

Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral

**Carlos Bueno Suárez y
José Luis Osuna Llaneza**

Carlos Bueno Suárez

Doctor en Economía Regional. Profesor Ayudante y Doctor del Departamento de Economía Aplicada II, Universidad de Sevilla. Coordinador y Docente del Módulo Evaluación de Diseño, del sistema de gestión de resultados e impactos del Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), de la Rábida-Huelva. Asesor Científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo. Miembro del Directorio de Evaluadores Externos 2010 del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, EVALUA DF, México. Fue miembro del equipo de trabajo de la metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALUA DF para el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Fue investigador del Instituto de Desarrollo Regional, de la Universidad de Sevilla. Ha participado en diversos proyectos de investigación en el ámbito de la evaluación de programas y políticas públicas.

José Luis Osuna Llana

Catedrático de la Universidad de Sevilla, Departamento de Economía Aplicada II. Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas. Miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas. Evaluador de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España. Vicepresidente de la Comisión de Economía y Desarrollo Regional del Consejo Económico y Social de Andalucía desde 1999. Miembro del Consejo Asesor para la Ciencia y Tecnología en Andalucía. Presidente del Consejo Asesor Científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E). Director del Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas, en la Universidad Internacional de Andalucía. Colaborador del Senado de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) en el marco del Programa para el Fortalecimiento Institucional y la Reforma del Estado.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Departamento de Economía Aplicada II
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Sevilla
Avda. Ramón y Cajal 1
41018 Sevilla - España
Tel.: (34954)557587
E-mails: cbsuarez@us.es
jlosuna@us.es

Al ser la evaluación una herramienta de planificación, cuando su diseño es el objeto de análisis se deben combinar las visiones en materia de elaboración de estrategias de intervención pública y el modo en que se aborda la evaluación de su conceptualización.

Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral

Consideraciones previas: objeto y método

El objeto de este artículo es el de proponer un modelo integral de evaluación de diseño que permita dar respuesta, desde la racionalidad y la coherencia, al modo en que se plantea conceptualmente una política pública, bien de forma explícita o implícita, respecto a los problemas sociales que debe afrontar.

La propuesta se dirige fundamentalmente a los decisores públicos, con el objeto de incidir en la cultura de sus modelos de gestión a través de la disposición de estrategias de intervención diseñadas de forma clara, manteniendo como referencia un conocimiento exigente, puntual y estructurado del contexto y la población objetivo.

Para poder abordar la evaluación de diseño, incluso en fases *ex ante*, que es donde adquiere habitualmente una mayor utilidad, Rossi (1989) defendía la construcción de modelos teóricos que explicasen, a priori, cómo debían funcionar los programas públicos. Precisamente esta cuestión es analizada y explicada por Touza (2007) cuando diagrama una combinación del Enfoque del Marco Lógico y la Teoría del Cambio. También Olavarría (2012: 2) llega a afirmar que “El Marco Lógico del programa es el instrumento que guía la evaluación”. De este modo, partiendo inicialmente de estas consideraciones, se han incorporado otros aspectos teóricos, enfocados específicamente a la evaluación de diseño de las intervenciones con objeto de proponer un modelo integrador.

Al ser la evaluación una herramienta de planificación, cuando su diseño es el objeto de análisis se deben combinar las visiones en materia de elaboración de estrategias de intervención pública y el modo en que se aborda la evaluación de su conceptualización. Siendo procesos superpuestos, no siempre es fácil diferenciar las pautas que proponen los modelos aplicados para la evaluación de diseño de aquellas que guían los procesos mismos de planificación. Parece razonable, no obstante, que desde ambas orillas se compartan algunas lógicas metodológicas y procedimentales.

Recibido: 31-01-2013. Aceptado: 28-06-2013.

Por ello, a continuación se propone (desde la revisión y el análisis teórico combinado) de forma estructurada, un modelo integral para la evaluación de diseño de políticas públicas que se centra esencialmente en los enfoques basados en la teoría y que responden a la lógica de la planificación y la evaluación aplicada tanto a los análisis de contexto como de estrategias. Un modelo que no sustituye a otros, sino que pretende servir de base complementaria con la que facilitar otros procesos de evaluación orientados al ámbito de la gestión o de sus resultados e impactos; que, en definitiva, permita -desde la mayor transparencia que otorga la agrupación y ordenación estructurada, articulada y vertebrada de las políticas públicas- dar respuestas de mejora respecto a su racionalidad y coherencia.

