
Cuadernos del CEDEOP

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO
Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Nº 12
Año 1 | 7 de junio de 2022

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones
en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos
para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado
y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

Modelos de evaluación de programas y políticas públicas¹

Por: Evert Vedung²

RESUMEN

En políticas públicas existen diversos modelos científicos que establecen la forma en que se debe realizar la evaluación de programas. Cada modelo, tiene distintos principios organizadores y por lo tanto tienen características particulares, pero el fenómeno de la evaluación, nos permite explicarlos a través de una taxonomía. Se parte de la idea de evaluación y su relación con la racionalidad y las teorías de la gestión pública para luego concluir con los distintos modelos de evaluación. Las conclusiones de este artículo demuestran que no hay un único modelo de evaluación y que, por lo tanto, existe una pluralidad de enfoques que individualmente ofrecen enfoques y respuestas parciales, por ello, debemos conocer la totalidad.

Palabras clave:

políticas públicas, evaluación, evaluación de programas, decisiones públicas; modelos de evaluación.

ABSTRACT

In public policies there are various scientific models that establish the way in which the evaluation of programs should be carried out. Each model has different organizing principles and therefore have particular characteristics, but the phenomenon of evaluation allows us to explain them through a taxonomy. It starts from the idea of evaluation and its relationship with rationality and theories of public management and then concludes with the different models of evaluation. The conclusions of this article show that there is not a single evaluation model and that, therefore, there is a plurality of approaches that individually offer partial answers; therefore, we must know the totality.

Keywords:

public policies, evaluation, program evaluation, public decisions; evaluation models.

1 Transcripción de los documentos originales autorizada por el autor de los capítulos 3 y 4 del libro; "Evaluación de programas y políticas públicas (1997).

2 Ph.D. in Political Science, Uppsala; emeritus professor, Institute for Housing and Urban Research (IBF) and Department of Government (Skyttenaum), Uppsala University, Suecia

EVALUACIÓN, RACIONALIDAD Y TEORÍAS DE GESTIÓN PÚBLICA³

Toda evaluación se apoya sobre la suposición racional mínima de que los objetivos, intenciones, percepciones, juicios, opiniones, esquemas, planes, incluso ideologías, en resume, todo lo relacionado con el mundo de la consciencia humana, desempeña papeles tan interesantes en la acción administrativa y política que sus funciones merecen ser investigadas. A los seres humanos se les considera como esencialmente calculadores, capaces de elegir entre opciones y, aunque sea rudimentariamente, juzgar sus consecuencias. A través de la experiencia pueden aprender de sus acciones pasadas.

En los últimos tiempos se han llevado a cabo intentos de vincular la evaluación con diversas doctrinas de gestión de arriba abajo, en particular la gestión por objetivos y la gestión por resultados. Esto no es en absoluto necesario. La evaluación puede ser también parte y componente de las doctrinas de gestión más pluralistas o de abajo arriba, tales como la evaluación profesional, la evaluación orientada al cliente y la evaluación del participante (véase capítulo cuatro). Además, la evaluación puede ser algo que se produzca una sola vez. En este capítulo examinare brevemente las doctrinas de gestión de arriba abajo, y, en el próximo, analizare otras posibilidades.

3.1. Evaluación y racionalismo radical

La evaluación elemental es muy antigua. Según el relato bíblico sobre el encarcelamiento del profeta Daniel en una prisión de babilonia, el cortesano del Rey Nabucodonosor, Aspenas, comprobaba sistemáticamente su una dieta especial suministrada a los judíos Daniel, Hanany, Misael y Asarya producía algún efecto. Como controles, Aspenas utilizaba adolescentes babilónicos a que se utilizaba para probar la comida del Rey (Daniel, 1: 1-21 y Chelimsky, 1985: 2).

Sin embargo, y por antigua que sea la evaluación <post facio>, las investigaciones contemporáneas sobre temas de evaluación forman, sin duda, parte de un

³ Este capítulo fue transcrito por Evaristo Bardullas, estudiante de Economía y ayudante de segunda de la materia Teoría Política y Derecho Público cátedra A. M. Estévez, FCE, UBA.

movimiento racionalista en la política y administración, y en parte tecnocrática, se hizo especialmente fuerte tras la “II Guerra Mundial”, especialmente en los años 60 y en la primera parte de los 70. Según las teorías dominantes entre 1960 y 1975, los responsables y administradores de la política pública debían aplicar todo un espectro de métodos a la labor de presupuestar programas, a los presupuestos de base cero, a la planificación estratégica, los estudios futuros, el análisis de sistemas, el análisis de coste-beneficio y el análisis de coste-efectividad, métodos comúnmente conocidos como análisis político. De ese modo se podrían evitar las decisiones políticas constantemente cambiantes, inestables y deficientemente estudiadas y las intervenciones de gobiernos serían sólidas, bien razonadas y eficientes. Mediante el uso de la Ciencia o, al menos, de un análisis parecido al científico, unas medidas políticas correctamente concebidas de largo alcance y razonables influirían, aunque no llegasen a sustituir, a los miopes juegos entre partidos y grupos de intereses que mediante cálculos primitivos y reglas empíricas intentan resolver los cada vez mayores problemas de la sociedad (Wittrock & Lindstrom, 1984).

Aunque forman parte de esta corriente racionalista de carácter más amplio en el campo de la política y administración, la evaluación es también una contracorriente que se enfrenta a algunos rasgos extremos de esta corriente <nacionalismo radical>. El racionalismo radical tiene carácter prospectivo y orientado al futuro. El acento fundamental se pone en la planificación sinóptica, unos pronósticos cuidadosos, unas determinaciones meticulosas del impacto antes de los hechos y una elección radical. Determinadas tareas deberían ser investigadas en su totalidad y las medidas finalmente adoptadas deberían decidirse solo después de un inventario exhaustivo de todas las alternativas imaginables y un examen meticuloso de sus presuntos pros y contras. Las fases de la aplicación y la consecución de los objetivos de consideraban como relativamente poco problemáticas.

Según Wittrock y Lindstrom, esto significa que las decisiones deberían adoptarse solo después de que un análisis de la política similar a la investigación hubiese respondido a una serie de preguntas, algunas resumidas de manera simplista en la Figura 3.1.

- ¿Qué objetivo pretenden alcanzar los responsables de la adopción de decisiones y cuál es el problema que necesita ser solucionado?
- ¿Que opciones alternativas pueden contribuir a la consecución de ese objetivo?
- ¿Cuáles son las consecuencias de las distintas opciones y probabilidades de cada una de estas consecuencias?
- ¿Cuáles son los costes y las necesidades de recursos de las distintas opciones?
- ¿Cómo pueden organizarse las opciones con respecto a los costes y consecuencias, y que criterio de mérito debería utilizarse en la elección de una opción?

Figura 3.1

Wittrock y Lindstrom continúan afirmando que, en Estados Unidos, el racionalismo radical tuvo su origen en la Rand Corporation y se difundió a través del Departamento de Defensa de Robert McNamara hasta las unidades de planificación y análisis por toda la Administración Federal de Washington. En Suecia, la difusión fue obra de analistas de sistemas y medidas políticas pertenecientes al Instituto de Investigación para la Defensa Nacional (FOA), la Agencia para el Desarrollo Administrativo, y la Oficina Nacional de Auditoría. En ambos casos, parece ser las comunidades de investigación de la defensa han desempeñado un papel fundamental. Se crearon sofisticados sistemas de planificación para la planificación física, regional y económica, para el tráfico y el medio ambiente, la educación superior y la energía. En todo momento domino el pensamiento en términos de objetivos claros, recopilación sistemática de datos sobre los problemas y un análisis exhaustivo de las medidas antes de los hechos.

Wittrock y Lindstrom argumentan que la combinación de un análisis similar a la investigación y de programas de amplios y ambiciosos señala el inicio de lo que ellos mismos denominan <la era de los grandes programas>. En Estados Unidos los nuevos métodos formaron parte de los programas de Gran Sociedad y Guerra Contra la Pobreza lanzados durante la presidencia de Lyndon B. Johnson. En Suecia, los métodos están destinados a reforzar y hacer más eficaz la <Sociedad Fuerte> de la Socialdemocracia (Wittrock & Lindstrom, 1984: 11 ss.).

Según mi interpretación, el racionalismo radical puso el acento en las etapas de planificación y preparación de decisiones orientadas al futuro, y en las operaciones de toma de decisiones públicas. El requisito fundamental era el de que, antes de ponerse en marcha, los fuesen diseñados de manera prudente y sinóptica, en el seno de una maquinaria de planificación central, su ejecución y la consecución real de los objetivos se consideraban como relativamente poco problemáticos. De hecho, la confiada creencia del radical de que los resultados se producían como consecuencia de la planificación humana se parece mucho a lo que Popper y Hayyer han denominado <racionalismo ingenuo>, a diferencia del <racionalismo crítico> que prevé que se produzcan efectos colaterales inesperados, efectos contrarios y otros límites a la racionalidad omnisciente.

Con el paso del tiempo fue disminuyendo gradualmente la confianza en la euforia de la planificación central del racionalismo radical. Los observadores se dieron cuenta de que unos planes bellamente trazados son una cosa, y su transformación en una realidad práctica, otra. Muy pronto, los expertos en temas administrativos empezaron a argumentar la necesidad de un análisis de aplicación antes de los hechos, como eslabón necesario y ausente en el análisis racionalista de la política. Y expertos en temas de administración llegaron a la conclusión de que la política pública había que crear una función de evaluación retrospectiva, ya que las reformas podrían conducir a efectos nulos inesperados, efectos perversos y efectos colaterales, mientras que los costes se disparaban de manera imparable.

3.2. Evaluación y gestión por objetivos

Fue, en parte, dentro de este contexto donde el centro de interés se desplazó hacia la gestión por objetivos, alejándose de ideas más antiguas como las de gestión orientada hacia el <input> u orientada al proceso. La gestión por objetivos incluye tres rasgos que se considera constituyen una buena práctica gestora en el gobierno: la fijación de unos objetivos claros, la participación en la adopción de decisiones y una retroinformación objetiva de los resultados alcanzados.

La gestión por objetivos no solo que el Parlamento, el Gobierno, los directores de alto nivel y otros directivos deberían fijar objetivos de política claros y susceptibles de ser medidos. Los objetivos deberían ser reales y positivos y referirse a los resultados.

En segundo lugar, la dirección de alto nivel debería hacer participar a los directores de alto nivel y a sus subordinados, hasta los niveles jerárquicos más bajos, en discusiones para la fijación de objetivos, que darán como resultado el desarrollo de objetivos cada vez más concretos y específicos a todos los niveles. Las discusiones para fijación de objetivos deberían tener preferentemente un carácter de <toma y daca>. Finalmente, habría que llevar a cabo esfuerzos para controlar el proceso hacia la consecución de los objetivos y evaluar los resultados en términos de efectividad y eficacia. Debería retro informarse de esos resultados a la dirección de alto nivel y a los administradores de alto nivel, pero también a los subordinados a nivel más bajo; ya que, en la doctrina de gestión por objetivos, se supone que estos últimos deben reaccionar a los resultados de la evaluación y ajustar su comportamiento de acuerdo con ella. La versión sueca de gestión por objetivos, que está actualmente en proceso de aplicación, añade un cuarto paso: se debería premiar a los niveles que alcanzan un mayor éxito en la consecución de los objetivos, y penalizar a los que alcanzan un menor nivel.

En la Figura 3.2. (adaptada de Rosembloom, 1989: 159 s.) se exponen las distintas etapas de un proceso de gestión por objetivos.

1. Los niveles más altos de la jerarquía gestora determinan los objetivos globales para toda la organización y fijan prioridades y posterioridades entre los objetivos; los objetivos se formulan en términos de metas a alcanzar, preferentemente como resultados, pero también como <outputs>.

2. Los directivos de gestión a alto nivel implican a agentes a nivel más bajo, tales como administradores, gestores de intermedio y subordinados, en la labor de desglosar los objetivos globales para toda la organización y para cada unidad organizativa, incluso para cada individuo, operacionalizando los subobjetivos en resultados plenamente susceptibles de ser medidos, formulando prioridades y posterioridades entre los objetivos e indicando el marco temporal en el que se dicen alcanzar los subobjetivos; los directivos de alto nivel apoyan y participan activamente en la discusión de los objetivos.

3. Las unidades y los miembros individuales del personal elaboran planes para consecución de los resultados deseados.

4. El superior libera a sus subordinados de directivas relativas a cómo deberían alcanzarse los objetivos, de manera que sean los propios subordinados los que puedan decidir por qué medios y métodos deberían conseguirse los objetivos y subobjetivos.

5. El director asigna recursos a sus agentes, preferentemente en forma de ayudas o subvenciones en bloque, ayudas globales no especificadas, con el fin de proporcionarles cierto grado de libertad en la tarea de desarrollar medios para la consecución de los objetivos.

6. El Personal de los distintos organismos participa en la consecución de los planes poniendo el acento en las comunicaciones para lograr una mayor capacidad de repuesta y en cumplir lo más ampliamente posible la labor de fijar objetivos, prioridades y posterioridades debidamente autorizados.

7. Se pone en marcha un sistema de revisión del rendimiento con el fin de seguir los avances hacia la consecución de metas y objetivos, indicándose hilos intermedios concretos.

8. Los resultados se revisan y evalúan frecuentemente en términos de eficacia.

9. Los hallazgos de la evaluación se difunden no solo entre los directores a alto nivel y los administradores a alto nivel sino también entre los administradores a nivel intermedio y en sentido descendente hasta los miembros del personal a los niveles jerárquicos más bajos de la organización, para permitir a todos comprar su rendimiento con el de los demás y poder generar y aplicar: mejoras en los objetivos y resultados.

10. El director premiara una buena labor para la consecución de los objetivos (a través de salarios, primas y ascensos) mientras que penalizara los fallos y fracasos.

Figura 3.2

Lo contrario a la gestión por objetivos es la gestión orientada al proceso. En la gestión orientada al proceso, los políticos formulan reglas para los procesos de toma de decisiones en los organismos públicos y otros organismos ejecutivos con la esperanza de influir en el <output>, los resultados o los costes. Los objetivos inmediatos se fijan en procesos administrativos internos, y no en resultados.

Aun poniendo mucho el acento en la determinación participativa de metas a alcanzar, por otro lado, la gestión por objetivos concede, menos importancia a la fijación de metas para el <input> o los procesos de toma de decisiones en el seno de organismos públicos; en lugar de ello, resalta lo que debería obtenerse en forma de impactos sobre la sociedad y, hasta cierto punto, <outputs>. Otro rasgo crucial es el del aprendizaje de la retroinformación y conocimiento de resultados. Se cree que tanto la fijación de los objetivos como la evaluación del rendimiento deberían contribuir a una mayor productividad. Algunos investigadores han descubierto, de hecho, que <el objetivo originalmente fijado es el que produce la mayor parte de la “fuerza motivacional” en la situación, en lugar de únicamente la oferta de retroinformación> (Carroll & Tosi, 1973: 4).

3.3. Evaluación y gestión orientada a los resultados

La evaluación puede verse también como un rasgo vital de la gestión orientada a los resultados (Wholey, 1982; Shadish, Cook % Leviton, 1991: 233). Al igual que la gestión por objetivos, el término gestión orientada a los resultados es ambiguo. Tengo que reconocer que no estoy seguro de que diferencias, si las hay, existen realmente entre las dos doctrinas. Abordare dos interpretaciones de la doctrina de la gestión por resultados.

Una de las características de la gestión orientada a los resultados es la de que el director se apresura a indicar a sus agentes que los resultados se controlan <post facto>. También indica que resultados espera que alcancen. Además, el superior deja perfectamente claro que los resultados se revelaran al público y se compararan con los resultados para una supervisión y evaluación <post facto> de resultados y <outputs>. En la gestión por resultados se intenta que el mecanismo de evaluación cumpla una doble función. Se intenta que envíe señales a los agentes de los resultados que espera el superior. Esto debe realizarse en gran medida por medio del proceso de

evaluación, es decir, se considera que los agentes están influenciados por lo que las preguntas formuladas en la evaluación revelan acerca de los criterios del valor y estándares de valor de sus superiores. Además, se intenta que los resultados de la evaluación proporcionen también al director y a los agentes una retroinformación continua y sistemática de información fiable acerca de resultados reales. La idea es que los propios agentes corregirán voluntariamente sus actividades cuando conozcan su posición en relación con los demás, pues la evaluación abarcará no solo una unidad sino muchas, lo que permite establecer comparaciones. Pero la presentación del informe de los resultados será también un instrumento para que el superior envíe señales a los agentes acerca de las direcciones en las que deberían encauzar sus esfuerzos. Esas señales no solo se enviarán en forma de consejos y recomendaciones, sino también en forma de mayores o menores asignaciones y fondos.

Evidentemente, la evaluación es un rasgo fundamental de la gestión orientada a los resultados. Como es lógico, los resultados que aparecen explicados en las evaluaciones son importantes. La gente por resultados se basa en la idea de un <feedback> continuo y sistemático a los directores y agentes de información fiable sobre los resultados de la política y los programas. La política y la planificación pública deberían basarse, sobre todo, en los firmes cimientos de unos resultados, bien a < outputs>, o bien a ambas cosas a la vez. La gestión por resultados es un fruto de la filosofía de <limitarse a exponerles los hechos>. Si, se les debe presentar los hechos, pero dejar luego que sean el director o los agentes los que apliquen a estos criterios de mérito y realicen la evaluación global. Basándose en ello, los directivos y personal a todos los niveles de la organización pueden empezar a calibrar las metas y objetivos para las actividades del programa continuo. Pero también es importante señalar que, en la gestión por resultados, no solo los descubrimientos de la evaluación, sino también el proceso de la evaluación, deben proporcionar claves críticas a los agentes para sus futuras actividades.

Una similitud entre la gestión por resultados y la gestión por objetivos consiste en que a los agentes se les da plena libertad para elegir los medios con los que alcanzar los resultados fijados. El director proporciona unas metas amplias, inequívocas y orientadas a los resultados, pero no interfiere en como el organismo o la unidad actúan para alcanzar esas metas. Se cree que la gestión por resultados funciona en gran medida a través de la fuerza del ejemplo. Se deberían estimular a los

subordinados comparándose con otros, y no dictándoles que realicen determinadas tareas a través de toda una serie de regulaciones y directivas detalladas y de carácter obligatorio.

No está siempre claro que es lo que se quiere decir cuando se hable de resultados en una gestión orientada a los resultados. Según una interpretación, resultados significa resultados importantes en comparación con los recursos consumidos, es decir, hay que tomar en consideración los costes. Pero los resultados parecen también referirse a consecuencias, <outputs>, o ambas cosas a la vez sin ninguna especificación de los costes implicados.

Según una segunda versión, algo distinta, se considera la gestión orientada a los resultados como la fase incipiente en el desarrollo de un sistema de gestión por objetivos. Antes de poder elaborar objetivos claros y delimitados a niveles superiores, las agencias u organismos a nivel inferior deben explicar sus resultados reales. Una vez hecho esto, los niveles más altos podrán empezar a fijar objetivos realistas y fiables para una acción futura. Entonces la gestión orientada a los resultados se convertirá en un proceso que comenzará de abajo arriba, mientras que la gestión por objetivos comienza de arriba abajo, al menos en la etapa inicial.

La reforma del proceso presupuestario del gobierno sueco actualmente en curso está dominada por la retórica de la gestión por resultados. Desde hace bastante tiempo viene creciendo la insatisfacción con los métodos tradicionales de presupuestar. Los críticos han argumentado que la labor de presupuestar se ocupa de los resultados alcanzados, pero solo en muy pequeña medida; las evaluaciones orientadas a los resultados que se llevan a cabo tienen vida propia, aisladas del proceso presupuestario, que se ocupa fundamentalmente de asignaciones para distintos propósitos. La actual reforma constituye la evaluación del <output> y los resultados a la labor de presupuestar.

Los distintos organismos se sitúan dentro de un modelo cíclico trienal, de forma que cada uno de ellos está sujeto a una amplia evaluación cada tres años. En esas ocasiones, la evaluación debería orientarse fuertemente a los resultados, lo que presupone que los propios organismos deberían evaluar continuamente sus programas y difundir esta información a sus superiores. En los años en los que no se lleva a cabo esa evaluación de carácter amplio, los organismos están sujetos a la

llamada evolución simplificada. Pero incluso las evaluaciones simplificadas contendrán un componente evaluativo, ya que su objetivo es el de supervisar si se alcanza los objetivos de resultados fijados en la valoración amplia. Además, el gobierno debería definir unos objetivos amplios en cuanto a los <outputs> y los resultados y proporcionar unas directrices generales en relación con las actividades del organismo en cuestión, pero dejando a estos un considerable grado de libertad para elegir las formas y medios adecuados para alcanzar los objetivos de resultados. El enfoque se desplazará también de la labor de presupuestar y otras limitaciones hacia el análisis de los resultados, la evaluación y los resultados alcanzados (Sandahl, 1992; p 1987/88: 1.50, app. 1, FiU30, rskr394, SOU1990: 83).

La atención que la gestión por objetivos ha recibido en las publicaciones especializadas ha conocido un eclipse espectacular. Durante los años 1970 en cualquier publicación sobre temas de administración pública se podían encontrar amplios análisis de la cuestión, mientras que en los años 1980 y 1990 escasean los artículos sobre el tema. Tras la euforia inicial, la gestión por objetivos ha atraído también críticas masivas por parte de la comunidad académica. Se argumenta que en el gobierno es imposible gestionar por objetivos o resultados. Los políticos no pueden fijar unos objetivos claros pues carecen del conocimiento necesario o no se atreven a revelar sus motivaciones operativas ya que las consideran inoportunas. Además, los objetivos oficiales resultan con frecuencia excesivamente vagos como para poder emplearse como un criterio significativo de evaluación. Una crítica más fundamentada afirma que algunas actividades, como la investigación académica, simplemente no deberían gestionarse por objetivos o resultados. La investigación académica es una tentativa de carácter innovador que no puede gestionarse por objetivos por la razón evidente de que deberían fijarse los objetivos. También se afirma que las decisiones sobre los medios no pueden dejarse en manos de los burócratas, puesto que, en ocasiones, los medios son objeto de mayor disputa política que los objetivos. Con frecuencia, los partidos políticos sostienen puntos de vista totalmente distintos acerca de los medios, ya que estos son de carácter inmediato y concreto, mientras que están de acuerdo en relación con los objetivos a los que se considera como simples adornos o elementos cosméticos para recabar la aceptación y legitimidad para los programas. Resulta, por ejemplo, difícil ver la opción entre las

guarderías públicas o privadas para los niños como una cuestión empírica de cuáles son los mejores medios disponibles para alcanzar un objetivo comúnmente aprobado: el de la mejor atención posible a la generación infantil. Por el contrario, en casos como este, los partidos políticos se muestran de acuerdo en relación con los objetivos, pero discrepan considerablemente en lo que se refiere a los medios para alcanzarlos.

MODELOS DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS⁴

En el momento actual existe un agrio desacuerdo sobre las bases metodológicas y la orientación práctica de la evaluación e investigación sobre evaluación. Los grupos de enfoque propuestos se han formalizado ya lo suficiente para aparecer en la bibliografía sobre el tema. Si se desea ofrecer una visión global, esta multitud de enfoques debería reducirse en unas cuantas escuelas básicas. Para ello se necesitaría la navaja de Occam pero, desgraciadamente, no se dispone de ningún instrumento tan afilado, y universalmente reconocido. La base más adecuada de división es la del <<organizador>> de la evaluación, es decir, su punto lógico de partida. La del organizador es la cuestión básica planteada en la evaluación. Muchas veces, el criterio de mérito elegido es el organizador de una evaluación. Pero como no ocurre siempre así, prefiero el concepto más abstracto de organizador.

Mi enfoque se basa en lo que han sugerido Cuba y Lincoln (1981: 8, 11 ss.) sobre los organizadores en su tratado sobre evaluación de la educación. Dado que intento aplicar a la evaluación tanto una perspectiva de ciencias políticas como otra más amplia propia de las ciencias sociales, mi esquema diferirá considerablemente en la práctica del suyo⁵.

En la figura 4.1. se ofrece una taxonomía de los modelos de evaluación, ordenados según los organizadores.

⁴ Este capítulo fue transcrito por Augusto Balbín y por Bianca Florencia Roldán, estudiantes de Economía y ayudantes de segunda ad honorem de la materia Teoría Política y Derecho Público cátedra Estévez, FCE UBA

⁵ Se ofrecen descripciones de los modelos de evaluación en las horas de Madaus et al., 1983, Guba & Lincoln, 1981, y House, 1980. En Shadish jr. et al., 1991, se analizan los modelos de evaluación desarrollados por, por ejemplo, Weiss, Wholey, Scriven, Rossi, Cronbach y Stake.

Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas

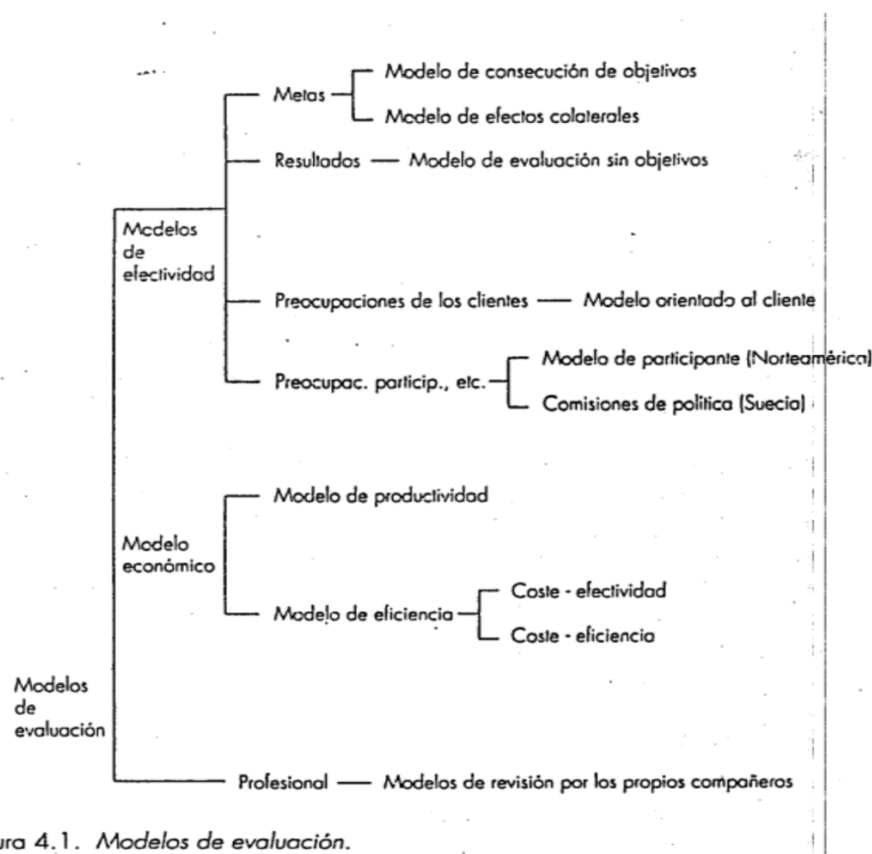


Figura 4.1. Modelos de evaluación.

Desde un punto de vista de las ciencias políticas o de la adopción de medidas políticas, una importante línea de demarcación diferencia, por un lado, entre los modelos que se centran en resultados decisivos de intervenciones gubernamentales y, por el otro, entre los modelos que intentan verificar la legalidad, equidad, representatividad y otras cualidades de procedimientos, de acuerdo con los cuales se supone que los ministerios, organismos, agencias y otros deben controlar las intervenciones. A los primeros se les denomina modelos de efectividad, y a los segundos modelos procedimentales. Aunque de importancia afirmada en el tiempo, no nos ocuparemos aquí de los modelos procedimentales; por esta razón, no aparecen reflejados en la figura 4.1. los modelos de efectividad constituyen un grupo bastante amplio y variado. Además de la clásica evaluación según la consecución de los objetivos fijados, los modelos de efectividad incluyen evaluación de los efectos colaterales, evaluación libre de objetivos, evaluación orientada los clientes y el modelo de participante.

Aunque los modelos de efectividad abordan únicamente los resultados de intervenciones alternativas, los modelos económicos prestan también atención a los

costes. Esta última cualidad la diferencia de los modelos de efectividad, que no reparan en los costes. Las dos variantes básicas entre los modelos económicos son los modelos de productividad y los de eficiencia.

Los modelos económicos integran aspectos de coste y efectividad de las intervenciones públicas. No obstante, y al igual que los evaluadores sólo toman muchas veces en consideración el aspecto de resultados (efectividad), los administradores sólo deliberan algunas veces acerca de los costes. De hecho, en los años 1980, se puso un énfasis cada vez mayor en la gestión de recursos, en lugar de la gestión de la política. Sin embargo, no incluimos aquí modelos de coste puros.

Antes de seguir avanzando, conviene introducir una advertencia para los lectores europeos no británicos. El término inglés <<efectividad>>, no debe confundirse con el de <<eficiencia>>. En la medición de la eficiencia se incluyen los costes, mientras que la valoración de la efectividad se concentra solo en los resultados sin tener en cuenta los costes. Esto estaba ya perfectamente claro para Herbert A. Simon en 1945, cuando escribió su capítulo <<El criterio de eficiencia>> en su famoso libro *Administrative Behavior* (1976: 180 s.). <<Hasta prácticamente el siglo XIX, los términos “eficiencia” y “efectividad” se consideraron casi sinónimos>>, afirmaba Simon. Posteriormente, la palabra eficiencia adquirió un segundo significado: la proporción entre <input> y <output>. Para mantener esta afirmación, Simon citado a la enciclopedia de Ciencias Sociales:

La eficiencia en el sentido de relación entre <input> y <output>, esfuerzo y control, gasto e ingreso, coste y el placer resultante, es un término relativamente reciente. En este sentido concreto sólo empezó a utilizarse, de manera generalizada, en la ingeniería durante la segunda mitad del siglo XIX y en la economía y en el mundo de los negocios únicamente desde comienzos del siglo XX.

Por tanto, la efectividad de un programa en inglés no tiene nada que ver con los costes, un hecho que los suecos tienden a pasar por alto debido a que la misma palabra en sueco <<effektivitet>> puede utilizarse en los dos sentidos.

Los modelos profesionales, la tercera categoría básica que aparece reflejado en la figura 4.1., no se centran ni en la temática ni en los procedimientos administrativos, sino en quien debería llevar a cabo la evaluación. El modelo profesional más célebre

es el modelo de revisión por los propios compañeros, en el que, por ejemplo, los catedráticos evalúan a los catedráticos, y los cirujanos a los cirujanos.

Mi exposición empezará con los modelos de efectividad, proseguirá a través de los modelos económicos y terminará con el modelo profesional de revisión por los propios compañeros. Tal y como he señalado anteriormente, en este contexto no se abordarán los modelos procedimentales.

4.1. Evaluación de la consecución de objetivos

La forma clásica de abordar el problema de la evaluación es la evaluación de la consecución de objetivos. Los dos ingredientes básicos de la evaluación de consecución de objetivos son las llamadas medición de consecución de objetivos y la evaluación del impacto. La cuestión clave de la *medición de consecución de objetivos* es: ¿Están los resultados de acuerdo con los objetivos del programa? Y la cuestión de evaluación del *impacto* puede formularse de la siguiente forma: ¿Son los resultados consecuencia del programa? Otro nombre para la medición de la consecución de objetivos sería el de *control de resultados*.

La evaluación de la consecución de objetivos es un parangón de sencillez y lucidez. Tras identificar los objetivos del programa, averiguar su significado real y orden jerárquico, y convertirlos en objetivos susceptibles de ser medidos, el segundo paso consiste en determinar hasta qué punto los objetivos premeditados se han alcanzado en la práctica. El tercer paso en la evaluación de consecución de objetivos implica averiguar hasta qué punto el programa ha favorecido o dificultado la consecución de objetivos.

La evaluación de la consecución de objetivos es un modelo de efectividad, ya que plantea preguntas sobre el contenido esencial, el <<output>> y los resultados del programa, y no sobre procedimientos del programa como igualdad de tratamiento, proceso correcto, etc. Difiere de los modelos económicos e institucionales en el sentido de que plantea únicamente cuestiones fundamentales, sin prestar la menor atención ni a los costes del programa ni a la organización de la evaluación.

Adoptando como criterios para determinar el mérito los hitos fijados por los demás, el modelo de consecución de objetivos aplica una teoría descriptiva de valoración. De hecho, apoya una teoría descriptiva particular de valoración, ya que

toma criterios de mérito y organizador para la evaluación objetivos premeditados del programa. Ernest House (1980: 26) afirma que:

“...toma los objetivos del programa, tal como aparece en enunciados, y luego recopila evidencias sobre si ha alcanzado o no esos objetivos. Los objetivos sirven como fuente exclusiva de normas y criterios. El evaluador valora lo que los autores del programa afirman que éste intenta alcanzar. La discrepancia entre los objetivos enunciados y los resultados alcanzados constituyen la medida del éxito del programa”.

Esto no implica, en términos prácticos, que los evaluadores deberían en primer lugar determinar los objetivos. El elemento crucial radica en que los objetivos son el punto lógico de partida. Después de todo, afirman los partidarios del modelo de consecución de objetivos, la tarea más importante de la evaluación es la de determinar si los objetivos premeditados del programa se han alcanzado de hecho y luego intentar averiguar en qué medida el programa ha contribuido a la consecución de esos objetivos.

En la figura 4.2. se refleja la simple anatomía de la evaluación de consecución de objetivos.

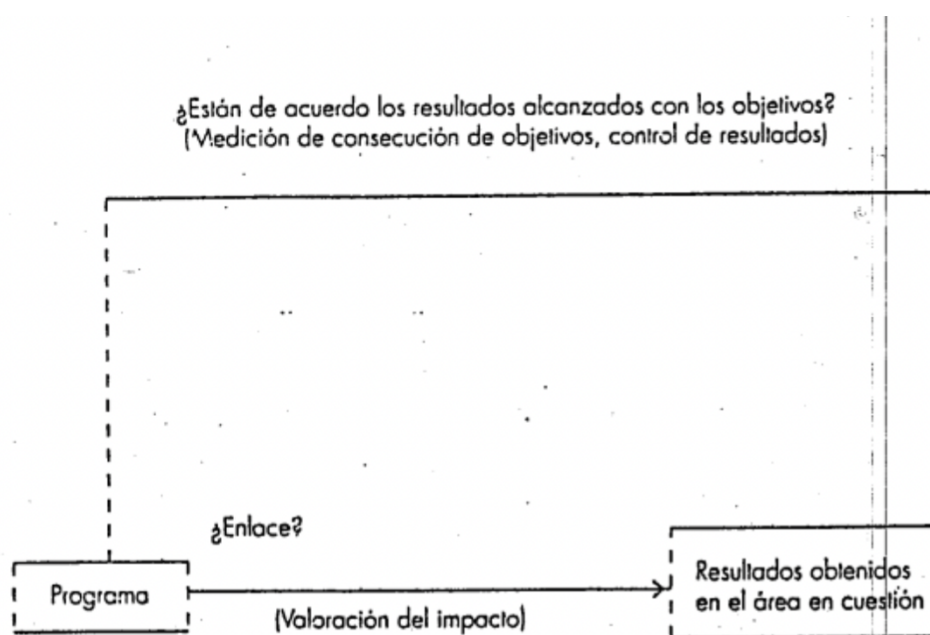


Figura 4.2. Evaluación de consecución de objetivos.

La primera parte del modelo de consecución de objetivos, la medición de consecución de objetivos genera dos actividades distintas que conviene mantener separadas: 1. la clarificación de los objetivos del programa (la función del objetivo); y 2. La medición de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos preconcebidos del programa (función de consecución del objetivo). La segunda parte del modelo implica averiguar hasta qué punto el programa ha contribuido a la consecución de objetivos (la función causal) (Lane, 1987).

Permítanme ofrecer un ejemplo sencillo y directo. El objetivo del Plan Sueco de Ahorro de Energía para Edificios Existentes, de 1978, era el de que <<el consumo neto anual de energía>> en el parque de edificios de 1978, fuese en 1988 de aproximadamente 35 TWh inferior al del hito máximo alcanzado en 1978. Esto significaba una reducción de aproximadamente un 30 por ciento. Para alcanzar este objetivo se destinaron fondos del Estado a aislamiento doméstico, retromodelación de edificios industriales y comerciales, y labores de auditoría y asesoramiento en el campo de la energía. Una evaluación de la consecución de objetivos del Plan de Ahorro de Energía implicaría la realización de investigaciones sobre si, se midiera como se midiera, el consumo neto anual de energía en el parque de edificios de 1978 era o no 35 TWh inferior a finales de 1988, y si estos resultados reales podrían o no atribuirse a la reforma adoptada.

El ejemplo deja perfectamente claro que el modelo de consecución de objetivos también presupone una cierta idea sobre el plazo de tiempo que puede transcurrir antes de que se puedan suponer alcanzados los objetivos. Dicho en otras palabras, los evaluadores de consecución de objetivos deben saber cuándo es o no adecuado emitir un juicio sobre la consecución de objetivos. En mi ejemplo, una evaluación completa y a modo de resumen sólo podría llevarse a cabo en 1989, o incluso después. Sin embargo, las evaluaciones de consecución de objetivos pueden realizarse también como revisiones intermedias a lo largo de este periodo para comprobar si las cosas están o no avanzando en la dirección correcta.

El modelo de consecución de objetivos puede aplicarse a intervenciones gubernamentales a todos los niveles políticos y administrativos, por ejemplo, programas adoptados por:

1. Comisiones municipales.
2. Asambleas municipales.
3. Asambleas de condado.
4. Organismos nacionales.
5. Parlamentos nacionales.
6. El Consejo Escandinavo.
7. La Comunidad Europea.
8. Las Naciones Unidas.

Un programa puede consistir en un mandato regulatorio de carácter general, patrocinado por un organismo de las Naciones Unidas o por un parlamento nacional, o en diminutos segmentos de programas más ambiciosos introducidos por un organismo municipal con facultad de toma de decisiones. Aceptado por la mayoría de los países de la OCDE, y de magnitud realmente mundial, el Protocolo de Montreal, por el que se regulan las emisiones de sustancias que se supone contribuyen a destruir la capa de ozono sobre el planeta es un programa, al igual que lo es el programa de calefacción mediante el consumo de turbo puesto en marcha por la ciudad de Upsala en Suecia.

Todos los tipos de programas gubernamentales son evaluables en cuanto a la consecución de objetivos. Los programas pueden afectar a un cambio organizativo en el sector público o a áreas problemáticas mucho más amplias e importantes. Un programa puede consistir en cosas muy distintas: un servicio social planificado, un servicio social real, un conjunto de bienes y servicios, una ley, una norma extraída de la ley, un esfuerzo planificado de información, etc. El concepto de intervención abarca también conglomerados de programas individuales, por ejemplo, las políticas medioambientales suecas, que incluyen toda una serie de leyes importantes, planes de subvenciones y ayudas para la investigación. Ni el tipo de programa ni el nivel administrativo o político al que se instituye tienen la menor relevancia para el consiguiente razonamiento sobre evaluación de construcción de objetivos.

Aunque <<evaluación de consecución de objetivos>> es una expresión bastante extendida en los textos sobre el tema, con frecuencia se utiliza también el término <<evaluación de logro de objetivos>>. Otros denominadores incluyen <<el

modelo racional>>, <<el enfoque orientado a los objetivos>> y <<el enfoque de objetivos de compartimiento>>⁶.

4.1.1. El vigor del modelo de consecución de objetivos

En textos anteriores, el modelo de consecución de objetivos reinaba de manera casi absoluta. Incluso la evaluación de programas identificaba con la valoración de la consecución de objetivos, un hecho curioso analizado en el Capítulo Uno, centrado en el concepto de evaluación. Sin embargo, a partir de los años 1970, la evaluación por consecución de objetivos se ha visto sometida a constantes ataques. Actualmente, casi nadie es capaz o posee la resistencia necesaria para salir en su defensa.

Existen, sin embargo, tres razones importantes en favor de la evaluación de consecución de objetivos. Las denominaré razonamiento democrático, razonamiento de investigación y razonamiento de simplicidad.

El razonamiento democrático resulta bastante convincente, basándose en la idea de la primacía de la cadena parlamentaria de control y, en consecuencia, en una perspectiva democrática.

Los objetivos del programa del gobierno difieren de los de otros estamentos de la vida social debido a su institucionalización a través de una maquinaria formal de adopción de decisiones. Son adoptados de manera pública y oficial en asambleas políticas por los representantes del pueblo. Los procedimientos de adopción de decisiones de los organismos políticos se ven limitados por sistemas de normas formales en una medida que no tiene equivalente en, por ejemplo, las empresas, las asociaciones de carácter voluntario o las familias. Se supone que los dirigentes políticos deben respetar las normas de la Constitución y las normas de procedimiento en el Parlamento y en el gobierno. Una vez que surge una decisión de este sistema, tiene un <<estatus>> que no se puede comparar con las decisiones de otros organismos sociales. El hecho de que los objetivos del programa son el resultado de la maquinaria de adopción formal de decisiones del Estado los convierte en mucho más importantes y decisivos. Es un mérito del modelo de consecución de objetivos el

⁶ Consecución de objetivos: Scriven, 1991: 178; basado en los objetivos: véase House, 1980: 26 ss.; modelo de consecución de objetivos: Kaufman & Thomas, 1980: 126 s.; orientado a los objetivos: véase Guba & Lincoln 1981: x; el modelo de Tyler: Guba & Lincoln, 1981: 3 ss, House, 1980: 27; el enfoque de objetivos de conducta: House, 1980: 26 ss.

que reconozca este hecho que, con frecuencia, es pasado por alto por los estudiantes de organizaciones generales.

Los objetivos del estado democrático ocupan también una posición especial debido a que han surgido bajo condiciones de responsabilidad. En principio, los funcionarios políticos deben contemplar no sólo sus propios deseos, sino también los recursos disponibles. Intereses parciales, como los de los diversos grupos de presión, pueden plantear exigencias y fijar objetivos sin tomar en consideración el interés público en general o la situación económica.

En la extensión de esta convicción del estatus especial de la cadena parlamentaria de control existe el ideal y profundamente arraigado de los administradores públicos como instrumentos fieles y evidentes de los representantes elegidos por el pueblo. Los funcionarios deben obedecer a sus jefes políticos sean cuales fueren sus puntos de vista personales, sus sentimientos acerca de la validez de los programas y su fidelidad es partidista. Cuando sirvan a sus jefes, deberían suscribir la famosa máxima de Tácito *sine ira et studio*, <<sin ira ni parcialidad>>.

En resumen, diré que soy muy favorable a la teoría descriptiva de la valoración en la que se basa el modelo de consecución de objetivos.

Dos de las críticas periódicamente planteadas contra el modelo de consecución de objetivos se muestran insensibles al aspecto democrático. Una de ellas etiqueta el modelo como peligrosamente *elitista*. Se adapta a las necesidades de los creadores de la reforma y otros grupos decisivos en el sistema de adopción de decisiones, ya que son estos detentadores del poder los que desean saber si los objetivos del programa se han alcanzado o no. La crítica elitista hace caso omiso de qué la consecución de los objetivos fijados es de la mayor importancia desde el punto de vista de los ciudadanos. A los ciudadanos les interesa estar informados sobre si las medidas políticas adoptadas consiguen realmente lo que prometen. Supongamos, por ejemplo, que los representantes de los ciudadanos, los políticos elegidos, han prometido en unas elecciones introducir una reforma de pensiones que proporcionará a todos una jubilación económicamente segura. Con el tiempo resulta evidente que estos objetivos no están siendo cumplidos. Para el electorado debe ser valioso llegara a saberlo cuando, en unas próximas elecciones, deban juzgar el funcionamiento de sus representantes y las medidas políticas adoptadas en el pasado.

La segunda objeción que pasa por alto la rendición de cuentas y la perspectiva de los ciudadanos da entender que los objetivos iniciales del programa pueden llegar a resultar *obsoletos* como hitos para una evaluación. Adoptando los objetivos iniciales como puntos de partida, el evaluador corre el riesgo de utilizar una línea básica anticuada en el momento de presentar su ponencia. El resultado no podrá aplicarse en la siguiente ronda de adopción de decisiones.

La fuerza decisiva en la que se basa esta objeción gira entorno a qué objetivos cambian y a quién se dirige la evaluación. Si el desplazamiento de los objetivos se da entre políticos, la evaluación contra objetivos oficiales, y supuestamente obsoletos, carecerá de interés para ellos. Pero será de gran interés para la ciudadanía su papel de principal elemento interesado, ya que es para los ciudadanos para quienes los objetivos oficiales y enciendo válidos, y es posible que deseen responsabilizar a los políticos por haberlos descartado. Sí, aunque sea de forma sutil, se deja sentir un desplazamiento de objetivos en un organismo nacional, o incluso en un escalón más bajo del proceso de aplicación y debido a ello se modifica radicalmente el programa, la evaluación contra objetivos oficiales anticuados no será de interés sustancial para estos grupos, pero sí de la mayor relevancia para los ciudadanos y los políticos responsables, ya que los organismos y los encargados de la aplicación a más bajo nivel son sus representantes y ejecutivos, a los que pueden desear hacer responsables.

A modo de resumen diremos que el modelo de consecución de objetivos contiene puntos importantes con respecto a su tarea de carácter descriptivo e intrínseco de valorar que se inclina hacia la cadena parlamentaria de control y la democracia representativa, sobretudo hacia la perspectiva sesgada y parcial de la ciudadanía. Dentro de este contexto hemos puesto repetidamente al acento en la perspectiva de los ciudadanos, debido a que rara vez se alude a ello en el discurso internacional sobre la evaluación de programas públicos.

La segunda razón para esta valoración de consecución de objetivos, el *razonamiento de investigación* se basa en la capacidad potencial del modelo para lograr que la investigación social repercuta sobre el intento de valuación. Toda evaluación exige dimensiones de mérito a través de las cuales se pueda graduar el programa. La evaluación es una empresa de carácter normativo. El modelo de consecución de objetivos parece ofrecer una solución objetiva para el problema del criterio de valor en la evaluación. Dado que las metas del programa se anuncian de forma explícita en

la legislación original o en los trabajos preparatorios, pueden establecerse empíricamente mediante un acto de interpretación. Juzgando los resultados del programa a partir de los objetivos del mismo, un evaluador cuidadoso puede evitar el peligro de adoptar una postura personal y subjetiva sobre los méritos y de méritos de los programas a evaluar. La evaluación de la consecución de objetivos abarca una teoría descriptiva de la valoración; es lo que Scriven (1991: 30) ha denominado una evolución secundaria, evaluación desde el punto de vista de los demás. Dado que la cuestión del criterio puede resolverse de manera objetiva, toda la evaluación puede llevarse a cabo también de manera objetiva. El modelo de consecución de objetivos atribuye un importante papel al evaluador objetivo. Existe en la sociedad un grupo debidamente formado para llevar a cabo investigaciones objetivas: los científicos sociales pertenecientes a la comunidad académica. La mejor forma de llevar a cabo una evaluación es asignando dicha tarea a científicos sociales independientes.

Aunque evidentemente menos importante, un tercer argumento en favor del modelo de consecución de objetivos radica en su atractiva *sencillez*. Al involucrar únicamente dos cuestiones importantes, resulta muy fácil de comprender y aplicar.

Por otra parte, el modelo de consecución de objetivos se resiente también de persistente fallos y debilidades, en los cuales centraré ahora mi atención.

4.1.2. Las deficiencias del modelo de consecución de objetivos

El modelo de consecución de objetivos pasa por alto los costes⁷. La consecución de objetivos puede haber incurrido en sacrificios sustanciales en términos de dinero, tiempo y esfuerzos humanos; estos elementos son totalmente ignorados y la evaluación de consecución de objetivos⁸.

Sólo la falta de coincidencia del coste revela que el modelo de consecución de objetivos no puede aspirar a ser el único modelo válido de evaluación de la política pública.

Todavía más demoledor es el argumento en contra de la evaluación de consecución de objetivos en su propia pretendida área de competencia. Uno de los

⁷ Para una crítica del modelo de consecución de objetivos, véase Deutscher 1976, y Meyers, 1981: 110 ss. La exposición en la obra de Chen, 1990: 168 ss. resulta sumamente clara e interesante.

⁸ Al centrarse únicamente en la cuestión de la consecución de objetivos, el modelo de consecución de objetivos no presta ninguna atención a los objetivos procedimentales. Los objetivos procedimentales incluyen la legalidad y equidad del tratamiento a los clientes.

argumentos más graves es el que sugiere que los objetivos del programa son deficientes como criterios de mérito, debido a su *inconcreción*.

A pesar de ser un truismo, la suposición de una inconcreción extendida de la política y objetivos del programa aparece repetidamente expuesta en la bibliografía sobre análisis de la política. Tan aceptada está esa idea general que sólo rara vez se hacen esfuerzos para indicar en qué forma son confusos y desdibujados los objetivos del sector público. No obstante, existen razones válidas para distinguir entre dos grandes tipos de oscuridad en cuanto a los objetivos: determinación del objetivo y catálogos de objetivos.

En primer lugar, los programas pueden basarse en objetivos *indeterminados*. Para utilizar la famosa expresión de Winston Churchill, existe una <<inexactitud terminológica>>. A su vez, la inexactitud terminológica es de dos tipos distintos. Los objetivos concretos pueden ser *ambiguos* y contener dos o más significados simultáneos. No obstante, la ambigüedad resulta, probablemente, bastante excepcional en el lenguaje político y burocrático, y rara vez preocupa a los evaluadores. Mayor confusión crea la *vaguedad*. Un objetivo es vago si no delinea claramente los casos en los que resulta o no aplicable. La frontera externa que delimita la extensión de una palabra vaga resulta tan desdibujada que, dentro de un determinado abanico de posibilidades resulta imposible saber qué es lo que se incluye en la extensión y qué es lo que no. Cada vez más extendida en la retórica política, la vaguedad es uno de los recursos favoritos para solventar los conflictos políticos, sin realmente resolverlos.

La segunda oscuridad importante es la producida por los llamados *catálogos de objetivos*. En conexión con la mayoría de las grandes reformas sociales, se suelen presentar listas impresionantes de objetivos distintos. Mientras que un único objetivo puede ser saludado como el más importante de todos, con frecuencia se afirma también que debe contra pesarse contra todos los demás, posiblemente incluyendo a los potencialmente conflictivos. Muchas veces, los apartados concretos de los catálogos de objetivos son vagos y confusos. Además, no se indican las necesarias concesiones entre los diversos objetivos, lo cual imposibilita deducir de dichas listas de objetivos un resultado diferenciado, transparente y previsible. De este modo, los objetivos del programa no ofrecen una orientación segura para dirigir un trabajo de investigación empírica continuado. No son lo suficientemente lúcidos como para

poder utilizarse como criterios de valor contra los que calibrar los éxitos fallos y deficiencias.

