevas ideas en torno a sus propósitos y métodos.

2. CONCEPTUALIZACIÓN

Como indica X. Ballart, la evaluación de programas no tiene una definición pacífica y ampliamente aceptada por la literatura. Los términos “program evaluation”, “policy evaluation” y “evaluation research” han sido objeto de una variedad de interpretaciones en función de lo que los distintos investigadores incluyen en este campo de investigación y/o entienden que son sus métodos propios. La evaluación está sujeta, por tanto, a múltiples interpretaciones sin que, hasta el momento, haya sido posible generar una definición aceptada sin discusión ya que no todos los que trabajan en este campo lo hacen bajo una misma perspectiva teórica, ni siquiera bajo una misma concepción del mundo real.

De ahí que el término evaluación se utilice para designar actividades que, a primera vista, son muy diferentes tales como un informe interno realizado por una organización no gubernamental para conocer los resultados de sus proyectos de desarrollo y la efectividad de su gestión, una auditoría de control realizada por un organismo superior que tutela las actividades de una institución no lucrativa, el trabajo de un equipo de sociólogos que analizan los efectos sobre un colectivo de ciudadanos de una medida de carácter social, un grupo de economistas que estiman el impacto económico de un programa de creación de empleo, o un organismo público que contrata a una consultora para revisar su estructura y sus funciones. Todas estas actividades pueden ser consideradas como prácticas evaluadoras ya que una de las propiedades de este término es ser “una palabra elástica que se estira para abarcar juicios de muy distintos tipos”.

Sin embargo, a pesar de esta gran diversidad conceptual y práctica, buena parte de los autores conciben la evaluación de programas como “la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social”. En todo caso, un análisis más detallado de la práctica evaluadora más actual pone de manifiesto tres elementos o componentes que, en proporciones diversas, van a aparecer en toda evaluación:

1- El componente cognoscitivo dirigido hacia la recogida y el tratamiento de informaciones sobre lo que ha sucedido o está sucediendo en el programa o política pública evaluada. Este componente responde a la ambición de medir o de apreciar los efectos de la política evaluada sobre la sociedad y de comprender su lógica de funcionamiento.

2- El componente normativo orientado a la emisión de juicios sobre el valor y el mérito de un programa o aspectos del mismo, con el fin de conocer si se está actuando de forma correcta, si la política es un éxito o un fracaso.

3- El componente instrumental que permitirá la generación de recomendaciones políticas y técnicas con el fin de mejorar la política evaluada y clarificar el papel de los diferentes protagonistas y las condiciones y consecuencias de sus acciones y decisiones.

Todo lo dicho sirve para constatar que, en la actualidad, existe una demanda efectiva y generalizada de información evaluativa por parte de los poderes públicos que, aunque esté lejos de obtener una completa satisfacción, sí ha contribuido a generar un amplio consenso alrededor de la idea de que la evaluación constituye una herramienta de la que no pueden prescindir los poderes públicos.

3. MÉTODOS DE EVALUACIÓN

Las dos primeras impresiones que obtenemos al intentar describir las distintas aproximaciones o métodos de evaluación de medidas de política económica son por una parte, que hay tantas clasificaciones de los mismos como estudiosos del tema y por otra, que ninguno de los diferentes métodos contemplados es enteramente satisfactorio.

Partiendo de estas premisas, podemos señalar que existen por lo menos seis maneras de evaluar un programa o política económica determinada. En primer lugar cabe citar el método llamado ad hoc (Richardson, 1986), basado en indicadores tales como número, tamaño y tipo de empresas que se benefician del programa, número de empleos creados, etc. Sin embargo, el método no es sistemático ya que la elección de las variables

a evaluar depende, muchas veces, de la disponibilidad de datos y del juicio subjetivo del analista.

Un segundo método es el que se apoya en el análisis shift-share¹, técnica que alcanzó gran difusión en los años setenta, para medir el impacto de la política regional. En concreto, los resultados de la región se comparan con los esperados sin la política y la diferencia es el impacto de la implementación de dicha política. Este método fue usado, frecuentemente, con varias modificaciones por Moore y Rhodes² y otros autores para comparar los valores alcanzados por las variables económicas en las zonas asistidas y no asistidas en el Reino Unido, en períodos de política activa y en períodos de ausencia de medidas políticas. Esta aproximación ha recibido también importantes críticas (Schofield, 1987; Morrisey, 1995). En particular, este método ha sido puesto en entredicho en la medida en que no existe una metodología apropiada para medir el comportamiento esperado, debido a que las aplicaciones de tipo predictivo están todavía muy poco desarrolladas.