La evaluación del diseño de políticas públicas: conceptos y enfoques

Si bien la literatura dedicada a la evaluación desde su vertiente más teórica es extensa, cuando se trata de aportar cuestiones relativas, y más específicas, al análisis del diseño de programas y políticas públicas, las referencias encontradas se restringen de forma considerable.

De igual modo, en su vertiente aplicada, no es fácil encontrar estudios y experiencias; de hecho, Bustelo (2001) reconoce que este tipo de evaluaciones es el que menos se practica. Probablemente la extendida asunción de que la evaluación debía, básicamente, centrarse en valorar el alcance de los objetivos incidió en una menor producción y difusión teórica en materia de evaluación conceptual o de diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, tal y como habitualmente se definen y se presentan documentados los programas o políticas, resulta difícil entender e interpretar adecuadamente tanto las pretensiones de la intervención como los argumentos que la justifican o las características que delimitan la población objetivo. A veces incluso, las competencias, y con ello los propios medios e instrumentos que se proponen para ejecutar las políticas, se dispersan entre diversas unidades de gestión. Estas razones justifican una aplicación racional y coherente de las intervenciones que ayuden a mejorar su eficacia y eficiencia.

En realidad, desde el campo de la evaluación de políticas públicas, los análisis centrados en el diseño de las estrategias solo se consideran cuando empiezan a surgir autores y evaluadores con una concepción más integral, más holística de la misma. Y es que si bien se entendía que de los resultados de la evaluación se podían sugerir

La perspectiva teórica más tradicional, que considera que “se planifica la intervención y se evalúan posteriormente los resultados o impactos logrados”, es actualmente rebatida por aquellos que defienden una concepción integral de la evaluación.

mejoras en la concepción de las estrategias, no siempre se concebía que la evaluación pudiese tener como objeto de análisis el propio diseño de las políticas. A lo más, se trataba de detectar elementos asociados al diseño mismo de la intervención que pudieran incidir en sus posibilidades de éxito.

Así, por ejemplo, Suchman (1967) se refería a la investigación preevaluativa cuando de lo que se trataba era de analizar la exactitud y validez de las explicaciones dadas a los problemas sobre los que se intervenía y cuando se analizaba la definición de las metas y de las técnicas propuestas en la acción pública. Esta perspectiva teórica más tradicional, que considera que “se planifica la intervención y se evalúan posteriormente los resultados o impactos logrados”, es actualmente rebatida por aquellos que defienden una concepción integral de la evaluación (Reboloso ...[et al], 2008: 78). Si bien su desarrollo, tanto teórico como práctico, se muestra todavía algo más limitado.

Precisamente, Rossi (1989) sitúa el análisis relativo a la conceptualización y el diseño de las intervenciones como una de las tres clases de investigación evaluativa. En tanto que la intervención debe surgir ante la necesidad de hacer frente a un problema social reconocido, unido a la voluntad de iniciar “acciones objetivas y organizadas para resolverlo”, esta cuestión ha de poder ser objeto de evaluación. De este modo, esta vertiente analítica de la investigación evaluativa se centra en cuestiones tales como la valoración del diagnóstico y las relaciones que existen entre cómo se identifican y determinan los problemas; y, a partir de esto, cómo se establece y concreta el diseño de la estrategia a desarrollar (Rossi, 1989: 25).

La estructura básica de su propuesta es una referencia teórica de gran utilidad para el desarrollo de la evaluación conceptual de programas y políticas, y, con ello, para posibilitar la disposición de un marco analítico que permita la proposición de mejoras relevantes en el ámbito concreto del diseño de estrategias.

Con todo, la concepción que de este tipo de evaluación hace Rossi no se restringe a la evaluación de necesidades o de contexto, en tanto que ésta siempre estará asociada a la valoración de la definición y concreción de las estrategias de intervención. Se comparten, en este sentido, los argumentos de Bustelo (2001) cuando hace referencia a la necesidad de diferenciar con claridad ambos conceptos. La consideración del diagnóstico debe formar parte de la evaluación de las políticas públicas siempre, tanto si están diseñadas pero aún no ejecutadas, como si están en aplicación o finalizadas.