El régimen regulatorio gubernamental relativo a la gestión forestal sueca contiene un catálogo de objetivos individualmente vagos y colectivamente contradictorios (SFS 1979: 429, SKSFS 1986: 6). El primer párrafo del Decreto sobre gestión forestal indica que los bosques deben gestionarse de tal manera que se asegure su capacidad sostenida de producción de madera. No obstante, la ley también afirma de qué se debe prestar atención a la protección de la Naturaleza y otros intereses de la sociedad. Las empresas forestales deben operar prestando la debida atención a las funciones de los bosques como hábitats para las plantas y los animales, su papel en el equilibrio hidrográfico y el clima local, para la vida al aire libre y el ocio. Se debe prestar también atención a los entornos culturales y paisajes valiosos.

Pero no se estipula como debería contrapesarse exactamente una elevada y sostenida producción de madera contra los restantes objetivos. Esto es probablemente una medida prudente, ya que en decisiones de carácter central resultaría difícil especificar cómo deberían efectuarse esas valoraciones en todos y cada uno de los casos locales. No obstante, esa prudencia crea dificultades para el modelo de consecución de objetivos, ya que el programa no estipula un resultado claro y esperado.

Si el evaluador se aferra a la noción de objetividad, que es un elemento fundamental de la evaluación de consecución de objetivos, no podrá extraer de las formulaciones globales de objetivos un objetivo total de resultados indiscutiblemente claro. Para llegar a ese objetivo, probablemente tendrá que clarificar los objetivos del programa y fijar prioridades entre los mismos, lo que implica dejar el campo de la investigación social objetiva y adentrarse en el área de la especulación subjetiva.

El argumento de la concreción del objetivo revela un desajuste entre las exigencias del modelo de consecución de objetivos y la forma en la que se suelen elaborar los programas y medidas políticas públicas. Si los funcionarios elegidos y los planificadores del programa no han especificado objetivos individuales en objetivos susceptibles de ser medidos, y si no han contraprestado los diversos objetivos enunciados en un resultado único y global o una medida de <<output>>, el evaluador de consecución de objetivos no podrá resumir los resultados en un juicio de valoración definitivo de una forma totalmente objetiva. Sólo podrá ser después de

haber clarificado los objetivos y fijado las prioridades de los mismos de una forma que contribuirá a arrojar dudas sobre la objetividad de toda la empresa.

Pon otro lado, aunque pertinente, el argumento de inconcreción de los objetivos no resulta aplicable en todos los casos. Debes en cuando, los organismos políticos encuentran apropiado fijar objetivos claros, e incluso cuantificados; un ejemplo evidente lo constituye el anteriormente mencionado Plan de Ahorro de Energía de 1978. En estos casos, el argumento de inconcreción de los objetivos no tiene repercusión sobre la plena aplicabilidad del modelo de consecución de objetivos.

Una tercera objeción, la relativa a los efectos *indeseados* es, en mi opinión, la objeción crucial. Los intentos en favor de un control político deliberado conducen invariablemente a consecuencias que no estaban originalmente previstas en situación original de decisión. Como señaló Niels Borh en tono de broma, <<resulta difícil formular pronósticos, sobre todo en relación con el futuro>>. Cuando los evaluadores se limitan exclusivamente a investigar la consecución de objetivos premeditado de un programa, cualquier resultado alcanzado por casualidad o efectos colaterales no previstos no se incluirá en el proceso de valuación principal. La evaluación ofrecería una visión de los acontecimientos en forma de túnel y produciría una imagen parcial, cuando no radicalmente equivocada, de lo que ha conseguido el programa. Con toda probabilidad, un programa que genera algunas interesantes derivaciones será mejor que un programa que produce varios <<derrames>> indeseados (Foss Hansen, 1989: 204).

Además, la prevalencia de una acción intencionada que dé como resultado consecuencias colaterales indeseadas constituye una de las razones más convincentes, además de los efectos perversos, para llevar a cabo, de entrada, las evaluaciones (Meyers, 1981:18 ss.). Diseñarlas de forma que no permitan la posibilidad de descubrir esos efectos colaterales, debe construir un error grave.

Supongamos que alguien lleve a cabo una evaluación de consecución de objetivos del programa de los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, de enviar a Cristóbal Colón hacia occidente para encontrar una ruta marítima hasta la india. Nuestro evaluador llegaría a la conclusión de que el programa es un fracaso, ya que no se llegó a la india y no se consiguió el objetivo programado. No hay razón alguna para tomar en consideración el efecto colateral, el descubrimiento de América, el consiguiente exterminio cruel y falaz de antiguas civilizaciones avanzadas, etc., ya

que el modelo de consecución de objetivos no presta la menor atención a fenómenos situados fuera del área del objetivo.

Una cuarta objeción, aparentemente convincente, parece indicar que el modelo de consecución de objetivos hace caso omiso del papel de los *órdenes del día ocultos* en la adopción de medidas políticas de carácter público. Se ha sugerido que los analistas políticos que utilizan objetivos importantes, de carácter premeditado, y oficialmente declarados, como hitos para calibrar los propósitos de una evaluación y que los organizadores de la recogida de datos hacen caso omiso de un elemento importante en el juego político. Los objetivos importantes de carácter manifiesto se parecen a la punta de un Iceberg. Lejos de revelar los auténticos motivos operativos, constituyen únicamente lo que los responsables de la adopción de decisiones desean que el público conozca. Los objetivos oficialmente declarados pueden ser de carácter simbólico, sin pretender alcanzarlos, mientras que motivaciones reales y ocultas apuntan en otras direcciones. La motivación política fundamental y oculta en la que se basa una medida privatizadora de empresas propiedad del gobierno puede no ser la de incrementar la eficiencia en interés de los consumidores, sino la de reforzar la red de poder que apoya a partidos conservadores y otros no socialistas. Las <<órdenes del día>> ocultos incluyen también motivaciones estratégicas. Una razón puede ser la de reforzar la cohesión de los partidos para mantener o atraer a los votantes en las siguientes elecciones generales, o para preparar la base para una coalición gubernamental. Una vez alcanzados estos objetivos estratégicos, ocultos, los políticos pierden interés por aplicar las disposiciones fundamentales del programa.

Para los científicos políticos, éste es un análisis básico de las fuerzas que motivan la adopción de reformas públicas. Evidentemente, consideraciones de carácter estratégico desempeñan un importante papel en la adopción de medidas de política pública. Pero ¿cuál es la importancia real de la crítica de esos <<órdenes del día>> ocultos contra modelo de consecución de objetivos? ¿Deberían evaluarse también los resultados contrastando los Conitos estratégicos, tales como ganar las próximas elecciones, reforzar la cohesión interna del partido, o mantener colisiones gubernamentales? Tenemos que reconocer que, en dicho caso, el modelo de consecución de objetivos resultaría insuficiente, ya que utiliza como hitos objetivos sustanciales, y sólo sustanciales.

Por otro lado, los evaluadores de la consecución de objetivos pueden argumentar que en su modelo se podría muy bien tomar en consideración <<órdenes del día>> ocultos. Pueden utilizarse como factores que *expliquen* por qué se produjeron o no resultados fundamentales. Sí, por ejemplo, no se cumplieron objetivos fundamentales del programa, no hay nada en la lógica del modelo basado en la consecución de objetivos que impida a los evaluadores ofrecer <<órdenes del día>> ocultos como razones de que ocurriera así. Ofrecer esas explicaciones puede considerarse como una actividad destacada en la investigación confines de evaluación, y parece reconciliable con un modelo de consecución de objetivos ligeramente ampliado.

Por otro lado, un modelo de consecución de objetivos estrictamente aplicado no pone el acento en explicaciones no gramática de los resultados. En el modelo de consecución de objetivos no existe un casillero aparte para consideraciones estratégicas como explicaciones de los resultados. De hecho, no existe casillero alguno salvo el que significa el programa. Como es lógico, el modelo de consecución de objetivos debe tomar en consideración otros factores explicatorios, además del programa, pero se agrupan todos en un único factor de carácter amplio y general que se contrasta con el factor de programa. A este factor general si le considera como una <<caja negra>> que no debe abrirse jamás, pero esto constituye un claro inconveniente, ya que, si el programa fracasó en parte, sería muy interesante saber exactamente por qué.

En conclusión, el modelo de consecución de objetivos tiene problemas para considerar los <<órdenes del día>> ocultos en los que se basan las decisiones del programa, pero esos problemas no son insuperables.

Un quinto contraargumento mantiene que modelo de consecución de objetivos *no considera la aplicación como un problema*. Los procesos de aplicación se consideran como <<cajas negras>>. Esto constituye también una limitación; ya que si se aplicara estrictamente de acuerdo con la figura 4.2., eso es precisamente lo quería el modelo. El modelo se concreta en las consecuencias del programa, no en los procesos de aplicación. Las organizaciones y redes instituciones y los interlocutores que se supone deben transformar las decisiones en efectos carecen del menor interés para la evaluación de la consecución de objetivos.

Una última objeción afirma que el modelo de consecución de objetivos se basa en una visión excesivamente convencional de la relación entre *política y administración*, según lo cual la administración ejecuta rápido y fielmente las decisiones de los políticos, no sólo en teoría, sino también en la práctica. Los procesos de aplicación son, de hecho, de carácter mecánico, directos y controlados desde arriba. Al modelo de consecución de objetivos se le acusa de considerar la administración pública como una especie de robot que se fija determinados objetivos y que cumple su misión con concienzuda precisión técnica.

Pero esta actitud de menosprecio se equivoca de cabo a rabo. El modelo de consecución de objetivos puede muy bien ir asociado a la convicción normativa de que el funcionariado debería ser el instrumento fiel de los representantes debidamente elegidos del pueblo. No obstante, no da por sentado que los funcionarios ejecuten siempre fielmente las decisiones de los políticos. No hay nada en la lógica del modelo de consecución de objetivos que nos impulse a creer que el programa ha producido los resultados deseados. Por el contrario, el posible impacto del programa en el área de los objetivos se considera como uno de los dos problemas a investigar en una evaluación de consecución de objetivos, siendo el otro el de si el resultado alcanzado está o no de acuerdo con los objetivos originalmente fijados. La flecha desde <<programa>> a <<resultado alcanzado>> en la figura 4.2. muestra no cómo se produce de hecho la conexión, sino lo que el evaluador intenta comprobar en una valoración de impacto de consecución de objetivos. Puede llegar muy bien a la conclusión de que no existe ninguna regla causal entre el programa y resultado. La objeción de que el modelo de consecución de objetivos trata a los programas como robots que únicamente se proponen alcanzar una meta determinada no tiene la menor repercusión sobre la lógica del modelo.

Resumiendo, diremos que tomarse en serio los objetivos oficiales de la temática abordada constituye el punto más fuerte del modelo de consecución de objetivos. La razón de que esto sea un punto fuerte se basa en la teoría de la democracia representativa. Desde las perspectivas del gobierno, tanto de los ciudadanos como los políticos elegidos necesitan la evaluación de objetivos para comprobar si sus ejecutivos llevan o no realmente a cabo lo que están obligados hacer.

Sin embargo, el modelo de consecución de objetivos está abierto también a varias objeciones válidas. Desdeña objetivos procedimentales como la equidad de

tratamiento y la legalidad. Hace caso omiso de los costes. Tiene algunos problemas con objetivos de desdibujados y bastante extendidos, como todos sabemos, en la adopción de medidas de política pública. No obstante, la impugnación más importante es la que emana del hecho de que el modelo de consecución de objetivos se muestra sigo a los efectos colaterales.

En este punto, me gustaría presentar un modelo que tome expresamente en consideración el razonamiento de esos importantes efectos colaterales, aunque reteniendo la orientación fundamental del modelo de consecución de objetivos: la evaluación de efectos colaterales.

4.2. Evaluación de los efectos colaterales

Una dificultad intrínseca en la valoración de la consecución de objetivos que utilice objetivos especificados de antemano como elemento organizador es la de cómo explicar efectos involuntarios y no reconocidos. Las acciones políticas pueden culminar en sus productos involuntarios e imprevistos. Si un importante conjunto de efectos colaterales es de carácter involuntario, ¿cómo podrían tomarse en consideración y juzgarse en caso de que el evaluador se aferre a objetivos premeditados y sustantivos como principio básico organizado? Para resolver este problema, el modelo de consecución de objetivos debe ampliarse para abarcar los efectos colaterales. A este enfoque lo denominó evaluación de efectos colaterales.

Una característica del enfoque de efectos colaterales es la de que los objetivos se mantienen como el organizador fundamental, pero se ven completados por los efectos colaterales. Pues la expresión <<efectos colaterales>> -- ¿un efecto colateral en relación con qué? -- presupone un conocimiento de cuál debe ser el principal efecto involuntario pretendido. Los efectos colaterales deben definirse en relación con los principales efectos involuntarios. Desde el punto de vista de los investigadores políticos, puede definirse un efecto colateral como un impacto al margen del área objetivo del programa. Los <<efectos principales>> pueden definirse como los impactos importantes y de carácter central que los investigadores políticos desean alcanzar de *manera intencionada*. En consecuencia, los efectos principales están asociados a los objetivos más importante de los responsables de la adopción de medidas políticas y con la que se creen ellos mismos capaces de alcanzar. Además,

los efectos principales son por definición previstos, así como positivamente valorados por los instigadores de medidas políticas⁹.

Afirmo, por tanto, que el modelo se *basa* en objetivos en el sentido de que los objetivos del programa se mantienen como elemento organizador central. Pero también se toman en consideración rasgos ajenos al área de objetivos preordenados por los objetivos del programa. La idea en la que todo ello se basa es que las intervenciones públicas pueden producir cosas distintas a los resultados deseados. Eso puede conducir a grandes descubrimientos encarnados en nombres como lo de Cristóbal Colón y América. Pero también pueden crear más problemas de los que resuelven, convirtiendo las soluciones en problemas. Las soluciones de los rompecabezas se convierten en rompecabezas que exigen soluciones.

En la investigación con fines de evaluación se pasa considerablemente por alto el tema de los efectos colaterales. Estoy de acuerdo con la opinión de Siber (1981: 44 ss.): <<La preocupación por las consecuencias imprevistas de cualquier tipo... parece ser una molesta excepción en la investigación con fines de evaluación. Los libros de texto sobre evaluación rara vez mencionan este tema y, cuando lo hacen, es casi única y exclusivamente en forma de simple admonición (quizás con una referencia a pie de página a Merton). No se ofrecen directrices concretas para conceptualizar, detectar, calibrar o valorar un equilibrio neto de los efectos positivos y negativos...>>

Figura 4.3. se busca el modelo de los efectos colaterales.

⁹ Algunas personas utilizan <<efectos internos y externos, acumulándose los primeros directamente al proyecto como, por ejemplo, la eliminación de los mosquitos como un efecto interno de un proyecto de control de los mosquitos, con la apertura de un área para recreo como efecto externo>> (Anderson & Ball, 1978: 26).

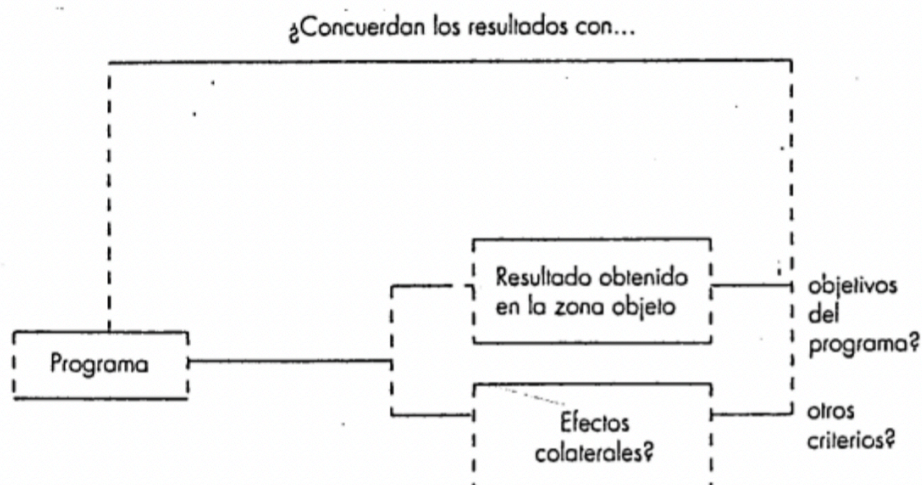


Figura 4.3. Evaluación de los efectos colaterales.

Desde tiempos de Maquiavelo se sabe que las acciones políticas pueden ser contraproducentes. El liberador se convierte fácilmente en opresor, ya que la fuerza necesaria para romper las ataduras se utilizará para volver a someter a la población a nuevas ataduras que deberán romperse a su vez. Esto es lo que en la política pública se conoce como *efectos perversos*.

Los efectos perversos van en sentido exactamente contrario a las mismas intenciones de los instigadores del programa. Para utilizar una terminología distinta pero pertinente, se trata de casos de contra finalidad. Dado que esos impactos se producen en el área de objetivos de la intervención pública, no son efectos colaterales. Tampoco son efectos principales, ya que no son deseados por los instigadores de las medidas políticas. La terminología de efectos colaterales/efectos principales no es capaz de captar los efectos perversos. Los efectos perversos de una acción premeditada deberían ser considerados como una categoría aparte.

Los efectos perversos, o inversos, difieren también de los *efectos nulos*. Según Sam D. Sieber, que, por lo que yo sé, fue quien trazó la distinción entre efectos perversos y efectos nulos que aplico aquí (1981: 10,47, x), la expresión efectos nulos significa que los programas adoptados debido a que se esperaba que, de verdad y plenamente, tuvieran determinados efectos no los consiguieron provocar en absoluto. Los programas no provocan ningún impacto en sus áreas de objetivos. En el caso de

los efectos perversos, se producen consecuencias, pero de sentido totalmente contrario a las deseadas¹⁰.

Los mecanismos en los que se basan los efectos nulos apenas han sido todavía entendidos ni investigados. Una explicación de esto es que unas expectativas ambiciosas y poco realistas asociadas con determinadas decisiones de la sociedad, en el momento de su adopción, contribuyen a mantener alejado sus efectos reales futuros. Evidentemente, unas esperanzas ilusorias sirven para facilitar determinadas decisiones sociales. Otro aspecto interesante de los efectos nulos es que una vez que no se producen los efectos deseados y se niegan a hacerse realidad, el hecho de que originalmente se contara con ellos tiene probabilidades no sólo de verse olvidados sino también de verse activamente reprimidos. Esto puede tener que ver con que los interlocutores originales mantuviesen su auto respeto. No obstante, es también fundamental si los posteriores detentadores del poder desean tener la seguridad de la legitimidad del nuevo orden. <<¿Qué nuevo orden social podría sobrevivir durante largo tiempo al doble conocimiento de que fue adoptado por los firmes expectativas de que resolvería determinados problemas, y de que no lo han conseguido de manera clara y abismal? (Hirschman, 1977:131).

Una fascinación prácticamente universal con el tema de los efectos involuntarios y perversos de acciones intencionadas es la que se manifiesta en toda una serie de términos tanto técnicos como históricos: la astucia de la razón, la ironía de la historia, una victoria pírrica, una espada de doble filo, medidas contraproducentes, tiro por la culata, efecto boomerang, incentivo perverso, falacia de Prometeo, e intentar recoger el agua del mar con un cedazo.

Un ejemplo supuestamente clásico, ofrecido por Sieber (1981: 9,166) de medida contraproducente, o que se consigue el efecto contrario al previsto, es el de la <<Línea Maginot>> que proporcionó a los franceses una falsa sensación de seguridad y provocó la consiguiente inmovilización de sus recursos militares lo cual contribuyó a su derrota a manos del ejército alemán en 1940.

Dado que los efectos perversos se producen por definición y los efectos nulos no se produce en las áreas de objetivos, el modelo de consecución de objetivos, con toda su atención centrada en lo que ocurre en esos campos concretos, no tiene

¹⁰ En Boudon, 1982 (5 ss.) se utiliza la expresión <<efectos perversos>> pero en sentido de efectos involuntarios, lo que evidentemente incluye también los efectos colaterales.

problema alguno para abordarlos. Pero esto también significa que el modelo no puede descubrir y determinar los efectos colaterales, ya que quedan totalmente fuera de los sectores de objetivos.

Cabe *anticiparse* y tomar en consideración los efectos colaterales cuando se calculen decisiones precedentes para adoptar determinadas medidas políticas. Tampoco los colaterales son siempre, ni mucho menos, perjudiciales. Pueden ser perjudiciales para los instigadores de determinadas políticas pero, evidentemente, también beneficiosos. A pesar de que el término efecto colateral tiene en inglés una connotación ligeramente despectiva, el evaluador debe estar abierto al hecho de que las intervenciones públicas pueden producir efectos colaterales tanto deseados como indeseados¹¹.

Como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973, los gobiernos de todo el mundo pusieron en marcha programas de conservación de la energía. En Suecia se adoptó un programa de subvenciones por parte del gobierno para la conservación de la energía en las viviendas. Posteriormente se transformó en el anteriormente mencionado Plan de Ahorro de Energía para los edificios existentes¹². Se ofrecieron subsidios estatales a personas que se mostrasen dispuestas adoptar las correspondientes medidas en sus propiedades. El resultado que se deseaba alcanzar era conseguir un uso más eficiente de la energía en los edificios existentes. No obstante, se previó que el programa de subvenciones podría tener un impacto desfavorable sobre la distribución de riqueza en el país, ya que los propietarios de viviendas, los propietarios de bloques de edificios y otros beneficiarios en potencia del programa son, por lo general, más ricos que la población en general. Aunque inicialmente no se había previsto, los responsables de la adopción de esta política se mostraron dispuestos a crear y aceptar este efecto colateral con el fin de alcanzar el objetivo deseado y mucho más importante de una mayor eficiencia en la utilización de energía.

Por otro lado, los patrocinadores de esta política se dieron también cuenta de que el plan de subsidios podía desencadenar toda una serie de consecuencias positivas. Fomentaría la actividad económica en general y crearía numerosos puesto

¹¹ Los efectos estratégicos pueden provocar algunos problemas en mi discurso sobre los efectos colaterales. El principal efecto deseado del programa podría ser el que el partido en el gobierno gane las siguientes elecciones. Un posible efecto colateral podría ser el de que la oposición se divida. No obstante, en esta sección consideraré únicamente los efectos sustantivos.

¹² El ejemplo procede de Vedung, 1982: 85 ss.

de trabajo. El proceso de adaptación y aislamiento de paredes y áticos disminuiría las corrientes de aire, lo que haría más cómodo el clima en el interior de las viviendas. El aislamiento y la instalación de ventanas con triple cristal reducirían el ruido.

Un estudio destinado investiga los aspectos de la conservación de la energía, así como los de la distribución de la riqueza, empleo y confort equivaldría a una evolución de efectos colaterales.

Hasta ahora me he ocupado únicamente de los efectos colaterales previstos. Sin embargo, algunos efectos colaterales son, sin duda, también *imprevistos*. Algunos analistas políticos llegarían probablemente argumentar que la mayoría de los efectos colaterales son imprevistos en el momento de adoptarse la decisión. Al igual que sus equivalentes previstos, pueden ser favorables o perniciosos. El aumento de las radiaciones de gas Radón en las viviendas, y la mayor incidencia de las alergias, ambas probables consecuencias de un mejor aislamiento que disminuya las corrientes de aire, pueden aducirse como ejemplos de efectos colaterales perniciosos e imprevistos.

Sin embargo, las consecuencias beneficiosas no previstas son infrecuentes, debido a que lo más probable es que los reformadores intenten <<vender>> una nueva política enumere, de manera exhaustiva, todos los impactos positivos que es probable se deriven de ella. <<El fenómeno de promocionar excesivamente un programa en el momento de formular y legitimar una determinada política es sobradamente conocido y, de hecho, caracteriza una buena parte de la adopción de decisiones políticas en Estados Unidos>>, argumentan Ripley y Franklin en un libro de reciente aparición sobre el tema de la puesta en acción (1986: 234 ss.). Sin embargo, hay ocasiones en las que las medidas políticas adoptadas tienen consecuencias imprevistas y de carácter positivo.

La zona desmilitarizada situada en torno al paralelo 38, creada en 1953 la península de Corea constituye un claro ejemplo de cómo la resolución de un conflicto militar produjo, de manera imprevisible, un último refugio para especies en peligro de extinción como, por ejemplo, la rara grulla de Manchuria (<<grus japonensis>>), el faisán con anillo de color al cuello, el primitivo oso coreano o el lince. Esta zona, de 4000 m de anchura, es una de las más militarizada del mundo, ya que está minada, lo que plantea obstáculos para los desplazamientos a pie o en vehículo, y está haciendo constantemente patrullada. Es también una de las menos habitadas. Ha sido

precisamente la militarización de esta zona lo que, sin pretenderlo, ha creado un refugio seguro para vida salvaje ya que los hábitats se ven libres de las perturbaciones de la agricultura intensiva, la industria, la construcción de carreteras, la construcción de ciudades y se ven asimismo protegidos de la contaminación industrial que ha puesto en peligro la vida salvaje en las áreas más densamente pobladas, siendo raro que estos animales terminen en el plato de alguien.