En tercer lugar, es reseñable el análisis coste-beneficio. A juicio de algunos autores (Drewett, 1997; Ballart, 1992), el análisis coste-beneficio es la principal técnica o conjunto de técnicas para llevar a cabo un análisis de evaluación económica. En este sentido, opinan que una valoración económica de cualquier medida de política debería, idealmente, contemplar un completo análisis coste-beneficio sobre su conveniencia y una comparación con otras opciones políticas. No obstante, estos autores junto a otros son conscientes de las numerosas dificultades teóricas y prácticas³ incorporadas al uso de esta técnica, lo que la hace, en muchas ocasiones, compleja y posiblemente inapropiada.

Un cuarto método consiste en evaluar la política pública en términos del alcance con que cumple unas metas predeterminadas (Vedung, 1997). De este modo, se miden las

¹ Sobre la técnica de análisis shift-share puede verse la explicación de Rodríguez Saíz et al. (1986): "Política Económica..." Op. cit. pp. 102-108 y la Armstrong, H. Taylor, J. (1978): "Regional Economic Policy and its Analysis", pp. 301-308, Philip Allan Publishers, Oxford.

² Algunos de sus trabajos de investigación más conocidos son Moore, B. y Rhodes, J. (1973): "Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy". Economic Journal 83, pp. 87-110 y Moore, B.; Rhodes, J. y Tyler, P. (1982): "Urban/rural shift and the Evaluation of Regional Policy". Regional Science and Urban Economics 12, pp. 139-157.

³ Especialmente controvertida es la mediación y cuantificación de los costes y beneficios intangibles ocasionados con la puesta en marcha de toda política, programa e instrumento. Sobre las ventajas y desventajas del análisis coste-beneficio pueden verse las obras de Craig, H. (1990): "Regional Economic Impact Analysis and Project Evaluation". Vancouver, University of British Columbia Press, pp. 165-169; Shefer, D y Kaeses, I (1990): "Evaluation Methods in Urban and Regional Planning". Town Planning Review, 61, pp. 76-78 y sobre el análisis coste-beneficio en general, es interesante el trabajo monográfico de Schofield, J.A. (1987): "Cost-Benefit Analysis in Urban and Regional Planning". Allen and Unwin. London, cuyo capítulo 15, pp. 194-207, está dedicado a la evaluación de la política regional.

repercusiones producidas por un programa o medida de política concreta en contraste con sus objetivos. Sin embargo, este método no está exento, asimismo de limitaciones. Buena prueba de ello, es que en el caso de objetivos fijados, es siempre tentador para los políticos intentar garantizar el éxito de sus programas reduciendo los objetivos de forma que éstos sean fácilmente alcanzables (Richardson, 1986)⁴. Especialmente controvertida es la medición y cuantificación de los costes y beneficios intangibles ocasionados con la puesta en marcha de toda política, programa o instrumento.

Una quinta aproximación es la evaluación a través del uso de métodos estadísticos y econométricos⁵ basados en el análisis de varianza, análisis de regresión, las técnicas multivariantes y los modelos de control óptimo. Todos estos métodos presentan un círculo importante de dificultades, inherentes a su propio planteamiento, que pueden incidir en la fiabilidad de los resultados obtenidos.

Finalmente, un sexto y último método de evaluación se basa en el uso de los métodos de encuesta, técnica cualitativa por excelencia. Las entrevistas en profundidad, los cuestionarios y la observación directa, proporcionan una oportunidad de conocer las causas y efectos de una política mejor que los métodos que están orientados al establecimiento de una relación causal entre las variables (Robinson, Wren y Goddard, 1987).

Igualmente, constituyen una aportación relevante para determinar la situación de supuesta ausencia de medidas políticas, al incluir preguntas sobre el mantenimiento de las decisiones adoptadas en el caso de que no se hubieran puesto en marcha tales medidas e incluso de haber establecido otras distintas (Stecher y Davis, 1987). Ahora bien, hay que tener extremo cuidado en el diseño del cuestionario de forma que éste no influya en las respuestas dando con ello lugar a conclusiones falsas y tampoco es conveniente renunciar al uso de técnicas estadísticas que en numerosas ocasiones ayudan a clarificar los resultados. Finalmente, no hay que olvidar tampoco que las encuestas no están libres de ofrecer opiniones subjetivas.

⁴ Richardson, HW. (1986); "Economía Regional y Urbana". Alianza Universidad. Madrid, pp, 194-195, se detiene en la consideración de posibles soluciones a las dificultades de esta aproximación, aunque éstas no son tampoco plenamente satisfactorias.

⁵. Una explicación detallada de estos métodos se encuentra en Ballart (1992).

4. LIMITACIONES EN LA EVALUACIÓN EMPÍRICA

Es indudable la complejidad que encierra todo proceso de evaluación de programas y políticas públicas y son considerables las dificultades envueltas en una completa consideración de todos los efectos. En este sentido, la literatura sobre métodos y sistemas de evaluación así como buena parte de los trabajos empíricos recogen con relativa frecuencia algunos de los problemas principales que aparecen en todo estudio de evaluación.