Es importante señalar que la evaluación del diseño de las políticas públicas y el diseño en sí mismo de estas, aun presentando pautas diferentes, comparten múltiples elementos. Esto se debe a varias razones. Una primera parece elemental, en tanto que la evaluación del diseño tiene como objetivo esencial la mejora del mismo. Una segunda, que se deriva de la anterior, en tanto que la evaluación de diseño y el propio diseño forman parte, en realidad, de un mismo proceso: el de la planificación del programa o la política de intervención. Una tercera razón estriba en el hecho de que, en el fondo, los parámetros y criterios metodológicos han de ser muy semejantes siempre que el equipo planificador que diseñe una intervención pretenda que esta sea racional y coherente. En definitiva, la evaluación de diseño centrará su labor en determinar si efectivamente se cumplen tales exigencias de racionalidad y de coherencia.

De hecho, los enfoques metodológicos que, tanto en la teoría como en la práctica, se proponen específicamente para la evaluación del diseño de programas y políticas, se adoptan principalmente de aquellos que corresponden a los procesos de planificación. Esto es perfectamente observable en el análisis que realiza Rossi (1989: 41-70) de las relaciones que existen entre la identificación de problemas, el diseño y la planificación de programas y las tareas de evaluación.

Asimismo, Osuna y Márquez (2000: 29), cuando hacen referencia a la evaluación conceptual o de diseño, la introducen desde la perspectiva de la planificación. Tanto es así que extreman el planteamiento de que ambas, evaluación y planificación, comparten elementos esenciales, al considerar que “se convierten en procesos relacionados que caminan a la par”. Reboloso, Fernández y Cantón (2008: 75-98) también estudian lo que denominan como *evaluación de entrada* de forma conjunta con la planificación del programa, aunque consideran que los planificadores, como diseñadores de las políticas, se nutren de los procedimientos formales de la evaluación. De este modo se puede pensar que el diseño de un programa o de una política será coherente y racional siempre y cuando se haya regido bajo las pautas de cumplimiento que exige la evaluación conceptual. Aun así, ello no evita que también se pueda afirmar lo contrario.

Una definición concisa de evaluación de diseño de programas o políticas públicas, que a su vez otorga un amplio sentido a la misma, establece que es “*aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula*” (Osuna y Márquez, 2000: 29).

Dada la trascendencia que tiene un racional y coherente diseño de las estrategias para facilitar el alcance eficaz y eficiente de sus objetivos, la evaluación conceptual o de diseño siempre debiera estar presente tanto en las evaluaciones intermedias como en las *ex post*.

Otra definición, la llamada “evaluación de entrada”, sería la antes referida que enfatiza la superación del carácter retrospectivo que se daba tradicionalmente a la evaluación. Así se define: “*el conjunto de actividades evaluativas encaminadas a la valoración general de la planificación del programa, incluyendo el modelo de impacto, la definición de objetivos y el sistema de implementación*” (Reboloso ...[et al], 2008: 76).

Años antes, Reboloso ...[et al] (2003) ya establecían que la “evaluación de entrada” debía:

- Determinar el grado de coherencia de la propuesta de intervención con las necesidades o problemas sociales que pretenden ser resueltos.
- Determinar la adecuación, sistematización y viabilidad del plan de intervención a desarrollar en relación con los medios de que se disponen.
- Determinar la disposición de suficiencia de los recursos necesarios para acometer dicha intervención, refiriéndose a los medios humanos, económicos, de regulación, de concepto, entre otros.
- Preanalizar la calidad y viabilidad del plan de evaluación que contenga la estrategia, asumiendo, por tanto, esta funcionalidad en la evaluación de entrada, al igual que hicieran Wholey (1977) y Rossi (1989) al referirse a la evaluabilidad el primero, y al incorporarlo ya como una función más de la propia evaluación de diseño el segundo. En definitiva, con ello añaden a la operatividad de la evaluación de entrada el análisis de viabilidad del plan de evaluación (Reboloso ...[et al], 2003).