El descubrimiento de que los fenómenos sociales pueden ser <<los resultados de la acción humana, pero no del diseño humano>> solía atribuirse a Bernard Mandeville y, particularmente, a los filósofos moralistas de la Ilustración Escocesa, como David Hume, Adam Smith y Adam Ferguson¹³. En concreto, abogaban en favor de un mercado libre y sin restricciones, basándose en la idea de que eso producía unos efectos colaterales inadvertidos pero favorables. La famosa formulación de Mandeville <<Vicios Privados, Beneficios Públicos>> se refiere a la capacidad del mecanismo del mercado de transformar el perverso egoísmo individual en bienestar colectivo. De los efectos colaterales, no planificados, de un comportamiento egoísta de individuos que piensan sólo en sí mismos se derivan resultados sociales beneficiosos.

El concepto fundamental acuñado por Adam Smith en su <<La riqueza de las naciones>> (1776, 1937: 423) fue el de la <<mano invisible>>. En un pasaje ilustre, pero rara vez citado, Smith argumenta que cada individuo que persigue su propio interés egoísta promovería de forma más eficaz, aunque no intencionada, la riqueza común:

Cada individuo se esfuerza necesariamente por obtener de la sociedad la mayor parte de las ventajas que pueda. De hecho, y por lo general, no se propone promover el interés público, ni sabe hasta qué punto la está promoviendo... Dirigiendo esa industria de forma que su producto pueda ser del mayor valor, intenta

¹³ La memorable frase Ferguson << resultado de la acción humana pero no el diseño humano>> parece haberse acuñado de la siguiente manera: << todo paso y todo movimiento de la multitud, incluso en lo que se denominan Heras ilustradas, se van con igual si era para algo en el futuro; y las naciones tropiezan con instituciones que son, de hecho, resultado de la acción humana, pero no de la ejecución de ningún diseño humano. Si Cronwell dijo que un hombre no sea nunca más alto que cuando no sabes hacia donde se dirige, con más razón puede decirse en las comunidades, que precisamente considera mayores revoluciones cuando no se proponen cambio alguno, y que los políticos más hábiles y refinados no sean siempre hacia donde dirige el estado con sus proyectos>> (citado en la obra de Hayek, 1978: 264).

alcanzar no sólo su propia ganancia sino que en éste, como en otros muchos casos, está dirigido por una mano invisible para promover un fin que no forma parte de su intención... Persiguiendo su propio interés, frecuentemente promueve el de la sociedad más eficazmente que cuando realmente se propone hacerlo.

Mi razonamiento sobre los efectos principales, efectos perversos y efectos colaterales se resume en el <<árbol>> defecto de la figura 4.4., que muestra cuáles son los aspectos susceptibles de ser estudiados en la investigación confines de evolución.

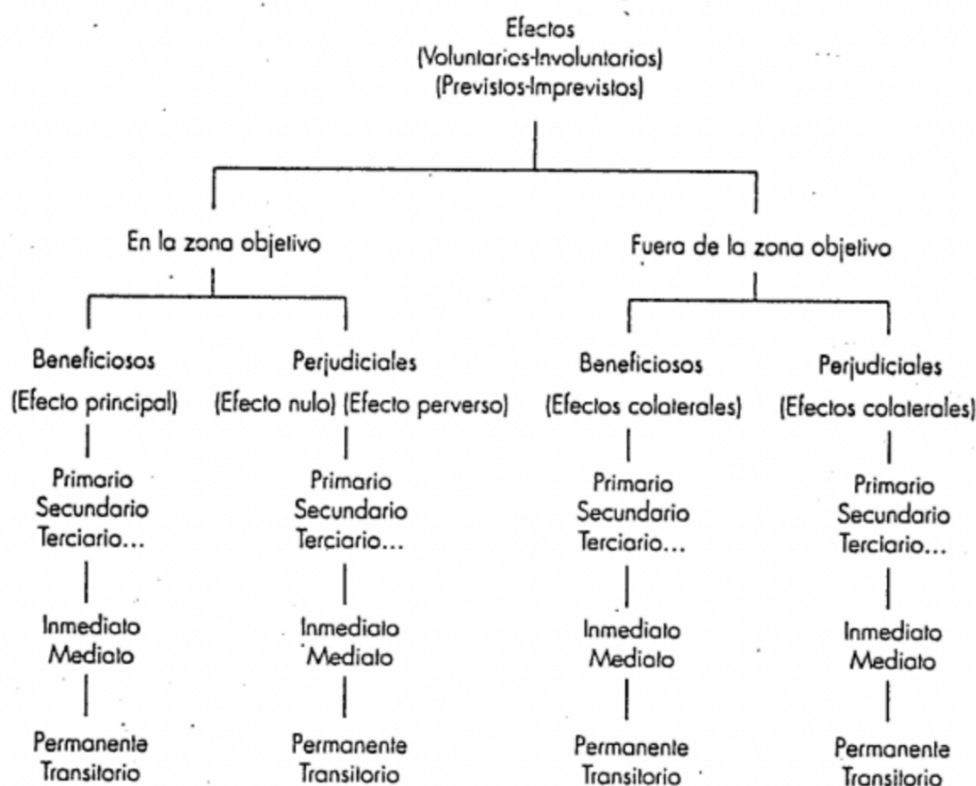


Figura 4.4. Mapa de efectos principales, efectos nulos, efectos perversos y efectos colaterales de intervenciones públicas.

Un ejemplo más amplio de la vista real puede clarificar mi niña argumentación. Además del uso reducido de la energía, el principal efecto previsto, el programa de gobierno fue con subsidio de 1974/1980 para promover la conservación de la energía en edificios y procesos industriales, podría de pronto de los siguientes efectos perversos colaterales:

1. Efecto principal (sustantivo)	Reducción del uso de energía.
2. Efecto nulo	Se conceden subvenciones a interlocutores que en cualquier caso habrían adoptado esas medidas.
3. Efecto perverso (sustantivo)	Uso incremento de la energía a gran escala.
4. Efectos colaterales beneficiosos	Ambiente de trabajo mejorado. Conservación del agua. Reducir los costes de explotación y mantenimiento. Rellenando solicitudes de subsidios, los solicitantes conocieran otras medidas favorables al ahorro y la eficiencia ejecución luego en práctica.
5. Efectos colaterales perjudiciales	Destrucción de activos de capital debido a que el equipamiento necesario para este proceso se cambió antes de lo que hubiera ocurrido de no ser así. Elevación de los precios de los equipos para la conservación de la energía. Inconvenientes para la gerencia y los trabajadores como consecuencia de las labores de reconstrucción e instalación.
6. Otros efectos colaterales	Mayores poderes para el Consejo Nacional del Industria.

Indudablemente, el programa de subsidios para la conservación de energía en la industria produjo ahorros de energía. Se consiguió el efecto principal previsto. Sin embargo, en algunas ocasiones, el programa podría haber llegado a resultar contraproducente, contribuyendo a aumentar el uso de la energía en lugar de a disminuirla. El equipamiento adicional para la conservación de energía podría haber conservado una tecnología obsoleta y contrarrestado la modernización, lo que podría

significar que, a lo largo, se utilizaría más energía en lugar de menos. Eso equivaldría un efecto perverso a gran escala.

Algo notable en el programa de subsidios es que produjo efectos colaterales, tanto beneficiosos como perniciosos. Al igual que el primer efecto pernicioso, los diversos colaterales beneficiosos se explican, en gran medida, por sí mismos. El segundo efecto colateral pernicioso sólo se pudo determinar una vez transcurrido un largo periodo de tiempo tras la inversión inicial.

Entre los teóricos sociales existe un considerable debate en relación con la contra finalidad, los subproductos y las consecuencias involuntarias. Karl Popper, entre ellos, en su *Conjuras y Refutaciones* ha afirmado de manera vigorosa que los efectos perversos y los <<derrames>> constituyen el problema fundamental para los científicos sociales. Según argumenta Popper (1974:124):

Uno de los aspectos más sorprendentes de la vida social es que nada sale nunca exactamente como se había previsto. Las cosas siempre salen de manera algo diferente. En la vida social, rara vez producimos exactamente el efecto que deseamos producir y, normalmente, conseguimos cosas que inicialmente no habíamos pretendido. Evidentemente, actuamos con determinados objetivos en mente, pero, aparte de esos objetivos (que podemos realmente alcanzar o no) existen siempre determinadas consecuencias indeseadas de nuestras acciones y, por lo general, esas consecuencias no pueden ser eliminadas. Explicar por qué no pueden ser eliminadas es la tarea más importante de la teoría social¹⁴.

Otro notable filósofo e investigador que abordó la cuestión de las consecuencias imprevistas fue Robert k. Merton. Para él, las consecuencias imprevistas denotaban todos los efectos de una acción organizada o no organizada que le divergían del supuesto propósito del autor. Su término de <<funciones latentes>> abarcaba consecuencias negativas no prevista ni reconocidas. También

¹⁴ Albert Hirschman (1991: 35 s.) Ha formulado en la misma idea de la siguiente manera: una de las grandes instituciones de las ciencias sociales, encontrada ya en Vico y Mandaville y perfeccionada durante la Ilustración Escocesa, es la observación de que, debido a una previsión imperfecta, las acciones humanas suelen tener consecuencias indeseadas de alcance considerable. El reconocimiento y descripción sistemáticos de esas consecuencias involuntarias ha constituido desde entonces una de las mayores tareas, cuando no la razón de ser de las ciencias sociales.

Consúltese también Boudon, 1982; Vernon, 1979; Sieber, 1981; Hayek, 1979: 146 ss.; Elser, 1978: 106 ss.

afirmaba que <<la aportación intelectual *distintiva* del sociólogo se encuentra fundamentalmente en el estudio de las consecuencias involuntarias... de las prácticas sociales, así como el estudio de las consecuencias previstas>> (1957: 66).

La importancia de percibir los efectos perversos debería ser evidente para todo evaluador. Si el programa produce consecuencias contrarias a su propósito fundamental, debe haber algo malo en el mismo. Pero ¿Por qué es tan importante prestar atención a los efectos colaterales? Porque, y tanto si son perniciosos como si son beneficiosos, los subproductos son factores cruciales en todo juicio concluyente acerca de la operación de una intervención. En caso de que los efectos colaterales, que han sido conocidos, analizados y positivamente evaluados por adelantado, no lleguen a materializarse a pesar de haberse aplicado el programa teórico durante el periodo de tiempo previsto, esto debería tener consecuencias para cualquier valoración de la intervención. Si los efectos sobre el empleo de las funciones económicas para el aislamiento de los edificios son mucho menores de lo que se calculó de antemano, habrá todavía menos razones que antes para mantener el programa en su forma actual, aún a pesar de que se hayan hecho realidad las expectativas sobre ahorros de energía.

Los programas pueden producir consecuencias no deseadas que, a su vez, constituyan o creen nuevos problemas que deban ser sometidos a programas gubernamentales novedosos. Las soluciones a los rompecabezas se convierten en rompecabezas que exige soluciones que, a su vez, se convierten en nuevos rompecabezas que exigen nuevas soluciones, etc. Aaron Wildavsky escribe (1979: 4 ss., 69 ss.): <<La política pública se ocupa cada vez más de hacer frente a las consecuencias de medidas políticas anteriores>>. La información sobre los efectos colaterales es crucial para cualquier valoración de carácter general de programas de gobierno.

Los efectos colaterales imprevistos tienen un interés especial para los evaluadores. Las consecuencias reales de una determinada política son siempre como resultado algo ligeramente diferente a lo que la gente esperaba antes de emprender una acción. Esto se debe al hecho de que las consecuencias son producidas por la aplicación del programa, no por los supuestos que originalmente guiaron la decisión de adoptar el programa. Influir en la adopción del programa es algo totalmente distinto a controlar sus consecuencias.

A llegar aquí, estamos muy alejados de los objetivos originales en los que se basa la intervención. El acento debería ponerse en los resultados globales, planificados y no planificados, voluntarios e involuntarios. No obstante, lo fundamental es que el evaluador sigue trazando una distinción entre resultados previstos e imprevistos, lo que presupone unas metas predeterminadas como organizador. En este sentido limitado, también el modelo de efectos colaterales se basa en las metas u objetivos.

Las posibles fuentes de sugerencias sobre los efectos colaterales deberían ser la teoría de las ciencias sociales y la historia legislativa de la reforma. Especial importancia tienen los puntos de vista mantenidos por los oponentes o a la propuesta de programa en el momento de su adopción. Otras fuentes consistirían en cualquier polémica pública que pudiera surgir unos cuantos años después de la adopción del programa, lo que se planteará en el gobierno y el parlamento en relación con las revaluaciones del programa, por lo que los funcionarios correspondientes creen en la relación con el programa después de qué éste haya sido aplicado durante un determinado periodo de tiempo.

Si se desea investigar la totalidad de los efectos (consecuencias previstas, tanto positivas como negativas, así como consecuencias imprevistas, tanto positivas como negativas) de una intervención gubernamental, la estructura de la evaluación sobre las consecuencias podría ser la que se refleja en la figura 4.5.

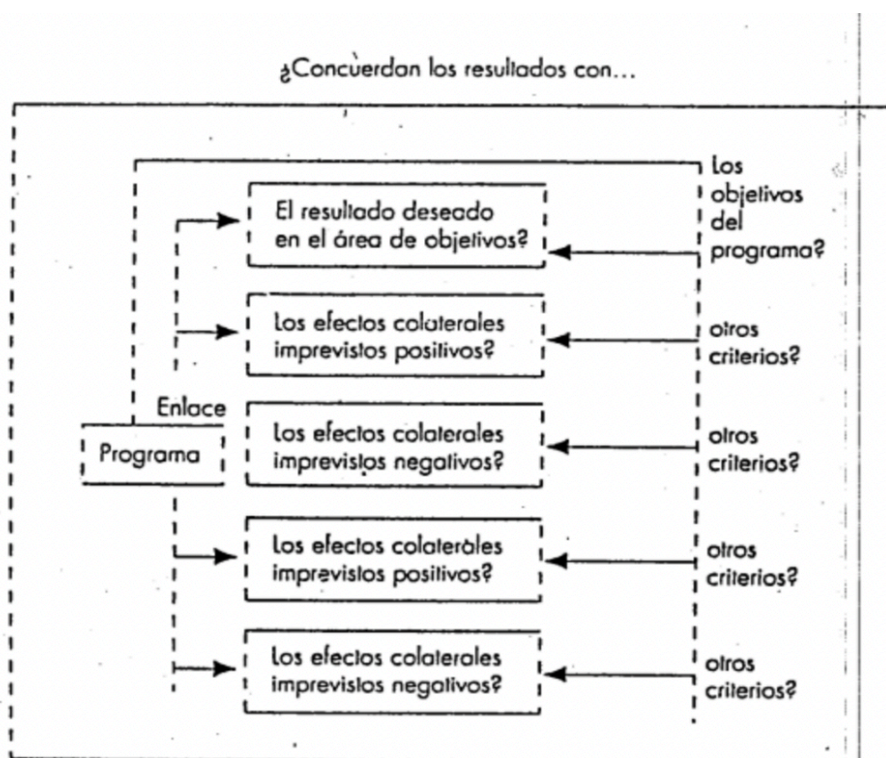


Figura 4.5. Evaluación de efectos colaterales con efectos colaterales especificados.

Al igual que la evaluación de consecución de objetivos, la evaluación de efectos colaterales se basa en la convicción normativa de la primicia de la cadena parlamentaria de control. Siendo así, prefiero claramente la evaluación de efectos colaterales a la de consecución de objetivos. De hecho, las razones más convincentes para realizar, de entrada, una evaluación de las medidas políticas, consisten en que las acciones del Estado resultan hasta cierto punto impredecibles y, por lo general, dan como resultado efectos colaterales originalmente no previstos. Una de las tareas más importantes de la evaluación es la de delinear y evaluar la importancia de estos efectos colaterales.

Un importante reto para la evaluación de efectos colaterales es el representado por los criterios que van a aplicarse para juzgar los méritos. Desde un punto de vista ideal, al evaluado le gustaría contrapesar el valor del principal efecto deseado de la intervención con los valores de los efectos colaterales beneficiosos y perniciosos. Los efectos colaterales negativos podrían representar entonces un coste aceptado de mala gana para alcanzar el principal resultado global. Unos vigorosos efectos colaterales de carácter positivo podrían contribuir también a aumentar el grado de aceptabilidad de programas con una deficiente consecución de objetivos. La ejecución de esta

operación exige criterio de valor para los efectos principales, para cada tipo de efecto colateral y para la interrelación entre ambos.

La teoría descriptiva de la valoración sugerida para evaluación de consecución de objetivos -la de que determinados objetivos de una política y un programa deberían utilizarse como criterios de mérito- resulta claramente insuficiente para por la siguiente razón: Si no se prevén determinados efectos, los criterios y normas para juzgar los méritos y deméritos de estos efectos no estarán tampoco especificado de antemano. En consecuencia, los objetivos y otros criterios de mérito especificados de antemano resultan insuficientes si de lo que se trata es de juzgar cada efecto colateral individual imprevisto. Dado que los criterios para juzgar el valor de los efectos colaterales no se enuncian de antemano, tampoco se especifican antemano los criterios para valorar las interrelaciones entre los valores de los efectos colaterales y el efecto principal. Esto dificultará la tarea de calcular el valor global conjunto de intervención. Para calcular el valor global, el evaluador debe conocer el valor de cada efecto colateral individualmente y sumar esos valores o restarlos del valor del efecto principal.

Una solución factible a este problema implica un enfoque distinto, más creativo y de carácter diferente a la labor de valoración. Aparte de delinear el efecto principal y compararlo con los objetivos especificados de antemano, el evaluador puede delinear también los efectos colaterales pero dejar que sean comisarios y otros usuarios del evaluación los que determinen su valor y lleven acabo la evaluación conjunta y global del programa, de manera, por así decirlo, <<ex post facto>>. Dado que se predica el modelo basándose en los valores de los demás, sigue correspondiendo a una teoría descriptiva de la valoración. Pero la concentración en los efectos colaterales obliga a los usuarios de la evaluación a tomar en consideración valores distintos a los inicialmente incorporados a la intervención. El evaluador informa a los usuarios sobre todo una gama de efectos que les obliga a producir y utilizar criterios de mérito, inicialmente desdeñados o no articulados.

4.3. Evaluación libre de objetivos

De las dificultades y parcialidades derivadas de utilizar objetivos premeditados a una determinada política o programa como organizadores de datos y criterios de

mérito, al menos un audaz teórico especializado en temas de evaluación ha extraído una conclusión todavía más radical que las hasta ahora expuestas. Me estoy refiriendo al modelo de valuación libre de objetivos inicialmente diseñado por Michael Scriven (1973, 1974, 1980, 1991). A primera vista, la aportación de Scriven parece impúdica, casi frívola. Su insistencia en que las evaluaciones deberían estar libres de objetivos debe considerarse como una *contradictio in adjecto*. ¿Cómo puede uno evaluar si le prohíbe fijar unas determinadas metas u objetivos contra los que realizar la evaluación? Después de todo, el propósito de la evaluación es juzgar el mérito, la importancia y el valor de diferentes evaluados.

Varios evaluadores han atestiguado que la sugerencia formulada por Scriven en 1972 sobre el modelo libre de objetivos fue recibida en todas partes con asombro e incredulidad. Ignorar completamente los objetivos resultaba, de hecho, escandaloso. Sin embargo, la perseverancia de Scriven en este punto parece haber tenido efectos espectaculares sobre la teoría y la práctica de evaluación de programas en Estados Unidos (Guba y Lincoln, 1981: ss.).

Contra lo que Scriven reacciona de manera tan fiera es contra la fijación obsesiva de los evaluadores en objetivos de programa ordenados de antemano. En lugar de ello, el elemento organizador deberían ser los resultados, tanto planificados como no planificados. No inclinando la evaluación hacia objetivos de programas enunciados, el evaluador puede mostrarse más abierto al impacto total de la intervención.

El evaluador libre de objetivos desea concentrar todos sus esfuerzos en descubrir cuáles son los impactos que han producido el programa. Debe concentrarse en lo que está haciendo el programa al sin saber absolutamente nada de lo que está intentando hacer. Se debería hacer caso omiso de objetivos de programa, tanto enunciados como sin enunciar. De hecho, Scriven recomienda que el evaluador adopte precauciones en contra de intentar localizar los objetivos o su significado. El conocimiento de objetivos concebidos de antemano y de los consiguientes razonamientos puede convertirse en una especie de <<corsé>> mental que impida al evaluador observar y prestar atención a los efectos colaterales, en especial a los efectos colaterales imprevistos. La principal tarea del evaluador es adoptar una visión global de la intervención y realizar averiguaciones acerca de todos los efectos. Dado que no

debe identificar los objetivos, carecerá de base para diferenciar los efectos voluntarios e involuntarios. Sólo puede determinar los efectos.

En la figura 4.6. mostramos un modelo esquemático de la evaluación libre de objetivos.

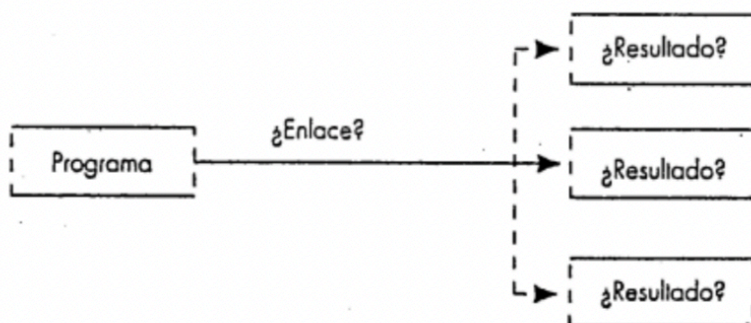


Figura 4.6. Evaluación libre de objetivos.

La evaluación libre de objetivo es, entre otras cosas, un intento de resolver el problema de los efectos colaterales, el fantasma que persigue y acosa a toda evaluación de planificación política y basada en los objetivos. Y pretende hacerlo adoptando una visión amplia de los efectos del programa. Evitando, de manera consciente, la distinción entre el efecto principal y efectos colaterales. Rehuyendo, de hecho, de cualquier distinción en lo que se refiera los efectos, el modelo puede ayudar al evaluador a descubrir resultados que, de lo contrario, podrían haberse pasado por alto. Argumenta que los modelos basados en objetivos, tanto en forma de evaluación de consecución de objetivos como efectos colaterales, inclina el evaluador hacia la búsqueda de efectos deseados y le hace desdeñar de forma especial los efectos colaterales imprevistos y no deseados. El modelo libre de objetivos intenta eliminar las connotaciones negativas atribuidos al descubrimiento de subproductos y consecuencias imprevistas. Scriven afirmaba que <<todo el lenguaje de “efecto colateral” o “efecto secundario” o “efecto imprevisto” tendía a ser una rebaja de lo que podría considerarse como el logro crucial, especialmente en términos de nuevas prioridades>> (citado de Patton, 1987: 36).

En la versión del propio Scriven del modelo libre de objetivos, los efectos del programa se comparan con las necesidades de los clientes o más bien de la población impactada. En este punto, me alejaré de Scriven y me arriesgaré ofrecer mi propia

versión, que excluye también las necesidades del modelo. En mi reinterpretación conscientemente propia e idiosincrásica, el modelo libre de objetivos no presta atención ni a los objetivos fijados de antemano ni a las necesidades del cliente. En esta versión, el manejo resulta menos costoso y más sencillo que nos modelo de efectos colaterales. Los problemas que implican las tareas de determinar y sopesar objetivos del programa exigen unas dosis exageradas de energía y tiempo. Esquivando la ciénaga retórica de metas y objetivos, el evaluador se ahorrará un valioso tiempo que podrá dedicar a tareas más acuciantes.

Otros argumentos en favor del modelo libre de objetivos aducidos por Scriven (1981: 180) incluyen que: i) perturba menos las operaciones del programa que el modelo de efectos colaterales; ii) resulta plenamente adaptable a los cambios de objetivos a mitad de camino; iii) se presta menos a parcialidades sociales, perceptuales y cognoscitivas debido a su menor interacción con la dirección y personal del programa; iv) es reversible, es decir, uno puede comenzar una evaluación libre de objetivos y pasarse a una evaluación de efectos colaterales tras una investigación preliminar, recogiendo de ese modo las ventajas o beneficios precedentes (mientras que si uno empieza con una evaluación de objetivos, no podrá dar marcha atrás).

En la interpretación presentada aquí, el modelo libre de objetivos está aparentemente relacionado con una gestión orientada a los resultados, una destacada técnica de control del sector público, que abordamos brevemente en el Capítulo Tres. De hecho, la etiqueta más adecuada sería la de *análisis de resultados*. Hay algunos razonamientos en favor de la gestión de los resultados. Básicamente sugiere que los evaluadores deberían limitarse a presentar los hechos; los pasos adicionales de aplicar criterios de mérito a los datos más prosaicos, de integrar los juicios en un valor global y de extraer conclusiones para acciones futuras deberían dejarse mejor a los responsables de las decisiones. De este modo, mi concepto reformado de valuación libre de objetivos podría encontrar un lugar en contextos de gestión por resultados.