Entre las limitaciones que se citan más habitualmente estarían las siguientes. En primer lugar, la disponibilidad de datos o información sobre el programa o política a analizar, puesto que no siempre se posee una base contrastable de información y en ocasiones esta tiende a ser excesivamente fragmentaria o puntual. En segundo lugar, se encuentra la existencia de carencias metodológicas y de adaptación de los procedimientos metodológicos ya existentes para analizar el impacto de la política económica. Como ha señalado Vanderplaat (1995), hay muchas debilidades en metodología puesto que algunos de los métodos presentan problemas de subjetividad y simpleza mientras que otros adolecen de excesivo rigor y escasa utilidad práctica (Hart, 1991).

Todo ello pone de relieve las dificultades de la evaluación y contribuye a enmarcar la polémica sobre las aproximaciones científica y pragmática a la hora de llevarla a cabo. En Estados Unidos, los estudios de evaluación han evolucionado significativamente a lo largo de los ochenta desde el diseño de modelos matemáticos formales, ampliamente utilizados en los años setenta aunque con mayor relevancia académica que política, hacia enfoques más pragmáticos y realistas cuyo objetivo es informar a los políticos (policy-markers) e influir en el proceso de toma de decisiones.

De este modo, hay una tendencia evidente a la reducción de los estudios de evaluación cuantitativos e igualmente un claro avance hacia estudios de tipo cualitativo aunque la práctica habitual está conduciendo a posiciones intermedias en las que predomina una combinación de ambos métodos de evaluación (Hart, 1991). En este sentido, Monnier (1995) opina que se necesita más evaluación cualitativa porque a su juicio el análisis cuantitativo no es más que una fracción de la información necesaria para juzgar si una política o un programa ha tenido éxito o no.

Una tercera limitación es la que hace referencia al contexto macroeconómico en el que se desarrolla la política o programa objeto de análisis, a menudo ignorado en muchos estudios de evaluación. Así, cuando sobre una misma realidad inciden múltiples variables de forma simultánea en el tiempo, es muy complejo y puede resultar artificial valorar el papel que cada una de ellas ha tenido sobre esa realidad sin tener en cuenta el contexto económico global o las circunstancias concretas en las cuales se ha operado (Patton, 1997).

Un cuarto problema general que se plantea en torno a los análisis de evaluación es el del tiempo y recursos necesarios para llevarlos a cabo. Desgraciadamente, decepciona el hecho de que una completa y precisa evaluación del impacto conseguido por una determinada actuación o programa requiere un tiempo y unos recursos muy considerables sin que además haya certeza de llegar a resultados suficientemente significativos.

Estos son sólo unos pocos de los problemas que se encuentran al proceder al estudio de la evaluación de programas o políticas públicas. Es la superación de las limitaciones apuntadas lo que determinará en principio el mayor o menor éxito de las investigaciones que se realicen en este campo.

5. BIBLIOGRAFÍA

BALLART, X. (1992): ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

DREWETT, A. (1997): Evaluation and consultation. Learning the lessons of user involvement. Evaluation, Vol. 3, nº 2, pp. 189-204.

FOLMER, H. (1986): Regional Economic Policy. M. Nijhoff Publishers. Dordrecht.

HART, D. (1991): Evaluation of Regional Enterprise Grants: a Report. HMSO. London.

MONNIER, E. (1995): Evaluación de la acción de los poderes públicos. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

MORRISEY, O. (1995): Shiting Paradigms. Discourse analysis as an evaluation approach for technology asseement. Evaluation, Vol. 1, nº 2, pp. 217-235.

PATTON, M.Q. (1997): Utilization-Focused Evaluation. 3. SAGE Publications.

RICHARDSON, H. (1986): Economía Regional y Urbana. Ed. Alianza Universidad, Madrid.

ROBINSON; F.; WREN, C. y GODDARD, J. (1987): Economic Development Policies: an Evaluative Study of the Newcastle Metropolitan Region. Oxford University Press.

- SCHOFIELD, J. A. (1987): Cost-Benefit Analysis in Urban and Regional Planning. Allen and Unwin. London.
- STECHER, B.M. y DAVIS, W. A. (1987): How to Focus an Evaluation. De. Centre for the Study of Evaluation. University of California, I. a... SAGE Publications.
- SUBIRATS, J. (1989): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. . Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- VANDERPLAAT, M. (1995): Beyond technique. Issues en evaluating for empowerment. Evaluation, Vol. 1, n° 1, pp. 81-96.
- VEDUNG, E. (1997): Evaluación de políticas públicas y programas. Ed. Instituto Nacional de Servicios Sociales, Colección: Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.