No obstante, la evaluación de entrada parece pretender, a través de su propio término, situarla en una fase previa a la propia aplicación de la política. Esto es, como si la evaluación del diseño de una estrategia fuese una cuestión que exclusivamente pudiese ser acometida en una fase previa o *ex ante* a la ejecución de la intervención objeto de análisis. Ciertamente es que, considerando el ámbito temporal en el que se introduce la evaluación, *ex ante*, intermedia y *ex post*, es precisamente en la primera donde la evaluación del diseño nunca está ausente, pero esto no debe llevar al equívoco de que, una vez iniciada la ejecución de la política, esta ya no tenga cabida. Dada la trascendencia que tiene un racional y coherente diseño de las estrategias para facilitar el alcance eficaz y eficiente de sus objetivos, la evaluación conceptual o de diseño siempre debiera estar presente tanto en las evaluaciones intermedias como en las *ex post*.

Así, se propone una definición que, por su nivel de detalle, por su concreción y por asumir los preceptos básicos de muchos de los autores citados, entre la cuarta generación de evaluadores alcanza un cada vez más amplio consenso. En este sentido, la evaluación de diseño es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar.

Determina, con ello, la lógica del modelo de intervención; desde una perspectiva interna, analizando las posibilidades de alcance de los objetivos con los medios e instrumentos disponibles, y externamente, analizando las sinergias o incompatibilidades/confrontaciones entre las estrategias políticas que son objeto de evaluación y aquellas otras que se pudieran estar acometiendo en el contexto operativo de intervención.

Las preguntas de la evaluación: del diseño de políticas públicas a la elección del modelo de evaluación

Una vez que se ha establecido el concepto, el ámbito de aplicación y el enfoque que se propone para la evaluación conceptual o de diseño, se hace necesario establecer las cuestiones esenciales a las que dar respuesta, y sobre estas estructurar, desde una perspectiva teórica y de forma concreta, el modelo analítico de evaluación aplicable.

Una amplia batería de preguntas explícitas, entre las que se pueden extraer muchas de las que es posible encontrar respuesta a través de la evaluación conceptual o de diseño, es propuesta por González y Osuna (2007) en el Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española:

- La definición de los estrangulamientos y problemas sobre los que se pretende incidir a través de la acción pública. Las cuestiones se refieren al nivel en el que se explicitan y clarifican las necesidades en los diagnósticos, al modo en que se delimita la población objetivo y al grado en el que los diagnósticos adquieren un carácter clínico, por cuanto presentan lógicas relaciones causales.

- La definición de los objetivos que persigue la acción pública. Así, a través de la evaluación conceptual se pretende dar respuesta al grado de claridad para explicitar los objetivos, su nivel de cuantificación y su correspondencia lógica con las necesidades detectadas.

La evaluación de la racionalidad tiene una especial relevancia práctica en tanto que su objetivo es el de mejorar y clarificar las bases analíticas del contexto en el que se interviene y sobre las que se justifican las acciones públicas.

• La coherencia de la estrategia que se propone o ejecuta. La evaluación conceptual deberá dar respuesta a la lógica de las relaciones fines-medios y a los niveles de complementariedad o confrontación con otras intervenciones que se ejecuten en el contexto operativo.

En definitiva, las cuestiones básicas pueden ser agrupadas: a) en lo que se denomina evaluación de racionalidad, donde se dan respuestas a aspectos relativos al contexto y la pertinencia respecto a la definición y orientación de los objetivos, y b) en lo que se conoce como evaluación de coherencia, tanto interna como externa. Esta estructuración analítica presenta unos amplios niveles de aceptación en tanto que responde a los propósitos establecidos por la evaluación conceptual (Osuna y Márquez, 2000; Bueno, 2011).

a) El análisis del contexto en la evaluación de la racionalidad

Para que la aplicación efectiva de la estrategia pueda ser eficaz y eficiente requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, una formulación en la que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas, estrangulamientos y necesidades que se pretenden resolver, así como de aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y político en el que se va a desarrollar la acción pública. Dado que el contexto se erige como la referencia sobre la que orientar la estrategia, también la evaluación debe tomar dicha referencia (Scriven, 1973). Por ello, solo a partir de un diagnóstico sobre el que se establezca una correcta identificación de las variables y de sus causas se considera posible proponer racionalmente objetivos y medidas que les hagan frente.