Desde el punto de vista de la democracia representativa, incluso el modelo libre objetivo reformado se reciente de toda una serie de limitaciones. Los objetivos que desea evitar no son deseos caprichosos ni anhelos incidentales. Los objetivos de intervenciones adoptados por los organismos políticos elegidos tienen un <<status>> especialmente elevado, ya que han sido instigados siguiendo los procedimientos correctos por representantes del pueblo. En evaluaciones de consecuencias de

programas, estos objetivos deben tomarse en serio, en interés del conjunto de la ciudadanía. Este es un punto de vista al que, incluso 20 años después de tropezarse por primera vez con el modelo, Scriven parece seguir mostrándose insensible. Personalmente, yo he sido incapaz de encontrar ninguna alusión a este razonamiento democrático en contra el modelo libre de objetivos, ni en las aportaciones de Scriven ni en el resto de la bibliografía sobre dicho modelo.

Otro problema potencial es como reducir el universo de todos los efectos posibles a un número más manejable de efectos. Según Scriven, es el evaluando el que proporciona esta evaluación (Shadish Jr, Cook y Lewington, 1981: 85).

El hecho de que mi modelo libre de objetivos reformado no ofrezca aparentemente criterio sobre los que juzgar a los méritos de las consecuencias pueden considerarse como una debilidad. Dada que la tarea de valorar debe ser una propiedad intrínseca de la evaluación, cabe argumentar que el modelo libre de objetivos no es en absoluto una evaluación. Es un análisis de los efectos o un análisis de los resultados, pero no una evaluación.

No obstante, un rechazo semántico de este tipo resulta demasiado estrecho. En un contexto devaluación, el rasgo de carecer de objetivos puede convertirse muy bien en un punto fuerte. La evaluación podrá ser llevada a cabo por los propios destinatarios de la misma. En este caso, el modelo libre objetivos apuntaría hacia una resolución institucional del problema de criterios de valor en una evaluación de la política pública. La solución consistiría en averiguar todo sobre los resultados del programa, pero dejar su valoración a los correspondientes responsables de la adopción de decisiones y detentadores del poder. Esto sería la filosofía que apuntala explícitamente mi reinterpretación del modelo de libres objetivos.

La observación de ausencia de criterios evaluativos no afecta el propio Scriven, ya que éste ha sugerido una solución. Según él, <<el mérito se determina relacionando los efectos del programa con las correspondientes necesidades de la población *impactada*, en lugar de los objetivos del programa (tanto si son los objetivos del organismo en cuestión, la ciudadanía, legislatura o el director) para la población sujeto (previsto) del programa. También podría denominarse “evaluación basada en las necesidades”, por contraste con la evaluación basada en objetivos (u orientada a la gestión)>> (Scriven, 1991: 180).

Aunque interesantes, las afirmaciones de Scriven no resultan fáciles de aceptar. Utilizar las necesidades en lugar de los objetivos del programa implica abrazar una visión prescriptiva en lugar de descriptiva de la valoración. Pero ¿cómo determinan los evaluadores las necesidades? Desde un punto de vista metodológico, parece mucho más difícil determinar necesidades que delinear resultados y permitir que sean los destinatarios los que lleven a cabo la valoración. En segundo lugar, la <<población impactada>> no abarca únicamente a los destinatarios reales del programa. Scriven mantiene con todo énfasis que el concepto incluye también al personal y la dirección afectada por el programa. Según Scriven, cuando un cazador dispara contra un ciervo, algunas veces el hombro resulta más magullado. Los programas afectan no sólo a su clientela, sino también al personal encargado de aplicarlos. El personal se ve afectado a pesar de no ser destinatario de los servicios o de los productos en cuestión. Estos efectos deben incluirse en la evaluación del programa. Pero si se incluye al personal en la población impactada, y se considera que las necesidades de la población impactada deben ser utilizadas como criterios de mérito, parece equívoco hablar de una evaluación orientada a los consumidores. Los miembros del personal son, por así decirlo, suministradores del programa, no consumidores del mismo.

Un punto débil que el modelo libre objetivos, interpretado como un análisis orientado a los resultados, comparte con la valoración de consecución de objetivos y efectos colaterales, radica en que omite los costes.

4.4. Evaluación orientada al cliente

Los modelos de evaluación expuestos hasta ahora se han adoptado a la información deseada por los directivos del programa y sus superiores. Avanzando desde un punto de partida totalmente distinto, la evaluación orientada al cliente adopta los objetivos, expectativas, preocupaciones o incluso necesidades de los destinatarios del programa como su principio organizador y criterio de mérito. En el mismo núcleo de la evaluación orientada al cliente se encuentra la cuestión de si el programa satisface o no las preocupaciones, deseos o expectativas.

Realmente, existen dos puntos de partida filosóficamente muy diferentes para la evaluación orientada al cliente: las necesidades del cliente, y los deseos y expectativas subjetivamente formulados del cliente. Dado que las necesidades no coinciden necesariamente con las preferencias expresadas de los clientes, el enfoque

de necesidades implica una teoría prescriptiva de la valoración, es decir, el propio evaluador debe determinar qué necesidades son las más válidas. Determinar las necesidades mientras se mantiene una postura académica es una cuestión difícil y espinosa que evitaré aquí. En lugar de ello, interpretaré el modelo orientado al cliente como basado en una teoría descriptiva de la valoración, fundada en los valores, supuestos y objetivos expresos de los clientes.

No existe ninguna terminología comúnmente aceptada para referirse a los destinatarios de las intervenciones públicas. Me he referido indistintamente a ellos como -destinatarios-, -blancos-, -clientes- y -receptores-. Como sinónimos, utilizaré el término de -participantes- y, cuando lo considere adecuado, el de -consumidores-, y también los conceptos opuestos, parecidos a un Jano bifronte de -beneficiarios/maleficiarios-.

Mi amplia experiencia como instructor de una evaluación me ha enseñado a resaltar la diferencia entre clientes de programa (consumidores de programa) y clientes de evaluación (consumidores de evaluación). El cliente de evaluación es la persona, grupo u organismo que ha encargado la evaluación de un programa, mientras que el cliente de programa es el destinatario previsto o real del programa (Scriven, 1991:82). A pesar de que en Escandinavia se utilizan muchas expresiones tales como -usuarios de programa- e -influencia del usuario-, los evitaré aquí y reservaré el término -usuarios- para receptores de la evaluación, no del programa.

El modelo impulsado por el cliente se justifica de dos maneras distintas. En primer lugar, tiene como fundamento ideas políticas basadas en la superioridad del mercado sobre la disposición del Estado. Se cree que las presiones de los consumidores expresadas a través de opciones en los mercados políticos o como actitudes hacia la prestación de servicios conducirán a una mejora de esta oferta y a una mayor satisfacción de los consumidores.

Cuando compra un artículo en una tienda, el consumidor no presta la menor atención a los propósitos del productor. Lo que le importa es su propia valoración del artículo en cuestión. La evaluación orientada al cliente se basa en la idea de que la administración pública produce bienes y servicios para los consumidores en el mercado. La teoría de la administración movida por el mercado es fundamental para evaluación orientada al cliente.

En segundo lugar, y en favor del modelo del cliente, se presentan con frecuencia razones de carácter democrático y participativo. Según esta clase de razonamientos, el paralelismo con el consumidor no puede ir demasiado lejos, ya que el concepto de cliente incluye un aspecto democrático y participativo que parece ausente del concepto de consumidor. El rasgo participativo sugiere que los clientes pueden expresar sus quejas y deseos a los suministradores de servicios y, hasta que cierto punto, influir y asumir responsabilidades en relación con el contenido de los servicios. El enfoque del cliente engendra un talante discursivo, razonador, analítico y, en consecuencia, influyente, que debería pasar a primer plano en la evaluación orientada al cliente. (Katz y Danet, 1973; Goodsell, 1981): -el consumidor como ciudadano, en lugar del consumidor como consumidor- (Jenkins y Gray, 1982: 296).

El paso primordial en la aplicación práctica del modelo del cliente consiste en localizar a los clientes del programa. Dado que, por lo general, la evaluación no puede abarcarlos a todos, se debe elegir una muestra de la población objeto. Luego, el modelo impulsado por el cliente apunta en varias direcciones. La cuestión de cobertura del programa, es decir, la de las diferencias eventuales entre la población inicialmente prevista y la población realmente impactada es siempre de la máxima importancia. ¿Abarca el programa a toda la población objeto o solamente a partes de la misma? No obstante, la actividad crucial es la de averiguar los puntos de vista del cliente acerca del programa.

El modelo de cliente no indica qué componentes del programa deberían ser evaluados. Permite una amplia variedad de evaluaciones. Los evaluadores pueden pedirles a los clientes que formulen juicios sobre un aspecto del servicio. Por ejemplo, se puede invitar a los clientes a que juzguen los resultados del programa, el -output- del programa, la disponibilidad del servicio, la calidad del servicio o incluso la administración del servicio. Una evaluación orientada al cliente puede también plantear la cuestión causal, es decir, el evaluador insta a los clientes a calcular los impactos del programa. En ese caso se pide a los destinatarios del programa que comparen lo que habría ocurrido, en caso de no haber existido programa, con lo que realmente ha ocurrido aplicando el programa. La evaluación orientada al cliente utiliza el diseño de controles de la sombra para evaluar el impacto del programa (véase Figura 11.1. del Capítulo Once y el Capítulo Doce).

Otro rasgo notable consiste en que el pluralismo de valores constituye una variedad aceptada del modelo orientado al cliente. Los consumidores pueden mostrarse en desacuerdo en cuanto a sus valoraciones. El enfoque de cliente permite la existencia de opiniones conflictivas, acerca de programas públicos y su recepción.

Ha tenido que transcurrir un plazo exagerado de tiempo para que en la administración pública se haya reconocido a los clientes (Jenkins y Gray, 1922: 185 ss.). La noción de un funcionariado a las órdenes de los políticos y de una cadena parlamentaria de control, la de la administración como instrumento natural de los funcionarios debidamente elegidos, ha ejercido una influencia dominante en el pensamiento administrativo. En el momento actual, el modelo orientado al cliente se emplea en numerosos contextos evaluativos, sobre todo en los relativos a la oferta de servicios públicos tales como el transporte urbano, servicios públicos, parques e instalaciones recreativas, servicios de salud, asistencia infantil, vivienda pública y asilos para las personas de avanzada edad, donde la participación de los clientes es fundamental para la aplicación del programa. El modelo orientado al cliente se utiliza para evaluar servicios bibliotecarios, galerías de arte, zoológicos y museos. Es el modelo favorito de los educadores. En las universidades se pide habitualmente a los alumnos que expongan sus opiniones sobre los cursos, listas de lecturas y conferencias. También se les pide que valoren las capacidades de sus profesores para organizar el contenido de los cursos, estimular y promover las discusiones y polémicas, despertar el interés, motivación y reflexión crítica de los estudiantes y mostrar preocupación y entusiasmo por éstos. En las universidades norteamericanas, estas evaluaciones se utilizan, de vez en cuando, para clasificar a los miembros del claustro y los cursos, desde el punto de vista de los estudiantes.

Reproduzco a continuación algunos ejemplos de estudios de mercado llevados a cabo en el sector estatal sueco: La Oficina de Auditoría Nacional (RRV) desea conocer los puntos de vista de los contribuyentes sobre las autoridades fiscales, el nivel de servicio, el grado de competencia del personal y el rendimiento de los diversos servicios; el Consejo Nacional del Mercado del Trabajo formuló la pregunta de cómo los que buscaban un empleo percibían los servicios de las Oficinas locales de empleo; el Consejo Nacional de Construcciones Públicas deseaba conocer las opiniones de sus clientes (inquilinos) acerca de cómo este Consejo gestiona la oferta de viviendas y locales; el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales recabó de un

elevado número de padres sus opiniones sobre los servicios de guardería; la Agencia Nacional de Protección del Medio Ambiente analizó el grado de credibilidad de diversos organismos medioambientales entre la opinión pública; y la Oficina de Registros y Patentes investigó cómo los inventores percibían el plazo de tiempo que tenían que permanecer a la espera para poder registrar una patente (Chefsposten Feb, 1991).

En mi opinión, el modelo impulsado por el cliente puede complementar los planteamientos anteriormente presentados, ya que plantea otro problema para su estudio, Puede realizar importantes aportaciones a la evaluación, pero no se debería permitir que monopolice el campo o sustituya a los otros modelos. La exclamación del propietario de un hotel suizo, el Cesar Ritz, - le client n'a jamais tort – (el cliente siempre tiene la razón) no puede ser la estrella guía de la evaluación. La exigencia de que el funcionariado debe responder a las preocupaciones del cliente es bastante lógica y válida, pero solo dentro de determinados límites. Nunca puede situarse por delante de la exigencia de que los operadores de primera línea sigan las directrices de sus superiores administrativos jerárquicos, e indirectamente de organismos políticos como el Parlamento, el Consejo de Condado, el Consejo Municipal y finalmente, los ciudadanos. Las autoridades fiscales deben apresurarse a responder de manera correcta a las consultas del público en general, pero no pueden reducir los impuestos de los contribuyentes ni realizar exenciones al azar. Como norma general, me atrevería a afirmar que los criterios de mérito de los clientes deberían desempeñar un papel más destacado en la evaluación de los servicios públicos que en la evaluación de los regímenes regulatorios. Pero los evaluadores deben ser conscientes de la tendencia de los clientes a exagerar las quejas, con el fin de recibir mejores servicios. La mayor implicación del cliente en la evaluación puede entregar el poder a grupos con intereses creados y estrechos (Jenkins y Gray, 1922: 296).

4.5. El enfoque del participante

El principio organizador del modelo del participante es el de las preocupaciones y cuestiones relacionadas con las personas que tienen un interés o se ven afectadas por el programa. Esto es algo totalmente diferente a utilizar objetivos de programa prefijados como criterios de mérito, como ocurre en la evaluación de consecución de objetivos, incluso en la evaluación de efectos colaterales. Por el

contrario, la evaluación del participante se parece al modelo orientado al cliente, siendo la única diferencia una diferencia de alcance: mientras que el modelo orientado al cliente se preocupa por un grupo de intereses afectados, el modelo del participante se orienta a todos ellos.

La evaluación basada en el participante comienza delineando los grupos más destacados implicados o que tienen interés en la aparición, ejecución y resultados del programa. El evaluador intenta identificar a las personas que dedicaron grandes esfuerzos a sacar adelante el programa, lo pusieron en marcha y lo financiaron y, en particular, a los responsables de su aplicación. Identifica a los directivos de alto nivel, directivos de nivel medio y bajo y a los operadores de primera línea, que realmente consiguen el -output- del programa. Aísla al grupo primario de intervención y a aquellos de quienes se sabe tienen un interés en el programa, pero prefieren mantener un perfil bajo. Identifica a los que ni siquiera son conscientes de estar participando.

En la figura 4.7. ofrecemos una visión global de los posibles participantes en programas del sector público (Guba y Lincoln, 1989: 40 s.; Riecken y Boruch, 1974: 203 ss.; Rossi y Freeman, 1989: 422 ss.; Weiss, 1972: 18).

PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA

Ciudadanía: Los ciudadanos que eligen a los representantes para organismos de adopción de decisiones a todos los niveles en el sistema político.

Responsables de la adopción de decisiones: funcionarios políticos responsables de decidir si una intervención evaluada debe ponerse en marcha, continuarse, interrumpirse, ampliarse o reducirse.

Oposición política: Los ponentes políticos a la intervención.

Organismo nacional: Unidad administrativa central a cargo del programa de intervención.

Directores del programa: Directivos del organismo nacional del programa directamente a cargo de la intervención.

Organismo regional: Unidad administrativa a nivel intermedio responsable de algún aspecto de la privación de intervención (por ejemplo, inspectores regionales).

Intermediarios no gubernamentales: Instituciones del sector privado encargadas de alguna responsabilidad para la aplicación.

Organismo local: La unidad administrativa a nivel más bajo responsable de la aplicación de la intervención (por ejemplo, una oficina local de un organismo regulador).

Burócratas a nivel de calle: Personal de primera línea, funcionarios operativos responsables de la aplicación del programa y que se comunican directamente con los destinatarios, cara a cara o mediante el teléfono, el correo, etc.

Clientes: Individuos o colectividades tales como hogares, empresas, organizaciones, municipios u otras unidades que son los destinatarios de la intervención pública objeto de la evaluación.

Organismos públicos próximos: Unidades gubernamentales a cargo de las intervenciones relacionadas con la intervención objeto de la evaluación.

Competidores del programa: Organizaciones o grupos que compiten por los recursos disponibles.

Participantes contextuales: Organizaciones, grupos, individuos u otras unidades del entorno inmediato de una intervención.

Comunidad de investigación: Académicos especializados en las cuestiones básicas de las que se preocupa la intervención.

PARTICIPANTES EN LA EVALUACION

Evaluadores: Grupos o individuos responsables del diseño, realización y resultados de la evaluación.

Patrocinadores de la evaluación: Organizaciones que ponen en marcha y financian las evaluaciones.

Comunidad de evaluación: Otros evaluadores y profesores de metodología de evaluación que leen y juzgan las evaluaciones para determinar su calidad técnica y sustantiva.

Figura 4.7. Posibles participantes en intervenciones públicas y su evaluación.

Los quince grupos reseñados bajo el encabezamiento -Participantes en el Programa- de la Figura 4.7. representan a las partes más importantes interesadas o afectadas por una determinada intervención del gobierno. La lista se recopila teniendo en mente una determinada reforma nacional, decidida por el Parlamento. Como es lógico, una relación de participantes en un programa de un organismo menor o en un programa a nivel municipal ofrecería un aspecto diferente. De hecho, el modelo de participante no proporciona una respuesta clara a la pregunta de quienes son los participantes. A este respecto, es un modelo abierto. En la Figura 4.7. he incluido también tres participantes en potencia, a los que se puede interesar el programa como tal en su evaluación.

Los quince grandes grupos de participantes son todos posibles participantes en una evaluación del programa. También daré por sentado que todos los participantes se encuentran inmersos en la evaluación. El modelo de participantes se interpretará como un enfoque holístico, dirigido a todo el espectro del grupo afectado y sus emisarios organizados.

Estar implicado o inmerso puede significar ejecutar de hecho la evaluación y asumir la responsabilidad de sus resultados. No obstante, no es ésta la interpretación comúnmente dada al modelo de participante en bibliografía norteamericana. En lugar de ello, las evaluaciones del participante son llevadas a cabo por un evaluador particular o un equipo de evaluadores que puede estar integrado por evaluadores, empleados del organismo responsable o investigadores universitarios. El equipo de evaluación debería entonces desentrañar y recoger las preocupaciones, expectativas e intereses del participante y hacerlas repercutir sobre la evaluación. Mientras que son los participantes con quienes se debe entrar en contacto quienes deben proporcionar

los problemas a investigar y los criterios y normas a utilizar como instrumentos de valoración, los evaluadores deberán asumir la plena responsabilidad de los resultados finales.

Una vez averiguado cuales son los grupos más importantes interesados, el modelo del participante puede funcionar de distintas maneras. En su libro *Evaluación efectiva*, Egon Guba e Yvonna Lincoln (1981: 33 ss., también 1989: 50 ss.) proponían que el punto de partida deberían constituirlo las -preocupaciones- y -cuestiones- del participante. Una -preocupación- es -cualquier materia de interés o importancia para una o más partes-. En ocasiones puede tratarse de algo que las amenaza, algo que también pueda conducir a consecuencias indeseables para ellos, o algo que estén deseosos de justificar.

-Podría considerarse como preocupación prácticamente cualquier reclamación, duda, temor, dificultad prevista, u otra cosa parecida expresada por cualquiera con una base legítima para realizar dicha protesta o manifestación-. Por otro lado, una cuestión -es cualquier declaración, proposición, o manifestación que permita la presentación de diferentes puntos de vista; cualquier propuesta en relación con la cual puedan mostrarse en desacuerdo personas razonables, o cualquier elemento de disputa-.

Para construir un diseño general adecuado para el estudio, los partidarios del modelo de participante aconsejan a los evaluadores utilizar toda clase de dispositivos; no obstante, albergan una marcada inclinación hacia la metodología cualitativa. La palabra clave es la de procedimiento de búsqueda interactiva. El evaluador debe hablar con los clientes, con los encargados de aplicar el programa y otros participantes para sonsacarles sus historias o relatos. Debe llevar a cabo visitas sobre el terreno y otras modalidades similares de observación directa. Las respuestas, datos extraídos de la observación y relatos del programa de los participantes, basados en su experiencia, afectaran al siguiente paso del evaluador en el procedimiento de búsqueda. Al cabo de un determinado periodo de tiempo, puede descubrir cuales son los supuestos objetivos y los objetivos genuinos del programa, y qué preocupaciones albergan los diversos participantes en relación con evaluando y la evaluación. Con el tiempo, el evaluador se implica más y puede empezar a determinar qué preocupaciones y cuestiones deberían incluirse en el estudio. Sólo entonces podrá adoptar una postura sobre cuál debería ser el perfil de la evaluación. Para cada

preocupación y cada cuestión, la evaluación específica qué tipo de información hace falta y cómo debería recopilarse.

Es típico del modelo de participante que se permita al evaluador investigar de forma bastante extensiva para descubrir los problemas cruciales. Los modelos de consecución de objetivos y de evaluación de carácter general señalan, de forma mucho más específica, qué problemas plantear y qué pregunta formular en el transcurso de la investigación. El enfoque de participantes se muestra notablemente abierto a este respecto o, si se prefiere, vacío. La idea es que el evaluador debe mostrarse sensible a las preocupaciones y cuestiones de las personas afectadas y dejar que sean éstas las que gobiernen el siguiente paso en el procedimiento de investigación. Se supone que a través de la comunicación interactiva debe averiguar qué preocupaciones y cuestiones deben tomarse en serio y analizarse más a fondo. El diseño de evaluación se irá determinando gradualmente. La evaluación del participante es una *Evaluación sensible* (Stake, 1975; Shadish Jr et al., 1991: 285 ss.).

Para alcanzar los datos finales sobre las preocupaciones y cuestiones del participante, los partidarios de este modelo parecen preferir los métodos observacionales e interrogativos a los documentales. En muchos casos, los evaluadores que siguen este método aportan la observación directa o incluso participativa. Otra técnica favorita es la de las entrevistas en profundidad. Una vez recopilados y procesados los datos, comenzará la presentación de resultados, que puede variar entre un participante y otro. La palabra clave parece ser la de -retratos-, es decir, caracterizaciones ricas en información que utilicen imágenes, anécdotas, descripciones a groso modo y citas. La visión holística de carácter amplio y general lograda a través de un -retrato- es importante. Los criterios de valor del propio evaluador no deberían desempeñar papel alguno, ya que se supone que la selección de elementos calibradores como la propia medición es tarea de los participantes. Normalmente se incluirán varios criterios de mérito, normas de rendimiento relativas a esos criterios y diversas valoraciones de carácter amplio y general. En la práctica, el modelo de participante se convertirá en directamente pluralista. Finalmente, se decidirá si los resultados deben o no recopilarse en un informe escrito, algo que Guba y Lincoln (1981: 25 s., 39ss.) no consideran en absoluto necesario.

Se afirma que el modelo de participante tiene numerosas ventajas. A su favor cabe aducir un argumento de conocimiento, un argumento de utilización y un documento de gestión de objetivos.

Según el *argumento de conocimiento*, sería necio que un evaluador evitase el conocimiento acerca del programa que indudablemente poseen los que participan en él. Los participantes albergan convicciones sobre efectos colaterales, barreras para la aplicación y formas de burlarlas que pueden proporcionar ideas para una investigación continuada. En consecuencia, resulta sumamente fácil mostrarse de acuerdo con la recomendación de que prácticamente cualquier evaluación debería comenzar con una determinación de los interlocutores pertinentes y rondas de entrevistas.

Sin embargo, el argumento del conocimiento no suele considerarse como la razón más convincente en favor de una evaluación de participantes. Por lo general, se concede mayor importancia el *argumento de utilización*. Se considera válida y correcta la implicación del participante ya que incrementa la utilización de los conocimientos extraídos de la evaluación.

En el debate norteamericano sobre la evaluación se considera sobre todo el modelo de participante desde la perspectiva de la utilización. Los resultados de evaluaciones tradicionales de consecución de objetivos apenas tienen impacto. Los informes quedan enterrados en los cajones de escritorios o acumulados en las estanterías de las autoridades públicas implicadas, sin llegar a ser leídos y olvidados. Aunque existe la voluntad necesaria, los responsables de adopción de decisiones no recurren a la base de información de la evaluación se resiente del maligno -síndrome de cajón de escritorio-.

Este comportamiento, aparentemente irracional, ha desconcertado e inquietado a los investigadores. ¿Por qué los responsables de la adopción de decisiones se comportan de manera tan torpe?

La explicación supuestamente más convincente es que los evaluadores trabajan en un espléndido aislamiento, sin apenas comunicación con los responsables de la adopción de decisiones en potencia y otros usuarios. Tienden a investigar problemas sobre los que no existe una demanda acuciante de información. En enfoque de los participantes aumenta las posibilidades de que se aborden las cuestiones de auténtico interés para las partes afectadas. Saca a la luz una información

que satisface las exigencias reales de los diferentes participantes, aumentando de ese modo la probabilidad de que se pongan realmente en uso los resultados. Este es un punto significativo, ya que las evaluaciones basadas en los objetivos terminan con frecuencia ignoradas, in influir en el transcurso de los futuros acontecimientos.