Por ello, a la evaluación se le exige que analice y comprenda la naturaleza de los problemas sociales a los que se dirige la acción pública, también sus causas y sus consecuencias, la población que se encuentra afectada, así como sus características, sus intereses y expectativas en torno a la intervención.

La evaluación de la racionalidad tiene una especial relevancia práctica en tanto que su objetivo es el de mejorar y clarificar las bases analíticas del contexto en el que se interviene y sobre las que se justifican las acciones públicas. Se trata, en definitiva, de ofrecer, a través de la evaluación, un análisis de la realidad sobre la que se interviene mediante diagnósticos integrales y clínicos a la vez que exhaustivos, puntuales y contrastados. Y con ello poder juzgar si las decisiones responden a una lógica racional de hacer frente a las

necesidades económicas (productivas, inversoras...), y sociales (asistenciales, educativas, sanitarias...) de la población objetivo.

Rossi utiliza el término de *investigación diagnóstica* como procedimiento necesario para proporcionar información sobre la población objetivo y el contexto, llegando a afirmar que “es esencial tener una información totalmente confiable acerca de la población objeto potencial del programa y respecto del contexto en el que una intervención podría actuar antes que el programa comience” (Rossi, 1989: 72).

Sin embargo, esta afirmación no restringe lo que el autor califica como investigación diagnóstica a un estadio previo a la ejecución del programa, sino que la utiliza a modo de reproche para ejemplificar diversos casos en los que la ausencia de dicho proceso en el diseño de las intervenciones lleva a que, aun con una ejecución efectiva de las acciones, no se logren óptimos resultados.

Se entiende que la investigación diagnóstica adquiere una especial trascendencia en el marco de la evaluación de la racionalidad, ya que, en la práctica, existen decisores públicos que ejecutan sus políticas sin una clara identificación de los problemas o de la población objetivo. Además, las actuaciones públicas no pueden ser de aplicación genérica y uniforme al margen de las especificidades del contexto, porque tanto el transcurso del tiempo como las diferencias entre escenarios (organizaciones, sectores, territorios, colectivos...) hacen que las realidades sean diversas. Finalmente, en determinados contextos pueden existir grandes dificultades para detectar o localizar necesidades, sus factores causales o sus efectos.

Así, cuando Rossi (1989: 72) se refiere a los procedimientos de diagnóstico pretende otorgar a los evaluadores la responsabilidad de identificar los parámetros de los problemas que requieren ser atendidos y de la población afectada por estos. En ese sentido, alude a la “valoración de la necesidad” orientada a la detección, localización, cuantificación y verificación del problema y de la población afectada.

Otros autores, diferenciando el análisis de necesidades de lo que es el diagnóstico, se refieren a la “evaluación de contexto” (Reboloso ...[et al], 2008), cuestión que adquiere trascendencia analítica ya que la evaluación de la racionalidad, en lo que se refiere al análisis de relevancia, debe diferenciar los dos ámbitos siguientes:

- Por una parte, lo que ha de ser la contextualización global del escenario y la población objetivo sobre la que se deberá intervenir, se interviene o se intervino. La evaluación de diseño requiere este análisis, de forma siempre preliminar, con objeto de determinar los

problemas y las causas a los que supuestamente la política pública pretende hacer frente (Rossi, 1989). El diagnóstico exige un modelo explicativo de relaciones de causalidad si se busca una visión clínica de la realidad. Cuando las políticas públicas carecen de un diagnóstico adecuadamente estructurado los evaluadores deben entonces reelaborarlo. Esta sería, por tanto, la parte analítica de la evaluación, que se dirige específicamente a la evaluación de diagnóstico o a la investigación diagnóstica, siguiendo el término utilizado por Rossi (1989).

• De otra, asociado al ámbito analítico anterior, la emisión específicamente de un juicio a la valoración y prioridad de las necesidades de la población objetivo hacia la que se dirige la intervención. Es este precisamente el objetivo de lo que es catalogado, por un amplio elenco de autores, como la evaluación de necesidades (Reboloso ...[et al], 2008). Se pretende determinar, con criterios argumentados, la población potencialmente objetivo. Esto se hace con la voluntad de asignar eficientemente los recursos minimizando las posibilidades de sobreestimación o infraestimación de dicha población.

También Osuna y Márquez (2000: 31), al referirse específicamente a la *relevancia* como parte de la evaluación de la racionalidad, señalan que “consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa”. Ciertamente es que se refieren al análisis de la calidad y veracidad del diagnóstico, considerando que, a través de la evaluación, deben ser revisadas y enjuiciadas, por una parte, “la definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo”, y, por la otra, lo que denomina “el contexto socioeconómico externo” (Osuna y Márquez, 2000: 32). Se puede concluir entonces que, si bien lo esencial de la primera tarea de la evaluación del diseño de una política parece que es compartido, en determinados casos los términos utilizados se interpretan y aplican de forma diferenciada.

Una vez que se delimita el concepto y el contenido de lo que se va a considerar como el análisis del contexto se hace necesario establecer las pautas sistemáticas que dirijan el modo de abordar dicho análisis.

Hay que tener en cuenta que la asunción de procesos de diagnóstico en los que se han de detectar los correspondientes problemas sociales parte de una premisa que los investigadores sociales no pueden obviar: la catalogación de determinados fenómenos como problemas responde a una construcción social que está sujeta a múltiples y variadas valoraciones subjetivas. Esta cuestión adquiere una especial transcendencia, en tanto que exige definir el problema establecido a

priori como referencia de base sobre el que la intervención pública ha de aportar soluciones. Exige, asimismo, al evaluador y, en definitiva, al diseñador de una política, delimitar la población objeto, asociada esta al problema de base considerado.

Problema base y población objeto

El término *población objeto* es el que utiliza Rossi (1989: 74) al explicar cómo deben ser abordados los procedimientos de diagnóstico. Y esto es fácil de entender, en tanto que lo que puede ser percibido como un problema para unos puede no serlo para otros, o incluso erigirse como una oportunidad. Lo que conduce, desde el propio diagnóstico, a que el proceso de evaluación reconozca la presencia de diferencias en la afección, dirección y dimensión de los problemas, pudiendo presentarse conflictos de interés entre territorios, sectores, colectivos, organizaciones, etc. Otros autores utilizan el término de población objetivo, o población diana, para referirse a este mismo concepto (Osuna y Márquez, 2000), o incluso *población destinataria* (González y Osuna, 2007: 57).

A través del análisis de relevancia, los criterios que delimitan la población sobre la que recae la intervención deberán necesariamente ser enjuiciados, analizando si existe infraestimación o sobreestimación de la misma.

Tanto en un caso como en el otro se puede llegar a extremos de inadecuada asignación de recursos. De una parte, por asignar recursos hacia una población objetivo muy reducida por las restrictivas exigencias de los criterios establecidos, pudiendo llegar incluso a no disponer prácticamente de beneficiarios. Esto suele ocurrir en medidas con pretensión exclusivamente mediática que minimizan su cobertura y aplicación, o con medidas de muy escasa asignación presupuestaria. De otra parte, la inadecuación de los recursos puede producirse por no poder focalizar la intervención entre los más afectados por la problemática sobre la que se pretende incidir, dado que se determinó una población objeto sobredimensionada. Ocurre con políticas de carácter universal en las que se considera que es mayor el coste de gestión de la diferenciación que el ahorro derivado de la misma.

Tanto desde la perspectiva teórica como desde la praxis de la evaluación es importante diferenciar entre “población de riesgo” y “población objeto u objetivo”, para posteriormente considerar la “población beneficiaria”, que será aquella que, finalmente, se acoge o sobre la que recae expresamente y directamente la intervención.

A través de las primeras pautas de evaluación de la racionalidad ya se puede dar respuesta a la valoración de necesidades en tanto que las detecta, las contrasta y las localiza en la población objetivo.