El *argumento de gestión de objetivos* considera el modelo de participante como una estrategia para abordar situaciones en las que no existen metas y objetivos premeditados y por escrito, o en las que los objetivos enunciados son evidentemente borrosos y difíciles de contrapesar unos con otros según cánones académicos aceptados. Hemos comprobado ya que ni tan siquiera el modelo de consecución de objetivos puede resolver plenamente la cuestión de los criterios, especialmente la cuestión de objetivos múltiples tan típica de las medidas de política pública. No obstante, el modelo de participante ofrece una solución práctica para el problema de olvidar preocupaciones y cuestiones cuando no existen objetivos escritos o de gestionar simultáneamente varios objetivos contradictorios.

Los responsables individuales de aplicar el modelo pueden carecer de directrices claras desde arriba relativas a lo que deberían hacer, ya que, sin prácticamente excepción alguna, los objetivos de una política a nivel superior son de carácter general, contradictorio y confuso. Y, lo que es más importante, no se ofrecen contrapesos entre los diversos objetivos de los que se afirma son las estrellas guía para las medidas políticas. Esto imposibilita la utilización de determinadas metas de intervención como hitos objetivos mediante los cuales juzgar los méritos globales de las medidas políticas. Una forma de salir de este -impasse- consiste en considerar la elección de criterios y normas globales como una tarea intrínsecamente política. Los evaluadores deberían describir las posiciones de valor de numerosos participantes distintos, sin entrar en disputas con ninguno de ellos. El hecho de que los participantes estén en desacuerdo es perfectamente normal y natural en la política, y una señal de salud en las naciones libres. Deberían presentarse informes por separado en relación con cada uno de los objetivos. De hecho, podría ser aconsejable intentar realizar un único estudio de evaluación de carácter general y llevar a cabo, en su lugar, varios estudios menores, adaptados a grupos específicos de participantes. En ningún caso deberían ofrecer el evaluador juicios de carácter sumarios. Lo mejor es dejar los resúmenes globales a los propios participantes. El modelo de participante utiliza una teoría descriptiva de valoración.

El modelo de participante contiene varios *inconvenientes* obvios. En la mayoría de las versiones, ignora los costes del programa. Además, resulta muy poco práctico y exige considerables recursos, ya que se debe contactar con todos y cada uno de los grupos de participantes y proporcionarles información.

El modelo de participante resulta también confuso. No ofrece ninguna respuesta concluyente a la pregunta de quiénes son los participantes. La gama de participantes debe decidirse caso a caso. Existe la necesidad de complementar el enfoque de los participantes con una teoría política o administrativa relativa a la selección de los grupos afectados. Además, y sea cual fuere el método elegido para seleccionarlos, en el modelo de los participantes se debe tratar como iguales a todos los intereses afectados. Pero, en un sistema democrático y constitucional, los políticos elegidos deben pesar más que los administradores o expertos en los instrumentos políticos y en las cuestiones sustantivas que estén siendo objeto de estudio, para elegir solo unas pocas. El modelo de participante no fija prioridades entre los diversos grupos de participantes. El modelo se basa en una modesta filosofía del equilibrio. Existe el riesgo de consultar a los participantes más organizados y más comprometidos mientras que se pasa por alto a los grupos vagamente afectados. Incluso a este respecto, el enfoque de participante necesita una base filosófica más desarrollada.

Sin embargo, la objeción más grave es la del riesgo de que el modelo de participante se entregue a una teoría pragmática de la verdad. La verdad puede convertirse en una cuestión de conveniencia, utilidad o aceptabilidad para los participantes. Muchas veces los participantes albergan opiniones altamente politizadas acerca de los efectos de un programa. Los oponentes atribuyen todo lo negativo ocurrido después de un programa al propio programa y todo lo positivo a cosas distintas. Los partidarios apoyan el punto de vista contrario. Se contesta en esencia a los hechos. En estas situaciones, las diversas partes aceptarían solo los descubrimientos que se adaptan a sus opiniones previamente formadas. Un acento excesivo en la conveniencia o la utilidad puede impulsar a los evaluadores a sustituir información perfectamente corroborada por hallazgos no suficientemente revalidados que sean convenientes y susceptibles de ser utilizados por alguien. En mi opinión, los evaluadores deben estar siempre en guardia contra esas inclinaciones pragmáticas. Si

empiezan a proporcionar información útil en lugar de fidedigna, actuaran como animales políticos y no como académicos que buscan denodadamente la verdad.

Como conclusión, diré que, aunque bastante polémico, el modelo de participante contiene algunos méritos importantes. Los argumentos de utilización y gestión de objetivos hablan en su favor. Otra razón convincente en su favor es la del argumento de conocimiento. No obstante, los protagonistas del modelo de participante que pretendan afirmar ser investigadores deben ser conscientes de los riesgos que entraña sustituir la verdad por la utilidad.

4.6. Un modelo sueco de participante: las comisiones políticas -ad hoc-

El sistema sueco de gobierno ha institucionalizado determinados tipos de participación que difieren en aspectos cruciales del modelo -norteamericano- de participante que acabamos de exponer: las comisiones políticas -ad hoc- acompañadas de procedimientos de consulta y de debate sobre política pública. Según este modelo, la evaluación se lleva a cabo en cinco procesos, en parte consecutivos y en parte paralelos: el trabajo de la comisión, el proceso de consulta, el debate sobre política pública, la decisión del gobierno, la decisión del Parlamento.

En el sistema político sueco, organismos investigadores -ad hoc- constituyen una considerable fuente de información sobre el funcionamiento pasado y las alternativas para accionar políticas futuras. Un subconjunto claramente visible de estos organismos son las comisiones de política pública -ad hoc-, denominadas en sueco -offentling utredning- o -kommitté-, y en raras ocasiones también -kommission- o delegación.

Aunque la iniciativa formal puede ser adoptada en el Parlamento, es siempre el gobierno in corpore el que convoca a comisiones políticas -ad hoc- y especifica los problemas a investigar. Las directrices escritas, que se hacen públicas, indican lo que debería hacer una comisión en particular, fijan los marcos económicos y designan una fecha de finalización de la tarea. El gobierno nombra también al presidente y a otros miembros, expertos y participantes ¹⁵.

Las comisiones políticas suelen estar integradas por miembros de pleno derecho, nominados políticas (*sakknniga*), expertos y un secretariado. Este último está

¹⁵ La presentación del modelo SOU se basa en Söderling y Petersson, 1988; Meijer, 1056; SOU, 1976; Premfors, 1983; Andersson y Asociados, 1978: 55 ss.; y Johansson, 1922. Para una presentación resumida en inglés, véase Vedung, 1922: 76 s.

compuesto por un administrador de plena dedicación, que funciona como secretario, y unos cuantos secretarios a tiempo parcial. El formato de las comisiones y los antecedentes de sus participantes variarán según el tema objeto de investigación. Para cuestiones altamente sensibles, como las relacionadas con la defensa o la reforma constitucional, toda la comisión suele estar integrada por miembros de pleno derecho que son parlamentarios, procedentes tanto de partidos en el gobierno como en la oposición. Para cuestiones de carácter moderadamente político, se designará a miembros de pleno derecho de todos los campos del Parlamento junto con representantes de otros grupos de participantes como los ministerios (que en la política sueca tienen un tamaño sorprendentemente pequeño, ya que los distintos organismos y agencias son independientes de los ministerios), agencias nacionales encargadas de la aplicación, la Asociación de Autoridades Locales, el movimiento sindical y las asociaciones de empresarios. En la mayoría de los casos, a los académicos se les contrata como expertos e investigadores. Además, a las propias comisiones se les permite subcontratar determinadas tareas entre expertos y académicos que realizan su labor como investigadores independientes.

Un rasgo característico del enfoque sueco de las comisiones es que la evaluación -ex post- va indisolublemente unida a un análisis prospectivo de la política. De hecho, las investigaciones se han centrado tradicionalmente en alternativas para una acción futura en lugar de en los impactos de medidas políticas anteriores. Además de una explicación histórica de como los programas y las medidas políticas pertinentes, tal como aparecen codificadas en los libros, han ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas, el informe típico de la comisión incluye datos acerca de la gravedad y alcance del problema, las relaciones destacadas y perspectivas de diferentes opciones o de la acción más prometedora para una futura acción política y, algunas veces, una clara recomendación en favor de la adopción de determinadas medidas políticas. Sin embargo, aunque en menor medida, se suele proporcionar también información sistemática sobre la aplicación, -output- o resultados de intervenciones anterior. No obstante, en las dos últimas décadas se ha puesto más el acento en la oferta de una información evaluativa. Los responsables suecos de la adopción de medidas políticas han aprendido las mismas lecciones que sus equivalentes en otros países: Una aplicación de acuerdo con un plan, así como la consecución de los resultados, son problemáticos. Actualmente, algunas comisiones

tienen incluso la evaluación como su tarea más importante (SOU, 1981 40: 41, la Comisión de Control de Precios).

Algunas veces, las comisiones llevan también a cabo análisis de aplicación antes de los hechos. Intentan examinar el personal, las capacidades organizativas y gestoras para determinar hasta qué punto la(s) alternativa(s) política(s) propuesta(s) puede(n) especificarse y ejecutarse a nivel de calle en un marco burocrático determinado. Esta característica resulta especialmente interesante, sobre todo teniendo en cuenta los clamores en favor de un análisis -ex ante- como el eslabón perdido en el análisis de la política pública.

Los folletos que contienen las conclusiones son invariablemente firmados por todos los miembros de pleno derecho de la comisión. Esto constituye un reflejo del hecho de que los participantes comparten la plena responsabilidad del contenido y, en particular, de las acciones recomendadas. Sin embargo, los miembros tienen también el derecho y la obligación de registrar las opiniones disidentes en las llamadas -reservas- (reservationer), que deben incorporarse al folleto; asimismo, los expertos pueden presentar opiniones disidentes en las llamadas -manifestaciones especiales- (särskilda yttranden), que se unen al informe en forma de apéndice.

Los estudios de uno, dos o incluso tres tomos (betänkanden) se publican siempre, lo que es un testimonio del grado comparativo de apertura del sistema de adopción de medidas políticas del estado sueco, con su presunción constitucionalmente regulada en contra del secretismo, el llamado Principio de Publicidad. Los informes se editan en una serie de tomos conocidos como Investigaciones Oficiales del Gobierno (Stetns Offentliga Ultredningar, en abreviatura SOU). Todos los tomos llevan los correspondientes números ISBN e ISSN. El texto va destinando fundamentalmente al gobierno. No obstante, resulta también fácilmente accesible a todos los participantes concebibles, incluyendo los medios de comunicación de masas y los ciudadanos, ya que está disponible en todas las bibliotecas municipales y demás bibliotecas importantes del país. Evidentemente, las series SOU proporcionan valiosas fuentes de investigación en las medidas políticas relevantes en la mayoría de los aspectos de la vida social sueca.

El trabajo de la comisión constituye la primera etapa de la preparación política. En una segunda etapa, a las comisiones -ad hoc- se une otra arraigada estructura sueca de evaluación del participante, el procedimiento general de consulta

-conocido como *remissväsendel*, el procedimiento de negligencia o descuido-, que se adopta una vez que se han hecho públicas las propuestas de una comisión. El gobierno envía los estudios publicados por la comisión a numerosas partes interesadas, a la espera de sus reacciones por escrito. Esos partes suelen incluir organismos gubernamentales a nivel nacional y regional, gobiernos regionales y municipales, universidades, institutos de tecnología, varios tipos de organizaciones interesadas, asociaciones comerciales y organizadas profesionales. Las partes deben proporcionar sus respuestas dentro del límite establecido por el gobierno. Al igual que los informes de la comisión, las respuestas a estas consultas también se hacen públicas.

Este procedimiento puede considerarse como una metaevaluación en el sentido de que lleva a cabo una auditoria de una evaluación final. En la medida en que los informes de la comisión contienen resultados evaluativos, se pide a los participantes que evalúen una evaluación.

La metaevaluación de los informes de la comisión adopta también otras formas. Dado que tanto los informes de la comisión como las respuestas a la consulta están abiertos al público, puede recibir una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación social, incluyendo editoriales e informes en los noticiarios, tanto de radio como de televisión. Además, pueden desencadenar un amplio y prolongado debate sobre la política pública. Los participantes en estos debates suelen incluir a los periódicos de todas las tendencias políticas y de todos los rincones del país, los canales nacionales y locales de radio y televisión, los medios de comunicación del movimiento sindical, del mundo empresarial y de las asociaciones con fines no lucrativos. Además, investigadores independientes, políticos, representantes de organizaciones interesadas y otras muchas categorías contribuyen con artículos en los periódicos y revelan sus opiniones en entrevistas. El debate sobre la política pública puede considerarse como el tercer componente de la formación y evaluación de la política en Suecia. Lejos de ser una etapa aparte, debería considerarse como un proceso paralelo al procedimiento de consulta y a etapas posteriores.

Basándose en las propuestas de la comisión, las respuestas a la consulta, el debate en los medios de comunicación de masas y, probablemente, también otra información, se elabora un borrador de propuesta (*proposition*) que se hace llegar al ministerio pertinente, normalmente manteniendo un contacto estrecho y continuado

con algunas de las partes interesadas. Mientras que la elaboración del borrador de ley por parte del gobierno puede considerarse como el cuarto proceso en la preparación de la decisión y el paso el borrador a través del Parlamento puede considerarse como el quinto. Cuando el borrador de ley es finalmente presentado al Parlamento, suele ser aprobado de forma rutinaria, sin cambios importantes. El organismo formal y supremo de adopción de decisiones, la asamblea legislativa, ejerce una influencia relativamente pequeña sobre las decisiones reales. En conjunto, la preparación de una decisión es un proceso muy largo en el que participa una gran multitud de interlocutores y están implicados intereses ampliamente divergentes, debiendo alcanzarse soluciones de compromiso y decidirse sobre las cuestiones bastante antes de que éstas entren formalmente en el marco parlamentario o incluso del gobierno.

Resulta difícil averiguar exactamente cómo se utiliza la información basada en la evaluación en las deliberaciones de las comisiones, de las partes interesadas consultadas, en el debate de los medios de comunicación de masas, en el gobierno y en el Parlamento. Es probable que, de vez en cuando esta información tenga cierto peso en deliberaciones sustantivas, aunque disten mucho de ser decisivas. Sin embargo, visto en retrospectiva, los participantes afirman con frecuencia que formulan sus juicios políticos, negocian y alcanzan compromisos políticos en base a la información recogida por los expertos. Lo mismo puede decirse del gobierno. Presumiblemente, la evaluación se utiliza hasta cierto punto para dotar de legitimidad a las propuestas sugeridas. Quizás proporciona también un cierto grado de orientación o guía.

Indiscutiblemente, las comisiones políticas suecas -ad hoc- son ejemplos del modelo de participantes en acción. Sin embargo, en varios aspectos cruciales, la práctica se desvía del modelo de participante reflejado en la bibliografía norteamericana.

En mucha mayor medida que en el modelo norteamericano de participante, la institución de la comisión -ad hoc- refleja el punto de vista de que la evaluación es fundamentalmente una empresa política de carácter amplio, y no una labor de investigación. Aunque se consulta y escucha cuidadosamente a un amplio espectro de intereses afectados, en el modelo norteamericano de participante sigue siendo el evaluador -es decir, el investigador- quien está a cargo, quien decide qué problemas de participante han de entrarse, cómo llevar a cabo la evaluación y también asumen

la responsabilidad del informe final y de otros resultados de la evaluación. El modelo sueco de participante es más abiertamente político. En primer lugar, el gobierno establece la comisión, selecciona los participantes, determina el orden del día y asigna los fondos. A diferencia de lo que ocurre en el modelo norteamericano, los participantes suecos son miembros de pleno derecho del equipo de investigación, ejecutan, o al menos supervisan, la ejecución de la evaluación y asumen la plena responsabilidad de los descubrimientos, así como de las opciones recomendadas para adoptar determinadas medidas. Sin embargo, tienen el mandato de reflexionar sobre las cuestiones y trabajar dentro de los límites de tiempo y recursos especificados por el gobierno. En tercer lugar, realizada dentro de un marco político, la labor de la comisión se adapta de manera específica a un determinado destinatario -responsable de adopción de decisiones-, el gobierno nacional, y está destinada a hacer frente a determinada situación de adopción de decisiones antes de un plazo límite fijado de antemano.

Otra diferencia es la relativa a la forma de ver las declaraciones sumarias. En el modelo norteamericano de participante, existe una cierta tendencia a presentar informes separados a cada uno de los grupos de participantes y se ve con desconfianza la asignación de un valor global a una intervención. Esto es algo que resulta extraño al pensamiento oficial sueco. La filosofía en la que se basan las comisiones sugiere de manera vigorosa que merece la pena esforzarse por llegar a un informe final unánime. Los datos evaluativos deberían prestar servicio a todo el espectro de intereses políticos, y no solo a preocupaciones concretas de un grupo de participantes, así como permitir a los miembros de pleno derecho alcanzar soluciones unánimes. Aunque las minorías tiene el derecho y la obligación de efectuar reservas, la alternativa preferida por la cultura política reinante es la de la unidad.

La correspondiente atención parece ser mucho más fuerte en el caso sueco, en parte debido a que el proceso está institucionalizado desde hace al menos un siglo, y puede que también debido al mayor grado de apertura como consecuencia el Principio de Publicidad.

Otra diferencia radica en que la institución de la comisión se utiliza no solo para ofrecer propuestas políticas, sino también para alcanzar soluciones de compromiso acerca de la forma de aplicarlas. La política de energía hidroeléctrica constituye un magnífico ejemplo. Ya en 1975, los partidos representados en el

Parlamento fijaron un objetivo cuantitativo muy claro para la construcción de obras hidroeléctricas. Pero los partidos políticos y otros participantes afectados no han conseguido llegar a un acuerdo sobre qué corrientes y saltos de agua concretos deberían embalsarse y explotarse para la producción de energía eléctrica, a pesar de numerosos intentos con comisiones -ad hoc- y procedimientos de consulta. Resulta difícil imaginar un ejemplo más claro y nítido de la afirmación de que, -la puesta en práctica no es una aplicación neutral de normas, sino la continuación de la política por otros medios-.

Una similitud básica entre los dos modelos es la de que los resultados no deben juzgarse contra un determinado conjunto de criterios de mérito, objetivos políticos declarados, sino contra una amplia variedad de normas a patrones, representados por los puntos de vista de los numerosos grupos de participantes. Otro elemento común es que la evaluación no se considera como un cálculo técnico de estrategias óptimas para alcanzar determinados objetivos; especialmente en el caso sueco, se ve más bien como un debate prolongado en un entorno contrario pero operativo.

Una tercera similitud es la que se refiere al papel de la investigación. Aunque el aspecto investigador tiene más importancia en el enfoque norteamericano, en el pensamiento sueco se considera también que, aunque básicamente política, la evaluación del programa debería fundirse con la labor académica. La investigación que se está realizando o recopilando se discute en las comisiones y, con frecuencia, los textos de la investigación se presentan en forma de anexos al informe principal y con la firma de cada uno de los investigadores. Partes de los descubrimientos de la investigación se incluyen también en el texto principal de la comisión, respaldado por la mayoría de los miembros de pleno derecho de la comisión.

El procedimiento de descuido o negligencia tiene mayor parecido con el modelo norteamericano de participante que la comisión que le precede, sobre todo debido a que ahora se pide individualmente a los grupos de participantes que reaccionen a la investigación de la comisión sin necesidad de pertenecer a ningún organismo formal designado.

El enfoque adoptado por las comisiones de la política pública -ad hoc- se justifica de forma algo distinta, en comparación con el modelo norteamericano de participante. En las comunidades políticas suecas no se escucha nunca el razonamiento de que la implicación de los participantes incrementará el uso de la

evaluación. En lugar de ello, el razonamiento básico es muy sueco en el sentido de que lo que se pretende con el modelo de comisión es alcanzar soluciones de compromiso, acuerdos, apoyo y prevenir una lucha política enconada. Las comisiones son más bien mecanismos para llegar a un consenso que instituciones racionales para la resolución de problemas. Son vehículos para alcanzar acuerdos sobre los resultados de anteriores esfuerzos y, lo que es más importante, propuestas para futuras acciones. La designación de una comisión -ad hoc- marca un intento político en nombre del partido o partidos gobernantes para llegar a un acuerdo con la oposición parlamentaria, las organizaciones interesadas más fuertes y las asociaciones de intereses públicos antes de que el gobierno elabore una ley, y mucho antes de que el anteproyecto de ley sea presentado al Parlamento. En ocasiones se utilizan también comisiones para promover consensos entre los propios partidos gobernantes en desacuerdo. El logro de un acuerdo y el dotar de legitimidad a decisiones fundamentales son los principales razonamientos de las comisiones. La idea básica es que las personas mostraran mayor confianza en una política sobre cuya elaboración hayan sido consultadas; aunque, en último extremo, no coincida con sus preferencias particulares.

Finalmente, se puede presentar una razón democrática y participativa en favor de ambos modelos. Mediante el uso del enfoque de participante, las partes interesadas pueden participar e influir en el resultado final, lo que constituye en sí mismo un valor democrático.

Ocasionalmente, la institución de la comisión se ve fuertemente criticada. Se dice que las comisiones consumen mucho tiempo. Este argumento tiene cierto peso, pues, efectivamente, pueden pasar años antes de que se presenten al público el informe o los informes finales. Otra crítica sugiere que las comisiones tienden a erosionar la autoridad del Parlamento. Una vez que el proceso llega a los funcionarios elegidos en el Parlamento, la cuestión queda políticamente resuelta. El papel del Parlamento consistirá simplemente en rubricar algo que se ha decidido en otra parte. También esta crítica tiene parte de razón. Una tercera objeción se refiere al hecho, perfectamente demostrado, de que las comisiones se utilizan también estratégicamente como procedimiento dilatorio, para sepultar cuestiones difíciles y hacer que desaparezcan del orden del día.

-Prácticamente, toda medida legislativa importante se elabora a través del trabajo de comisiones gubernamentales especialmente designadas-, escribió Rune Premfors (1983: 623) en un artículo que tiene ya más de diez años. Aunque correcta en el pasado, esta declaración no revela ya toda la verdad. El simple número de comisiones políticas ha descendido en los últimos años. A mediados de los 60, el número de comisiones aumento de aproximadamente 250 a 300. Durante el periodo de la coalición de Centro-Derecha de 1976-1982, se alcanzó la cifra máxima de 422 comisiones en 1980. En el otoño de 1983, estaban trabajando 206 comisiones y en 1987, 195. El plazo medio se vida de una comisión solía ser de 3 a 4 años. En los últimos tiempos se han llevado a cabo esfuerzos para acelerar el proceso de investigación. Ahora, una comisión pude trabajar solo durante dos años o menos. También se supone que los informes deben reducirse de 300 a menos de 100 páginas.

La influencia de las comisiones en la adopción de medidas políticas por parte del Estado es también probablemente menor que antes. Hay momentos en los que el tiempo es fundamental, y esas situaciones exigen modalidades más rápidas de elaboración de decisiones. Por esta razón, y puede que también por una cierta propensión política a reunir el debate público sobre cuestiones sensibles, algunos arreglos importantes no van en absoluto procedidos por investigaciones públicas. Un caso flagrante fue la decisión de solicitar la adhesión como miembro de la Comunidad Europea y varias decisiones sobre cómo resolver las crisis del propio gobernante en el otoño de 1992. Cada vez más, las comisiones de investigación -ad hoc- se ven sustituidas por investigaciones departamentales, encargadas por un ministro -y no por el gobierno en su conjunto- y elaboradas en su totalidad por funcionarios del departamento correspondiente. Si llegan a publicarse, esos estudios aparecen en las menos accesibles series Ds. Además, parece ser que las investigaciones gubernamentales llevadas a cabo en el seno del organismo estatal correspondiente desempeñan un papel cada vez más decisivo.

Por último, el sistema de comisiones políticas nunca ha logrado penetrar en el proceso de elaboración de los presupuestos anuales. En el proceso de elaboración de presupuestos, las decisiones del Parlamento sobre asignaciones de fondos se han adoptado siempre sobre la base de informes elaborados por los organismos y ministerios y no por comisiones.

4.7. Modelos económicos: productividad

Un aspecto común a todos los modelos de efectividad es su desdén por los costes. Por muchos recursos que haya devorado un programa, los evaluadores de la efectividad centran su atención en la consecución de objetivos y pasan por alto los costes. Pero, la atención a los costes constituye un rasgo típico de los modelos económicos de política pública y de evaluación de programas.

Con frecuencia, se pone a la empresa privada como modelo ideal a emular en el sector público. En la empresa privada, el beneficio es el criterio de mérito y la forma de medir el éxito es la maximización de los beneficios. De forma análoga a esto, la maximización de la productividad debería ser forma de medir el rendimiento de las intervenciones públicas. El concepto de productividad parece ser un concepto desacostumbradamente claro; se define como la relación entre resultados y costes. O, para citar a Wholey y Newcomer (1989: 144): -Definida en la forma más sencilla *productividad* es la relación entre el -output- de productos y servicios y el -input- de recursos: “output” dividido por “input”-.