No obstante, el marco analítico de la evaluación de la racionalidad, cuando de lo que se trata es de abordar el análisis de relevancia, puede también prever cuáles serán aquellas otras necesidades que recaen sobre otros individuos o grupos que, no conformando la población objeto, de forma indirecta o inducida, derivado de las sinergias o de los impactos previstos, resultarán o resultan “beneficiados” de igual modo por la intervención.

En definitiva, a través de las primeras pautas de evaluación de la racionalidad ya se puede dar respuesta a la valoración de necesidades en tanto que las detecta, las contrasta y las localiza en la población objetivo.

Diagnóstico clínico: dimensiones caracterizadoras del problema base, sus causas y sus efectos

El requerimiento analítico de la evaluación conceptual o de diseño, en lo que se refiere al análisis de relevancia, debía ser más ambicioso. Es por ello que se añade, a la propuesta de análisis sistemático, la evaluación de contexto desde su consideración clínica. Rossi (1989) lo catalogaba como análisis de diagnóstico, que, junto a la evaluación de necesidades, conforman, finalmente, el marco completo del análisis de relevancia.

El modelo de Reboloso ...[et al] (2008) propone considerar en la fase de diagnóstico la teoría causal del problema, de forma que a través de modelos teóricos alternativos pudiesen explicarse con mayor precisión y exactitud no solo cuál es el problema o la necesidad que afecta a la población objeto, sino también sus causas. De este modo, nos dice que el modelo teórico que habrá de orientar y fundamentar la intervención se establece a partir de la formulación de las hipótesis que explican la ocurrencia del problema.

Ciertamente, el establecimiento lineal de relaciones causales muestra una evidente simplificación de la realidad. En tal sentido, Monnier (1995: 68) apunta que “*la sociedad no funciona de un modo mecanicista, que no responde a un esquema determinista simple: todo lo contrario, en ella convergen múltiples interacciones entre diversos factores independientes, de un lado; entre efectos de un mismo factor, de otro lado, y por último, de las retroalimentaciones (feed-back) entre los tratamientos y sus efectos*”; finalmente concluye que “*en lugar de relaciones causales lineales y unívocas, la realidad social implica una red de relaciones complejas e interdependientes*”.

Hay que considerar que medir y contrastar cada ítem en la cadena de relaciones causales es costoso, y no siempre se dispone de

las herramientas analíticas y las fuentes de información puntuales que lo permitan; también que la extracción de conclusiones con carácter general siempre será limitada; y que no se pueden obviar las dificultades de interpretación a las que siempre una realidad estará sujeta (Baker, 2000). Si esto último ocurre con la propia delimitación y definición del problema de base, mayor aún es la dificultad cuando se trata de ordenar un marco de relaciones causales en que la retroalimentación causal de los fenómenos sociales impide determinar unívoca y categóricamente qué es causa y qué efecto, pues, resulta frecuente que dos hechos pueden ser de forma recíproca ambas cosas.

Aunque algunos especialistas consideran que las relaciones causales muestran una realidad “excesivamente simplificada y rígida” (Vélez, 2007: 165, por ejemplo), no se puede obviar que presenta virtudes que deben ser consideradas en el marco de la evaluación conceptual o de diseño, entre las que destacan:

- Una perspectiva simplificada de la realidad es precisamente la pretensión de un modelo explicativo sobre el que establecer relaciones de causalidad y sobre el que deben ser contrastadas las hipótesis que propone.

- Un enfoque de la realidad donde se concatenan relaciones causa-efecto, aun siendo estas de carácter lineal, que facilitan una explicación lógica que responda a un razonamiento bien fundamentado, coherente, consistente y sólido.

- Una visión de la realidad en la que se posibilita explicitar, contrastar y concatenar, siguiendo razonamientos lógicos, la presencia de múltiples factores causantes, múltiples elementos o dimensiones de problemas a los que hacer frente, e incluso múltiples consecuencias que pudieran derivarse de los mismos.

Desde la evaluación, ello permite detectar problemas, causas o consecuencias que son obviados por la intervención; también otros que no fueron explicitados pero sobre los que la intervención pública diseñada pretende incidir de forma directa o indirecta. La respuesta en el diseño de las políticas a esta última cuestión se manifiesta en lo que se conoce como establecimiento de objetivos implícitos o no declarados y sobre los que el evaluador, siguiendo a Scriven (1973), deberá pronunciarse.