La productividad puede expresarse mediante el algoritmo matemático mostrado en la Figura 4.8.

$$productividad = \frac{output}{input}$$

Figura 4.8. *El concepto de productividad.*

Evidentemente, la fórmula de la Figura 4.3. puede aplicarse de muchas maneras. Permítanme ofrecer un ejemplo finlandés de la comunidad bibliotecaria. Para calcular la productividad de las bibliotecas municipales finlandesas se ha utilizado la siguiente medida (Sjöblom, 1991: 12 ss.).

$$\frac{\text{número de libros prestados}}{\text{coste en marcos finlandesas}} = \text{productividad de coste}$$

Como alternativa a la productividad del coste, algunas personas han preferido utilizar la productividad laboral, que puede ilustrarse por la fórmula:

$$\frac{\text{valor de la educación a través de los libros prestados}}{\text{costes}} = \text{productividad laboral}$$

La diferencia radica en que, en el primer caso, los costes se reflejan en términos monetarios, mientras que en el segundo se reflejan en el número de horas trabajadas, es decir, como entidades físicas. Quizás debería ponerse en el acento en que, en la medición de la productividad los costes pueden calcularse en ambas maneras. La unidad temporal utilizada podría ser el año fiscal, el año natural, o incluso un periodo mensual.

Otras posibilidades podrían ser la relación entre posesiones de la biblioteca (número de libros poseídos) y los costes, el número de habitantes en el municipio respecto a los costes, o el número de prestatarios frente a los costes. Para poder decir algo valioso sobre la productividad real de un organismo público, hace falta un caso de referencia. Es decir, los evaluadores necesitan normas de rendimiento basadas en criterios de productividad para poder decir qué significa una productividad alta o baja. Se utilizan varios baremos: la comparación con el rendimiento anterior y con instituciones similares del mismo país, con instituciones similares de otros países, con los objetivos de organismos políticos y con los objetivos de los clientes o de los participantes. En el Capítulo 14 ofreceremos una visión global.

La productividad como forma de medir las actividades del sector público tiene varias ventajas técnicas. Algunas veces los costes no resultan terriblemente difíciles de calcular, ya que llegan a los organismos en términos de fondos monetarios. Sin embargo, en otros momentos puede resultar difícil seguir invertidos aparecen con frecuencia en los libros en forma de cifras globales. Por otro lado, los -outputs- pueden resultar difíciles de captar y calcular, aun a pesar de que la productividad solo presupone que se indique en términos físicos y monetarios.

Permítanme volver a las bibliotecas municipales finlandesas con el fin de ilustrar las dificultades para encontrar indicadores validos del -output-. ¿Es realmente el número de libros prestados una medida pertinente y exhaustiva del -output? Parece

lógico pensar que ofrecer al público la oportunidad de llevarse prestados libros es la tarea más importante de una tarea pública. Pero, evidentemente, no es exhaustiva. Un informe finlandés llega a la conclusión de que solo el 30-50 por ciento de los clientes de la biblioteca se llevan prestados libros. Los demás visitan la biblioteca para leer periódicos, revistas y otras publicaciones, pero esto no queda reflejado en las estadísticas sobre libros prestados. Frecuentan la biblioteca de referencia para utilizar diccionarios y enciclopedias, o el departamento de música para escuchar grabaciones, cintas y disco. Las bibliotecas proporcionan también algunos servicios de información (Sjöblom, 1991: 18 ss.). En la investigación finlandesa a la que me estoy refiriendo, se observaron y discutieron estos problemas antes de que los investigadores decidieran elegir el número de libros prestados como el indicador del rendimiento de la biblioteca. Pero esto no convierte a la medida elegida en una medida plenamente exhaustiva.

Otra complicación propia de la evaluación de la productividad radica en que con frecuencia se hace caso omiso de la calidad. Los libros difieren en cuanto a la calidad. ¿Cómo podría medirse esto en una valoración de la productividad?

Existen otras críticas a la productividad como forma de medir la validez de las políticas públicas. La más importante sugiere que la productividad es una medida interna, que no logra captar lo que realmente deseamos desentrañar, es decir, los resultados que han producido los -outputs- en los destinatarios finales o en la sociedad en general, el valor de estos resultados y si los beneficios compensan los costes. En el ejemplo de la biblioteca, los libros prestados no son necesariamente significativos en sí mismos. La gente puede cargarse con libros de la biblioteca, llevárselos a su casa, pero dejarlos en una estantería, y semanas después devolverlos sin haber llegado a abrirlos. Más importante es la lectura de los libros prestados. Pero lo que realmente importa es el provecho que han extraído de la lectura las personas que han leído los libros. Ese provecho puede ser de carácter recreativo o educativo. Lo que un evaluador de bibliotecas consciente de los costes y orientado a la educación realmente desea llegar a saber, podría ser:

$$\frac{\text{valor de la educación a través de los libros prestados}}{\text{coste}}$$

Figura 4.9.

Pero, si es así, habrá abandonado la medida de la productividad y se habrá adentrado en el campo de la evaluación de la eficiencia.

Los partidarios de la productividad como un criterio con el que evaluar las políticas, los programas y los servicios públicos no pueden rehuir el hecho de que la productividad como baremo de -output- no es un buen ideal para valorar la relevancia y el mérito de las actividades del sector público. La institución pública también puede hacer las cosas mal, es decir, los -outputs- pueden no producir el resultado deseado.

4.8. Modelos económicos: eficiencia

El segundo modelo económico importante para utilizar en la moderna evaluación política y administrativa es el modelo de eficiencia. La eficiencia puede medirse de dos maneras distintas: como coste-beneficio o como coste-efectividad. - Las valoraciones de eficiencia (análisis de coste-beneficio y de coste-efectividad) proporcionan un marco de referencia para relacionar los costes con los resultados del programa-, afirman Rossi y Freeman en su ampliamente utilizado libro de texto *Evaluación: un enfoque sistemático*. -En los análisis de coste-beneficio, tanto los “inputs” como los resultados del programa se miden en términos monetarios; en los análisis de coste-efectividad, los “inputs” se calculan en términos monetarios y los resultados en términos de impacto real (1989:3775).

Si se mide en un análisis de coste-beneficio, la eficiencia podrá expresarse como la relación entre valor monetarizados. Si el resultado es igual al medido en el análisis coste-efectividad, la eficiencia prestará atención a los costes monetarizados como en un análisis de coste-eficiencia, pero el valor de los efectos se indica solo en términos físicos.

Esto se expresa en los algoritmos simples de la Figura 4.9.

$$\text{Eficiencia (coste - beneficio)} = \frac{\text{valor efectos del programa (en SEK, US\$)}}{\text{costes (en SEK, US$, etc.)}}$$

$$\text{Eficiencia (coste – efectividad)} = \frac{\text{efectos del programa en términos físicos}}{\text{costes (en SEK, US$, etc.)}}$$

Figura 4.10. *La eficiencia como coste-beneficio y coste-efectividad.*

Los -efectos del programa- de la Figura 4.10. indican las consecuencias producidas por el programa. Los efectos no son idénticos en todos los casos sucedidos en el área objeto, una vez puesto en marcha el programa. Esos casos pueden haber sido causados por algo distinto al programa. Lo que estamos buscando en un análisis de eficiencia son los efectos producidos por el programa, y ninguna otra cosa. Por esta razón, la valoración de eficiencia (coste-efectividad y coste-beneficio) utiliza la misma medida como análisis de efectividad. La diferencia más importante radica en que la eficiencia toma en cuenta los costes, lo que no ocurre en el análisis de la efectividad.

Al igual que todos los modelos de evaluación, la medición de la productividad y de la eficiencia ofrece perspectivas parciales. Pasan por alto otros requisitos normalmente exigidos a las actividades del sector público en las democracias contemporáneas. Ejemplos de dichos criterios de valor son los de equidad legal, imparcialidad procedimental, representatividad, valores participativos y normas de publicidad. Ningún estudio de productividad y eficiencia ni, a ese respecto, ninguna otra forma de evaluación por pretenciosa que sea desde el punto de vista científico y académico podrá explicar de forma efectiva cómo alcanzarse un equilibrio entre esos valores y los de la productividad/eficiencia. Este equilibrio sólo podrá alcanzarse mediante un debate público, formación de opiniones, y eventuales decisiones mayoritarias, es decir, a través de la política.

4.9. Revisión por los propios compañeros (evaluación colegiada)

El enfoque de la revisión por los propios compañeros implica que entre los miembros de la profesión se elige a un conjunto de jueces para evaluar los rendimientos de otros miembros con respecto a los criterios de mérito y normas de

rendimiento de la propia profesión. La evaluación se lleva a cabo de manera colegiada, lo cual, por definición implica que se realiza por parte de los propios compañeros profesionales, de manera que son los abogados quienes evalúan a los abogados, y los profesores a los profesores.

La mayoría de las veces se hace referencia al concepto de revisión por los propios compañeros como un procedimiento de criba para la selección de aportaciones a las publicaciones científicas y académicas. Los artículos presentados se someten a una revisión por los propios compañeros para decidir si debieran ser aceptados para su publicación o no. La revisión por los compañeros se utiliza también para ofrecer asesoramiento y orientación a fundaciones de investigación sobre qué proyectos deberían recibir financiación o no. Las propuestas de investigación se presentan a un grupo de colegas respetados para que lleven a cabo una labor de -criba-. Además, se ha utilizado también la revisión por los propios compañeros para investigar y juzgar supuestas transgresiones de normas de conducta ética y prácticas de investigación heredada.

Sin embargo, en este contexto, la revisión por los propios compañeros es un procedimiento para valoración retrospectiva de la aplicación, los -outputs- y los resultados de políticas públicas. La revisión por los propios compañeros está especialmente destinada a llevar a cabo un juicio global de la calidad del evaluando.

El modelo más celebre de revisión por los propios compañeros es el que se utiliza en la evaluación de investigaciones. A científicos renombrados de un campo determinado se les asigna la tarea de evaluar la calidad y puede que incluso la relevancia del proyecto de investigación, un programa de investigación o un departamento universitario. Y en Suecia se han evaluado recientemente institutos de investigación (Wittrock et al., 1985) así como las disciplinas en su conjunto en todo el país utilizando para ello grupos internacionales de revisión por parte de los propios compañeros (Öhman y Öhngren, 1991; Dixit et al., 1992). Los encargados de evaluar a los científicos y sus logros son colegas y compañeros que gozan del debido respeto. Por lo general, la revisión de las investigaciones por parte de los propios compañeros es, y debería ser de carácter interactivo; los evaluadores escuchan a los evaluados y a los evaluados se les da la oportunidad de comentar los informes de los evaluadores antes de darlos por definitivamente finalizados.

La revisión por los propios compañeros es un modelo institucional de evaluación. No indica las cuestiones fundamentales a plantear sino como debe organizarse la evaluación. El modelo solo le dice que evaluación debería llevarse a cabo por compañeros o iguales. La tarea de seleccionar y aplicar criterios de mérito y normas de buen rendimiento se deja en manos de los propios profesionales.

Podríamos preguntarnos qué tiene que ver la revisión por los propios compañeros con las políticas públicas y la evaluación de programas. El modelo parece muy alejado del campo de la adopción de medidas políticas y de puesta en práctica de programas. La respuesta está encarnada en el principio del sector público impulsado por profesionales. En algunas áreas de la vida pública, los objetivos son tan complejos y las técnicas tan difíciles, que los funcionarios públicos han considerado conveniente dejar la labor de conformar y debatir sobre dichos objetivos en manos de profesionales perfectamente formados. Los encargados de juzgar los casos en cuestión deberían ser arquitectos, jueces, profesores, médicos, veterinarios e ingenieros. De ahí que se considere también delegar en los profesionales la evaluación -ex post-. Pero, dado que esos profesionales trabajan en el sector público, la revisión por los compañeros debe considerarse como un modelo de evaluación a la par con los restantes modelos utilizados en la vida pública.

La evaluación de las ciencias básicas y las investigaciones aplicadas anunciadas por el gobierno puede considerarse como una modalidad de revisión de las políticas de investigación del Estado. La investigación no la llevan a cabo ni jerarquías Weberianas, ni organizaciones interesadas o políticos elegidos. Quienes las llevan a cabo son científicos profesionales y académicos. De ahí que la calidad de su trabajo se evalúe con frecuencia de manera colegiada. En la evaluación de la investigación, los expertos trabajan con frecuencia por encargo de alguien, por ejemplo, de un consejo investigador. Primeramente, el consejo investigador dicta directrices que exponen los problemas y las cuestiones que deben iluminarse.

Para ofrecer un ejemplo, las evaluaciones patrocinadas por el Consejo Sueco de Investigación sobre Edificación de finales de los años 80, debía mostrar un interés especial por:

- a) La relevancia de selección del problema y diseño de análisis.
- b) El grado de adecuación de los métodos de análisis.

- c) La validez y sostenibilidad de los argumentos y conclusiones.
- d) La labor en relación con el discurso en el área pertinente.
- e) La aplicabilidad práctica de los hallazgos de la investigación.
- f) El grado de excelencia de la comunidad investigadora formada por el proyecto.
- g) El grado de acuerdo entre las intenciones originales y los descubrimientos alcanzados (Nilstun, 1988: 51).

A continuación, se contactó con los expertos adecuados. Preferentemente, los expertos deberían tener mayor conocimiento en el campo que los colegas cuya investigación debe evaluarse. También deberían ser independientes; por ejemplo, no deberían haber llevado a cabo labores de investigación en el área examinada en cooperación con las personas a evaluar. Existe una diferencia importante entre estas revisiones por los propios compañeros cuando los evaluados han sugerido y se han puesto de antemano de acuerdo sobre la elección de expertos y las revisiones en las que no tienen nada que opinar sobre la selección de los propios compañeros.

Una vez elegido el grupo de expertos, el, por así decirlo, -grupo colegiado-, se organiza el trabajo posterior. Invariablemente, los revisadores y los revisados han mantenido un cierto grado de interacción durante el proceso de revisión. Para los evaluadores era importante tomarse en serio las preocupaciones y razonamientos de los evaluados e intentar incluirlos o al menos tomarlos en consideración en la evaluación. En numerosas ocasiones se pidió a los evaluados que proporcionaran publicaciones pertinentes y otros materiales de investigación para permitir que los evaluadores estuviesen suficientemente informados. Posteriormente, a los evaluadores se les dio tiempo para leer esos materiales, con el fin de informarse sobre los evaluados y las labores por ellos realizadas. Luego se visitó a cada investigador y grupo de investigaciones a presentaciones y charlas informales. Con el tiempo, se redactó un informe formal de carácter preliminar. Una característica importante es la de que el informe preliminar se hizo llegar a los investigadores y grupo de investigaciones a presentaciones y charlas informales. Con el tiempo, se redactó un informe formal de carácter preliminar. Una característica importante es la de que el informe preliminar se hizo llegar a los investigadores afectados, cuyos comentarios escritos se solicitaron de forma explícita, prestándose después atención a estos comentarios en el momento en que los evaluadores redactaron el informe final. No

obstante, no se publicaron junto con el informe acabado. En la Comisión Científica del Consejo Nacional Sueco sobre Edificación, el procedimiento completo llevó aproximadamente 18 meses.

La evaluación colegiada puede realizarse también mediante la utilización de dos equipos en lugar de uno. Esos grupos pueden trabajar de forma independiente, pero, al final, intentarán conciliar sus juicios y descubrimientos. Una forma especial de evaluación colegiada es la autoevaluación por parte de los propios profesionales afectados.

Las revisiones por los propios compañeros producen con frecuencia resultados inciertos. Los equipos emparejados utilizan criterios de mérito y baremos de rendimiento ampliamente diferentes y llegan a conclusiones diversas. No obstante, en campos técnicamente complejos, la evaluación colegiada es probablemente el mejor método disponible para juzgar la calidad de lo que se produce

4.10. Nota final

Mi amplia revisión de los modelos de evaluación ha demostrado que el acuerdo total que en otros tiempos existía en las primeras comunicades de evaluación americanas y europeas, sobre el grado de adecuación del modelo de consecución de objetivos se ha visto sustituido por una situación en la que compiten varios modelos distintos. Desde el punto de vista internacional, la evaluación ha evolucionado desde la uniformidad al pluralismo. Saludo este avance con satisfacción. El peligro de todos los modelos de evaluación radica en que se apliquen de forma poco crítica y que los responsables de adopción de decisiones creen equivocadamente que un único modelo es capaz de ofrecer respuestas definitivas y globales. En consecuencia, es importante tener en cuenta que todo modelo ofrece sólo perspectivas y respuestas parciales. Por esta razón se recomiendan combinaciones de varios modelos.

En la bibliografía sobre evaluación contemporánea existe una marcada tendencia a recomendar la evaluación de participantes y orientada al cliente, así como denigrar, especialmente, el modelo de concesión de objetivos. En un aspecto importante, me sitúo fuera de esta tendencia a denigrar el modelo de concesión de objetivos. Desde un punto de vista democrático, y aludo aquí a la democracia representativa, el modelo de consecución de objetivos, y sobre todo el modelo de efectos colaterales, son muy importantes, ya que se basan en el concepto de la cadena

parlamentaria de influencia. Los objetivos políticos a alto nivel fijados por los parlamentos y los gobiernos no son simplemente un tipo cualquiera de objetivos. Fijados a través de un procedimiento, constitucionalmente determinado, se institucionalizan como los objetivos colectivos del Estado. Los ciudadanos y los funcionarios elegidos tienen razones legítimas para determinar si los objetivos políticos se han materializado de hecho en el área en cuestión. De no ser así, no podrían actuar como elementos rectores del sistema representativo de gobierno.

Sin embargo, el argumento democrático en favor del modelo de consecución de objetivos no puede solucionar el hecho de que este modelo se encuentre con dificultades, sobre todo en relación con los catálogos de metas u objetivos y de que se muestre ciego a los costes. No obstante, su mayor inconveniente radica en su falta de atención a los efectos colaterales. Por esta razón, prefiero la evaluación de efectos colaterales a la evaluación de consecución de objetivos.

La evaluación orientada al cliente tiene un papel que jugar, sobre todo en lo que se refiere a los servicios gubernamentales. No obstante, por razones democráticas, no puede aspirar a sustituir los enfoques que tomen como su elemento organizador los objetivos políticos. La fuerza de la revisión por los propios compañeros radica en su capacidad para captar y juzgar las calidades. Esto es fundamental en campos dominados por criterios complicados de mérito y profesiones influyentes. Su área paradigmática de aplicación es la de la investigación académica. El modelo de participante es el que ofrece la visión más amplia posible de intervenciones gubernamentales, el que promete tomar más en consideración todos los elementos implicados, pero también el que resulta más difícil de manejar. La versión sueca del modelo de participante representa una interesante combinación de investigaciones sociales y arreglo o acomodo políticos de los intereses de los diversos participantes con el fin de alcanzar un acuerdo social y dotar de legitimidad a las decisiones.

Los modelos económicos nos acompañaran siempre en la adopción de medidas políticas públicas. No obstante, conviene tener en cuenta que, al igual otros diseños, ofrecen solo perspectivas parciales. El peligro de los modelos económicos radica en que los responsables de adopción de decisiones se sienten fascinados por su precisión matemática y creen equivocadamente que ofrecen respuestas definitivas y globales.

BIBLIOGRAFÍA¹⁶

ALBÆK, Erik (1988): *Desde la verdad a la información: Investigación sobre evaluación en USA – Antes y ahora*, Copenhague: Akademisk Forlag.

ALKIN, M.; DAILLAK, R. y WHITE, P. (1979): *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference*, Newbury Park, CA.: Sage.

ALLISON; GRAHAM, T. (1980): -Análisis de implementación: El “capítulo que falta” en el análisis convencional ilustrado por medio de un ejercicio de enseñanza-, en Leif Lewin y Evert Vedung, eds., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*, 237-260, Dordrecht, Holland: D. Reidel.

ANDERSON; SCARVIA, B. y STANLEY BALL (1978): *The profession and Practice of Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.

ANDERSON, S. B.; BALL, Samuel y MURPHY, Richard T. (1974) (eds.): *Encyclopedia of Educational Evaluation*, San Francisco Jossey-Bass.

ARVIDSON, Göran (1986): “Evaluación del Rendimiento”, en F-X Kaufmann et al., eds., 625-643.

BALDWIN, David A. (1985): *Economic Statecraft*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

BARDACH, E. y KAGAN, Robert A. (1982): *Going by the Book: The problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple University Press.

BARRETT, Susan y FUDGE, Colin (1981) (eds.): *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London: Methuen.

BERGER, P. L. y NEUHAUSM, R. J. (1977): *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington; D. C. American Enterprise Institute.

BERK, Richard et al. (1985): “Social Policy Experimentation: A Position Paper”, *Evaluation Review*, 387-440.

BERMAN, Paul (1978): “The Study of Macro and Micro- Implementation”; *Public Policy*, 26, 157-184.

¹⁶ Se incluyen todas las referencias del libro.

------(1980): “Pensamiento sobre la implementación programada y adaptativa: estrategias de adaptación a las situaciones”, en *Why Policies Succeed or Fail*, de H. Ingra & D. Mann, eds., Newbury Park, CA.: Sage.

BERNSTEIN, Ilene N. y FREEMAN, Howard (1975): *Academic and Entrepreneurial Research: The Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*, Nueva York: Russell Sage Foundation.

BERNSTEIN, Marver (1985): *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

BICKMAN, Leonard (1990) (ed.): *Advances in Program Theory*, San Francisco: Jossey-Bass.

BJÖRKMAN, Johan (1971): *Efectos a corto plazo de la información sobre tráfico*, Estocolmo: Stockholm School of Economics.

BOUDON, Raymond (1982): *The Unintended Consequences of Social Action*, Londres: Macmillan.

BRASKAMP, L. A. y BROWN, A. D. (1980) (eds.): *Utilization of Evaluative Information, Nuevas instrucciones para la evaluación de programa*, núm. 5, San Francisco: Jossey-Bass.

BREWER, John y HUNTER, A. (1989): *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*, Newbury Park, CA: Sage.

CAMPBELL, Donald T. (1969): “Reformas como experimentos”, *American Psychologist*, 24, 409-429 – Nueva versión impresa con pequeñas revisiones, en James A. Caporaso y L. L. Roos, eds., 1973, 167-225.

------(1970): “Considerando el caso frente a evaluaciones experimentales de innovaciones sociales”, *Administrative Science Quarterly*, 15, 110-113.

------(1982): “Experimentos como argumentos”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 3, 327-337.

CAMPBELL, Donald T. y STANLEY, Julian C. (1966): *Experimental and Quasiexperimental Designs for Research*, Chicago: Rand McNally.

CAPORASO, James A. y ROOS, L. L. (1973) (eds.): *Quasiexperimental Approaches: Testing Theory and Evaluating Policy*, Evanston, I. L.: Northwestern University Press.

Chefsposten [publicación sueca] (1991).

DUNN, William N. et al. (1984): “Designing Utilization Research”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 387-404.

DUNSIRE, Andrew (1978): *Implementation in a Bureaucracy: The Execution Process and Control in a Bureaucracy: The Execution Process*, HI, Oxford: Martin Robertson.

- DYNES, Patrick S, y MARVEL, M. K. (1987): *Program Evaluation: An Annotated Bibliography*, Londres: Garland Publishing.
- ECKERBERGER, Katarina (1987): Environmental Protection in Swedish Forestry: A Study of the Implementation Process, *Umeå: Dept. of Political Science, Research Report 1987*: 12.
- ECKHOSS, Torstein (1989): *Justicia moral y política*, Oslo: Universitetsforlaget.
- ECKHOSS, T. y DAHL JACOBSEN, K. (1960): *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-Making*, Copenhagen: Munksgaard.
- EDWARDS III, George C. y SHARKANSKY, I. (1978): *The Policy Predicament*, San Francisco: W. H. Freeman.
- EFN-INFORME (1985: 13): El calor solar y las bombas de calor. Una evaluación de la efectividad del Fondo Estatal de Energía, Estocolmo, Liber.
- ELMORE, Richard (1978): "Modelos organizacionales de la puesta en practica de programas sociales", *Public Policy*, 26: 2, 185-118.
- (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quaterly*, 94, 601-616.
- ELMORE, R.; GUSTAFSSON, Gunnel y HARGROVE, Erwin (1986): "Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States", *Scandinavian Political Studies*, 209-233.
- ELSTER, Jon (1978): *Logic and Society: Contradictions and Possible Words*, Chichester, Wiley.
- ETZIONI, Amitai (1975) *A comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*, Nueva York: Free Press, rev. ed.
- FAIRWEATHER, George W. y TORNAZTKY, L. G. (1977): *Experimental Methods for Social Policy Research*, Oxford: Pergamon Press.
- FERNANDEZ-BALLESTEROS, Rocio (1992): "Un modelo para la planificación de la investigación con fines de evaluación", en J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc et al., 205-213.
- (1992b): *Introducción a la evaluación psicológica HI*, Madrid. Ediciones Pirámide, S.A.
- FISCHER, David Hackett (1970): *Historian's Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*, Nueva York: Harper & Row.
- FISCHER, Frank (1990): *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park, CA.; Sage.
- FITZ-GIBBON, TAYLOR, Carol y MORRIS, L. L. (1975): "Evaluación basada en la Teoría", *Evaluation Comment*, 1-14.

Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas

- FOSS HANSEN, Hanne (1989): "La efectividad de la modernización", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 189-212.
- FRANKE-WIKBERG, Sigbrit y LUNDGREN, Ulf P. (1980): *Un desarrollo duradero. Instrucciones para una evaluación pedagógica*, Estocolmo: Wakhstrom & Widstrand.
- FRIBERT, Lennart (1973): *El liderazgo en tiempo de guerra. Estudios sobre organización, estructura y gestión en tiempos de guerra. 1939-1945*, Estocolmo: Allmänna Forlaget.
- GASKELL, George y JOERGES, B. (1987): *Public Policies and Private Actions: A Multinational Study of Local Energy Conservation Schemes*, Aldershot, Inglaterra: Gower.
- GLASER, Edward M.; ABELSON, H. H. y GARRISON, K. N. (1983): *Putting Knowledge to Use: Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*, San Francisco: Jossey-Bass.
- GOODSELL, Charles (1981): *The public Encounter: Where State and Citizen Meet*, Bloomington, IN.: Indiana University Press.
- GRAY, Andrew y JENKINS, Bill (1990): *Evaluación de la política en tiempo de presión fiscal: algunas reflexiones de la experiencia británica*, en R. C. Rist 1990, 73.87.
- GRAY, Andrew; JENKINS, B. y SEGSWORTH, B. (1992): *Budgeting, Auditing, Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Nueva Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- GRIP, Gunvall (1987): *¿Quieres libertad o coacción? Política sueca de seguridad 1939- 1945*. Estocolmo: Almqvist & Wiksell International.
- GUBA, Egon G. y LINCOLN, Yvonna S. (1981): *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco: Jossey-Bass.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage.
- HADDEN, Susan (1986): *Read the Label: Reducing Risk by Providing Information*, Boulder: Westview Press.
- HADENIUS, Axel (1986): *A Crisis of the welfare State? Estocolmo: Almqvist & Wiksell*.
- HADNIUS, Karin (1900): *Miseria y libertad. Metas políticas para la escuela sueca*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell.
- HAM, Christopher y HILL, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton: Wheatsheaf.
- HANF, Kenneth y TOONEN, T. A. J. (eds.) (1985): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

HARGROVE, Erwin C. (1975): *The Missing Link: The Study of implemetation of Social Policy*, Washington, D.C. Urban Institute.

----- (1983): “La búsqueda de la teoría de la implementación”, en R. Zeckhauser & D. Leebaert, eds., *The Role of Governmet in the 1980's*, Durham, NC. Duke University Press.

HAYEK, Friedrich A. (1978): *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*, Chicago: University of Chicago Press.

----- (1979): *The Counter Revolution of Science*, Indianapolis, IND.: Liberty Press, 2.ºed.

HALLSTERN y WOLLMANN, H. (1983): *Eperimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Bestandsaufnahme und Evaluation*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

HERMAN, Joan L. (1987) (ed.): *Program Evaluation Kit*, Newbury Park, CA.:

Sage 2.º ed. [Consta de los siguientes volúmenes: 1. Manual del evaluador. 2. Como enfocar la evaluación. 3. Como diseñar la evaluación de programa. 4. Como utilizar métodos cualitativos en la evaluación. 5. Como valorar la puesta en práctica del programa, 6. Como medir las actitudes. 7. Como medir las pruebas de rendimiento y de uso. 8. Como analizar los datos. 9. Como comunicar los hallazgos de la evaluación].

HIRSCMAN, Albert (1991): *The Retic of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.

HJERN, Benny y PORTER, D. O. (1981): “Estructuras de implementación: una nueva unidad de análisis administrativo”, *Organization Studies*, 2:2 1 1-277.

HJERN, B. Y HULL, Chris (1982): “La investigación sobre puesta en práctica como constitucionalismo empírico”, *European Journal of Political Research*, 105-115.

HOFSTEE, Willem K. B. (1992); HOOD, Christopher C. (1976): Desde el punto de vista de los ciudadanos: el posicionamiento de la evaluación de programas, en J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc et al., 277-283.

HOOD, Christopher C. (1976): *The Limits of administration*, Londres: Eiley.

----- (1983): *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.

----- (1986): “The Hidden Public Sector: The ‘Quangocratization of the World?’”, en Kaufmann, Franz-Xaver, et al., 185-107.

HOOGERWEF, Andries (1990): “Reconstruyendo la teoría de la política”, *Evaluation and Program Planning*, 285-291.

----- (1992): “Evaluación de la política y gobierno en los Países Bajos: la investigación de metaevaluación como una de las soluciones”, J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc et al., 215-227.

HOUSE, Ernest R. (1980): *Evaluation with Validity*, Newbury Park, CA.:Sage.

- HOUSTON, Tom R. (1972): *El modelo de impacto-efectividad de las ciencias del comportamiento*, en P. H. Rossi & W. Williams, eds., 51-71.
- HOWLETT, Michael (1991): “instrumentos de la política: estilos de política y puesta en práctica de la política: enfoques nacionales a las teorías de la elección del instrumento”, *Policy Studies Journal*, 19, 1-21.
- HUDSON, Joe; Mayne, J. y THOMLISON, R.(eds.) (1992): “Action-oriented Evaluation in Organizations: Canadian Practices”, *Toronto, Ontario: Wall & Emerson*.
- JENKINS, Bill y GRAY, Andrew (1992): *La evaluación y el cliente: la experiencia en el Reino Unido*, en J. Mayne, M.L. Bemelmans-Videc et al., 285-299.
- JOHANSSON, Jan (1992): *El comité del ente estatal: conocimiento, control y consenso*, Estocolmo: Acad. Diss. Dept. of Political Science.
- JINUNG, Lars (con Jan Rydenfelt) (1984): *Regulación de precios. Economía empresarial y de negociación*, Estocolmo: SNS Forlag.
- JØEGENSEN, Torben Beck (1981): *Estimating the Effects of Social Interventions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KATZ, Elihu y DANET, Brenda (1973): *Bureaucracy and the Public: A Reader in Official-Client Relations*, Nueva York: Basic Books.
- KAUFMAN, Herbert (1967). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, Baltimore: John's Hopkins Press.
- KAUFMAN, Roger y THOMAS, S. (1980): *Evaluation without Fear*, Nueva York: New Viewpoints.
- KAUFMAN, Franz-Xaver, et al. (1986) (eds.): *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: Walter de Gruyter.
- KELMAN, Steven (1981): *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, MA.: MIT Press.
- KOSECOFF, Jacqueline y FINK, A. (1982): *Evaluation Basics: A Practitioner's Manual*, Newbury Park, CA.: Sage.
- LAMOREAUX, Naomi R. (1984): “Organismos Reguladores”, en Jack P. Greene, ed., *Encyclopedia of American Political History*, Nueva York: Scribner.
- LANE, Jan-Erik (1983): “El concepto de la puesta en práctica”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 83, 17.40.

----- (1987): “Puesta en práctica, rendición de cuentas y confianza”, *European Journal of Political Research*, 527-546.

LARSEN, J. K. (1980): “Utilización del conocimiento: ¿Qué es?”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 421-442.

LAUNSSØ, Laila y RIEPER, Olaf (1993): *Investigación sobre y con seres humanos: Tipo y métodos de investigación en una sociedad investigadora: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 2.ª ed.*

LEVITON, Laura C. y HUGHES, E. F. X. (1981): “Investigación sobre la utilización de las evaluaciones: revisión y síntesis”, *Evaluation Review*, 525-548.

LEWIN, Leif (1988): *El mejor promedio: el interés individual y el interés general en la política de los países occidentales.*

LIGHT, Richard J. y PILLEMER, David B. (1984): *The Science of Reviewing Research*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

LINFHOLM, Charles E. y COHEN, D. K. (1979): *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, CN.: Yale University Press.

LINDER, Stephen y PETERS, B. G. (1989): “Instrumentos de gobierno: Percepciones y contextos”, *Journal of Public Policy*, 9, 35-38.

LIPSKY, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy*, Nueva York: Russel Sage.

LOVE, Arnold (1991): *Internal Evaluation: Building Organizations from Within*, Newbury Park, CA: Sage.

LUNDQUIST, Lennart (1976): “Algunos puntos de vista sobre el concepto de planificación positiva”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 121-139.

----- (1985): “Del orden al caos: tendencias recientes en el estudio de la administración pública”, en J. E. Lane., *State and Market: The Politics of the Public and the Private*, Newbury Park, CA.: Sage.

----- (1987): *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*, Lund, Studentlitteratur.

----- (1990): *Criterios para evaluar la cooperación pública*. Turku: Meddlandenfrän Ekon. Statsvet. Fakulteten vid Abo Akademi, ser. A:305,

----- (1980): *The Hare and de Tortoise: Clean Air Policies in the US and Sweden*, Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.

Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas

MADAUS, George F.; SCRIVEN, M. y STUFFLEBEAM, D. L. (1983) (eds.): *Evaluation Models: Viewpoints: Learning from International Experiences*, Amsterdam: Elsevier.

MARCH, James G. y OLSEN, J. P. (1976) (eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.

MAYNE, John y BEMELMANS-VIDEC, M. L. et al. (1992): *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam: Elsevier.

MAYNTZ, R. (1980) (ed.): *Implementation Politischer Programme: Empirische Forschungsbereiche*, Koninsteen: Attenäum.

MAYNTZ, R. (1982): *Implementation Polisticher Programme: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westeutscher Verlag.

MAZMANIAN, Daniel A. SABATIER, P. A. (1981): *Effective Policy Implementation*, Lexington, MA.: Westdeutscher Verlag.

----- (1983); *Implementation and Public Politiy*, Glenview, IL.: Scott, Foresman and Co.

McGUIRE, William (1989): "Fundamentos teóricos de campana", en Ronald E. Rice & C. K. Atkin, eds., *Publics Communications Campaings*, 45-65, Newbury, CA.: Sage.

MEIJER, Hans (1956): *Desde el principio a la reflexión. Estudio sobre la política y el trabajo del Comité*, Lund: Gleerup.

MERTON, Robert K. (1957, 1968): *Social Theory and Social Structure*, Londres: Collier-Macmillan (1968 enl. Ed).

MAYERS, William R. (1981): *The Evaluation Enterprise: A Realistic Appraisal of Evaluation Careers, Methods, and Applications*, San Francisco: Josse-Bass.

MITNICK, Barry M. (1980) *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, And Removing Regulatory Forms*, Nueva York: Columbia University Press.

MODEEN, Tore y ROSAS, A Ilan (1988) (eds.): *Indirect Public administration in Fourtheen Countries*, Äbo: Äbo Academy Press.

----- (1990) (eds.): *Indirect Public Administration in the Fields of Educations Pensions*, Äbo: Äbo Academy Press.

MONTJOY, R. S. y O'TOOLE, L. J. (1979): "Hacia una teoría de la implementación política: una perspectiva organizacional", *Public Administration Review*, 39, 465-476.

MUNICIO, Ingegerd (1982): "Investigación sobre la aplicación: Analisis bibliográfico global", *Statsvtenskaplig Tidskriff*, 183-190.

- MURRAY, Charles (1984): *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Nueva York: Basic Books.
- NACHMIAS, David (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, Nueva York. St. Martin's.
- NAKAMURA, Robert T. y SMALLWOOD, Frank (1980): *The Politics of Policy Implementation*, Nueva York: St. Martin's Press.
- NILSTUN, Tore (1988): *Juicio de expertos sobre la teoría, los ideales y la realidad de la emigración en los sectores FoU*, Estocolmo Bygghörsnadsrådet, BVN skriltserie 1988: 1.
- NILSTUN, Tore y HERMEREN, Göran (1984): *investigación sobre la emigración y reformas procesales. Análisis de causa y efecto*. Lund: Studetlitteratur.
- NIOCHE, Jean-Pierre (1982): "De la evaluación al análisis de las políticas públicas", *Revue Française de Sciences Politiques*, 33-61.
- (1992): *Institutionalizing Evaluations in France: Skating on Thin Ice? en John Mayne et al., eds., 1992-23-34.*
- NISKANEN, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago. Aldine Athron.
- NYDÉN, Michael (1992): *Emigración inmigración: estudio sobre emigración e investigación. Su uso y organización*, BVN Skrifiserie 1992: 1, Estocolmo: Svensk Byggtjänst.
- ÖHMAN, Arne y ÖHNGREN, B. (1991) (eds.): *Two Faces of Swedish Psychology: 1 Frontiers in Perception and Cognition: An Evaluation of Swedish Research in Cognitive Psychology*, Upsala: Swedish Science Press.
- ORMALA, Erkki (1987): *Evaluation of Technical Research and Development: Experience of Practices and Methods in the Nordic Countries*, Helsinki: Nordic Cooperative Organization for Applied Research.
- PALMLUND, Ingar (1986) (eds.): *Evaluación sobre la colaboración del sector público. La función de la gestión pública en la sociedad*. Estocolmo: liber.
- PATTON, Michael Q. (1986): *Utilization-Focused Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage, 2º ed.
- (1990): *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage.
- PETERS, Guy (1982): *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York: Franklin Watts.
- PETERSSON, Olof y SÖDELIND, D. (1992): *Política de gestión*, Estocolmo: Publica.

POPPER, Karl R. (1974): *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, 5ª ed. Londres: Routledge, Keegan Paul.

PREMFORS, Rune (1979): "Investigación social y adopción de medidas de política pública: un resumen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 281-290.

----- (1983): "Investigación social y comisiones Gubernamentales en Suecia", *American Behavioral Scientist*, 623-642.

----- (1986): Evaluación en los procesos de adopción de decisiones públicas, *Palmund 1986, ed.*, 81-94.

----- (1989): *Análisis político: conocimiento, practica y ética de la cooperación política*. Lund: Studentlitteratur.

PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron B. (1984): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Ookland; etc.* Berkeley, CA.: University of California Press. 3.ª ed. 1.ª ed. 1973. *Program Evaluation Kit (véase Herman)*.

RASMUSSEN, Erik (1987): *Complementarity and Political Science: An Essay on Fundamentals of Political Science Theory and Research Strategy*, Odense Univ. Press.

REDFORD, Enmette S. (1952): *Administration of National Economic Control*, Nueva York: Macmillan.

RICH, Robert (1981) (ed.): *The Knowledge Cycle*, Newbury Park, CA: Sage.

RIECKEN, Henry W. y BOURUCH, R. F. (eds.) (1974): *Social Experimental: A Method for planning and Evaluating Social Intervention*, Nueva York: Academic Press.

RIPLE RANDALL, B. y FRANKLIN, Grace A. (1986): *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, IL.: Darey 2.º ed.

RIST, Ray C (ed.) (1990): *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, Londres: Transaction Publishes.

RIVLIN, Alice (1971): *Systematic Thinking for Social Action*, Washington D.C.: Brookings.

ROSEMBLOOM, David H (1989): *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Nueva York: Ramdom House, 2.º ed.

ROSENTHAL, Robert (1984): *Meta-Analytical Procedures for Social Research*, Newbury Park, CA.: Sage.

ROSSI, Peter H. y FREEMAN, Haward E. (1985, 1989): *Evaluation: A systematic Approach*, Newbury Park: Seminar Press.

ROSSI, P. H. y WILLIAMS, W. (1972) (eds.): *Evaluating Social Programs: Theory, Practice, and Politics*, Nueva York: Seminar Press.

ROTHSTEIN, Bo (1986): *El Estado socialdemócrata. Reformas y gestión en el mercado laboral y la política educativa*, Lund: Arkiv.

----- (1991): Democracia, gestión y legitimidad, en B. Rothstein, ed., *Politik som organisation*, 42-84, *Estocolmo: SNS Forlag*.

RUTMAN, Leonard (1977) (ed.): *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*, Beverly Hills, CA.: Sage.

----- (1980): *Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessment*, Newbury Park, CA.: Sage.

RUTMAN, L y MOWBRAY, G. (1983): *Understanding Program Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage.

RYDEN, Bengt (ed.) (1983): *El poder y la ausencia de poder: experiencias de seis años de gobierno conservador*, Estocolmo: SNS Forlag.

SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel (1980): "Las condiciones de la puesta en práctica efectiva: guía para alcanzar objetivos políticos", *Policy Analysis*, 5, 481-504.

----- (1981): "La puesta en práctica de la política pública: un marco para análisis", en D. Mazmanian y P. Sabatier, eds., *Effective Policy Implementation*, Lexington, MA.: D. C. Heath.

SATREN, Harald (1983): *La puesta en marcha de la política pública. Estudio sobre emigración e instituciones estatales de Oslo, 1960-1981*, *Oslo Universitetsforlaget*.

SAHR, Robert C. (1985): *The Politics of Energy Policy Change in Sweden*, Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.

SALAMON, Lester M. (1981) : "Volver a pensar sobre la política pública: tercera parte, el gobierno y las formas cambiantes de la acción de gobierno", *Public Policy*, 255-275.

----- (1989): *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, D.C.: Urban institute Press.

SANDAHL, R. (1982): "La evaluación en la Oficina Nacional Sueca de Auditoría", en John Mayne, et. Al., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, 115-121, Amsterdam: Elsevier.

SCHEIRER, Mary Ann (1981): *Program Implementation: The Organizational Context*, Newbury Park.: Sage.

Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas

SCRIVEN, Michael (1973): "Evaluación Libre de Objetivos", en E.R. House, ed., *School Evaluation: The Politics and Process*, Berkeley, CA.: McCutchan.

----- (1974): "Pros y contras sobre la evaluación libre de objetivos", *Evaluation Comment*, 3, 1-4.

----- (1980): *The Logic of Evaluation*, Inverness, CA.: Edgepress.

----- (1991): *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA.: Sage, 4° ed.

SEIDEL, Andrew D. (1983): "Investigación utilizable en la producción: una revisión selecta", *Policy Studies Review*, 3, 52-56.

SEIDMAN, Harold y GILMOUR, Robert (1986): *Politics, Position and Power: From the Positive to the Regulatory State*, Nueva York: Oxford University Press, 4° ed.

SELNICK, Philip (1980): *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley: University of California Press.

SHADISH Jr.; WILLIAM R.; Y COOK, T.D. y LEVITON, L. C. (1991): *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*, Londres: Sage.

SIEBER, Sam D. (1981): *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*, Nueva York: Plenum Press.

SIMON, Herbert A. (1976): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Londres Collier Macmillan, 3° ed.

SJÖBLOM, Stefan (1991): Variación de corte en la oferta de servicios municipales. Servicio general de bibliotecas, Åbo Akademi: Meddelanden från Ekon – stasvet. fakulteten Ser. A: 355.

SKINNER, B. F. (1969): *Contingencies of Reinforcement: A Theoretical Analysis*, Nueva York.

SKOCPOL, Theda (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

SMITH, Adam (1937, 1776), *Wealth of Nations*, Nueva York: Random House.

SMITH, M. F. (1989): *Evaluability Assesment: A Practical Approach*, Dordrecht: Kluwer.

SÖDERLIND, Donald y PETERSSON, O. (1988): *La política de gestión sueca*, Upsala: Diskurs, 2° ed.

SOU 1967: 11-13: Programa presupuestario, Estocolmo: Liber.

SOU 1976: 49: Ente público, Estocolmo: Liber.

STAKE, Robert E. (1975): *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, OH.: Merrill.

- STATSKONTORET, (1977) (ed.): Sobre la planificación de autoridades estatales: Métodos, organización, experiencias y puntos de vista, Estocolmo, Statskontoret.
- STIGLER, George J. (1971): "La teoría de la regulación económica", *Bell Journal of Economics and Manangement Science*, 2, 3-21.
- STJERNQUIST, Per (1973): *Laws in the Forest: A Study of Public direction of Swedish Private Forestry*, Lund: CWK Gleerup.
- STONE, Clarence N. (1980): "La puesta en práctica de programas sociales", *Journal of Social issues*, 36: 4, 13-34.
- (1985): "Eficiencia frente al aprendizaje social: una reconsideración del proceso de implementación", *Policy Studies Review*, 4:3, 484-496.
- STRUENING, Elmer L. y GUTTENTAG, Marcia (1975) (eds.): *Handbook of Evaluation Research*, 1-2, Newbury Park, CA.: Sage.
- STUFFLEBEAM, D. L. (1983): El modelo CIPP para la evaluación de programa, en Madaus et al., 117-141.
- SUCHMAN, Edward A. (1967): *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, Nueva York: Russell Sage.
- (1972): "¿Acción para qué? Crítica de la investigación evaluative", en Carol H. Weiss, ed., *Evaluating Action Programs*, Boston: Allyn & Bacon.
- TARCHYS, Daniel (1986); THORSLUND, Sverker (1974): Para oídos sordos. Políticos y emigrantes, en I. Palmund ed., 20-26, Estocolmo: Liber.
- THORSLUND, Sverker (1974): Experiencias de información de tráfico a través de los medios de comunicación social. Problemas de los transeúntes antes, durante y después de la reforma de tráfico, Estocolmo: Stockholm School of Economics.
- VAN HORN Carl E. (1979): *Policy Implementation in the Federal System*, Lexington, MA.: D. C. Heath.
- VAN HORN C. E. y VAN METER, D. S. (1977): "La puesta en práctica de la política intergubernamental", En S. S. Nagel, ed., *Policy Studies Review Annual*, 1, 97-120, Newbury Park, CA.: Sage.
- VAN METER, Donald S. y VAN HORN, C. E. (1975): "El proceso de implementación política: un marco conceptual", *Administration and Society*, 6, 445-488.
- VASQUEZ, John A. (ed.) (1986): *Evaluating U.S. Foreign Policy*, Nueva York, Estocolmo: Rabén y Sjögren.

Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas

VEDUNG, Ebert (1979): *La energía nuclear y la caída del gobierno Fälldins*, Estocolmo: Rabén y Sjögren.

VEDUNG, E. (1982a): Evaluaciones sobre política energética, 1973-1981, (Energy Policy Evaluations 1973-1981), Estocolmo: Liber, Delegationen för energiforskning, informe n° 52.

VEDUNG, E. (1982b): *Political Reasoning*, Newbury Park: Sage.

----- (1988): Review of Rasmussen 1987 "Complementariedad y Ciencia Política", *Política*, 20, 360-363.

----- (1991): Evaluación sobre la política y administración pública (Evaluation in Politics and Public Administration), Lund: Studentlitteratur.

----- (1992): "Cinco observaciones sobre la evaluación en Suecia", en John Mayne et al., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, 71-84, Amsterdam: Elsevier.

----- (1994): *El Estado como predicador: programas de comunicación para la conservación de energía (The State as Preacher: Communication Programs for Energy Conservation)*, Uppsala University: Department of Government.

VERNON, Richard (1979): "Consecuencias imprevistas", *Political Theory*, 35-73.

WAGNER, Jon (ed.) (1979): *Images of information*, Newbury CA.: Sage.

WEBB, E. J. y CAMPBELL, D.T. et al. (1966): *Unobtrusive Measures: Non-reactive Research in the Social Sciences*, Chicago: Rand McNally.

WEBER, Max (1958): *From Max Weber. Essays in Sociology*, ed., by H. H. Gerth & C. Wright Mills, Nueva York: Oxford University Press.

WEISS, Carol H. (1972): *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

----- (1972b): *Evaluating Action Programs: Reading in Social Action and Education*, Boston, MA.: D. C. Heath.

----- (1977): *Using Social Research in Public Making*, Lexington, MA.: D. D. Heath.

----- (1979): "Los múltiples significados de la utilización de la investigación", *Public Administration Review*, 39, 426-431.

----- (1981): Midiendo el uso de la evaluación, en J. A. Ciarlo, ed., 17-33.

WEISS, C. y BUCUVALAS, M. J. (1980): *Social Science Research and Decision-Making*, Nueva York: Columbia University Press.

WEST, William F. (1985): *Administrative Rulemaking: Politics and Processes*, Westport, CN.: Greenwood Press.

WHOLEY, Joseph S. (1977): *Valoración de la evaluabilidad*, en L. Rutman, ed., 41-56.

WHOLEY, Joseph S. (1983): *Evaluative and Effective Public Management*, Boston, MA.: Little, Brown and Co.

WHOLEY, Joseph S. et. Al. (1970): *Federal Evaluation Policy*, Washington D. C.: The Urban Institute.

WHOLEY, Joseph S. y NEWCOMER, Kathryn E. & Associates (1989): *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*, San Francisco: Jossey-Bass.

WILDAVSKY, Aaron (1973): “Si la planificación es todo, puede que no sea nada”, *Policy Sciences*, 127-153.

----- (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little Brown & Co.

----- (1985): “La organización de la autoevaluación”, en E. Chelimsky, ed., *Program Evaluation: Patterns and Directions*, 246-265, Washington, D.C.: American Society for Public Administration. [Reimpresión de un artículo en la *Public Administration Review* 1972, 509-529.]

WILLIAMS, W. (1975): “Análisis y valoración de la puesta en marcha”, *Policy Analysis*, 1, 531-568

----- (1982) (ed.): *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Chatham, NJ.: Chatham House.

WILSON, James Q. (1978): *The Investigators; Managing FBI and Narcotics Agents*, Nueva York: Basic Books.

----- (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York: Basic Books.

WINTER, Soren (1990): “Integrando la investigación sobre puesta en práctica”, en D. Palumbo & Donald Calista, eds., *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, 19-38, Londres: Greenwood Press.

WITTROCK; Björn (1980): *Posibilidades y panteras: Estudios sobre el futuro de la política y la gestión*, Estocolmo: Liber.

----- (1991): “Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción”, en P. Wagner et al., ed., *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge: Cambridge University Press.

WITTROCK, B.; DE LEON, P. y NOVOTNY, Helga (1985): *Choosing Futures: Evaluating the Secretariat for Futures Studies*, Estocolmo: Forskningrådsnämnden.

WITTROCK, B y LINDSTRÖM, Stefan (1984): *La hora de los grandes programas. Investigación y energía en la política sueca*, Estocolmo: Akademilitteratur.

WOODSIDE, K. (1986): “Instrumentos de la política y estudio de la política pública”, *Canadian Journal of Political Science*, 19, 775-794.

YIN, Robert K. (1982): “Estudio de la implementación de programas públicos”, en W. Williams, ed., 36-72-