Asimismo, desde la evaluación es posible disponer de una visión estructurada de la realidad con objeto de detectar hacia dónde se dirigen los esfuerzos de la intervención. Y es que a través de la aplicación de la teoría causal del problema se puede determinar si el diseño de

Suele ser habitual encontrarse con objetivos no explícitamente detallados y que dejan que su interpretación pueda llevar a equívocos y a aplicación de medidas que no responden a su pretensión.

la acción política pretende hacer frente a factores causales, o simplemente mitigar o paliar determinados problemas o consecuencias que se derivan de estos.

El análisis de los problemas sociales del contexto “*debe centrarse en la comprensión del mismo y no en las soluciones*” (Reboloso ...[et al], 2008: 63). En principio, el juicio sobre las soluciones propuestas por el diseño de la intervención requiere comprender el contexto, pero también analizar la estrategia desde sus objetivos hasta sus instrumentos. De este modo, el análisis de pertinencia empieza a aportar conocimiento acerca de la intervención diseñada y de su vinculación con el contexto. Tampoco se trata, a través de este análisis, de establecer soluciones, si bien, con el diagnóstico clínico previamente acometido, sí se pueden ya detectar al menos cuáles de las soluciones que se propone la política son pertinentes y de cuáles se puede esperar que sean efectivas.

b) El análisis de pertinencia en la evaluación de la racionalidad

La evaluación del diseño de un programa, plan o política deberá también dirigirse hacia la definición y orientación de los objetivos. La evaluación de la pertinencia es definida como aquella que se centra en enjuiciar la formulación de los objetivos (Osuna y Márquez, 2000). Siendo importante establecer reglas para tal formulación, el alcance del análisis de pertinencia debe asimismo delimitar, clarificar y estructurar los objetivos en términos operativos, detectando, con el contexto diagnosticado como referencia, qué ámbito del mismo es el que persigue solucionar la intervención pública (Monnier, 1995). De este modo se podrá observar si se tiene capacidad competencial e instrumental para enfrentarse a las causas, a las dimensiones o a las consecuencias del problema base que afecta a la población objetivo.

Definición de los objetivos

Suele ser habitual encontrarse con objetivos no explícitamente detallados y que dejan que su interpretación pueda llevar a equívocos y a aplicación de medidas que no responden a su pretensión. También los equipos de evaluación se enfrentan a la ambigüedad con la que estos se definen, mediante meras declaraciones de intenciones, que si bien pueden ser indicativas de un carácter voluntarista de logro, difícilmente pueden traducirse en el desarrollo de acciones concretas como consecuencia de su indefinición. A esto se le añade:

- Una voluntaria falta de concreción de los objetivos por parte de los responsables públicos para salvaguardarse de tener que enfrentar “costes políticos” de eventuales incumplimientos. De hecho, Scriven (1973) ya apuntaba, respecto a esta cuestión, que los objetivos se establecían entre aquellos que presentaban una mayor posibilidad de logro.

- Que los objetivos son definidos de forma poco concreta, sujetos a una retórica demagógica, pero que permite a los decisores públicos adaptar con posterioridad su intervención, no tanto a las necesidades reales del contexto a las que se ha de enfrentar, sino a sus propios intereses políticos.

- La falta de concreción de los objetivos pretende disponer de suficiente capacidad para reorientar instrumentos finalistas de carácter financiero hacia otras necesidades para las que a priori no se dirigían. Conforman, así, “subterfugios” de gestión flexible. Esto ocurre, por ejemplo, con instrumentos de fomento de la inversión productiva que se sujetan a proyectos escasamente definidos.

- La presencia de objetivos implícitos, que llegan incluso a ser, en determinadas ocasiones, contradictorios con los objetivos explícitos.

- También puede ocurrir que algunas de las partes sobre las que recae la intervención, de forma directa o indirecta, no tengan interés en que se conozca en qué medida funciona o puede funcionar y en qué medida alcanzan o no determinados resultados. Si estos previamente no fueron delimitados y cuantificados, o lo fueron de forma inadecuada, se hará más difícil enjuiciar las capacidades de la intervención.

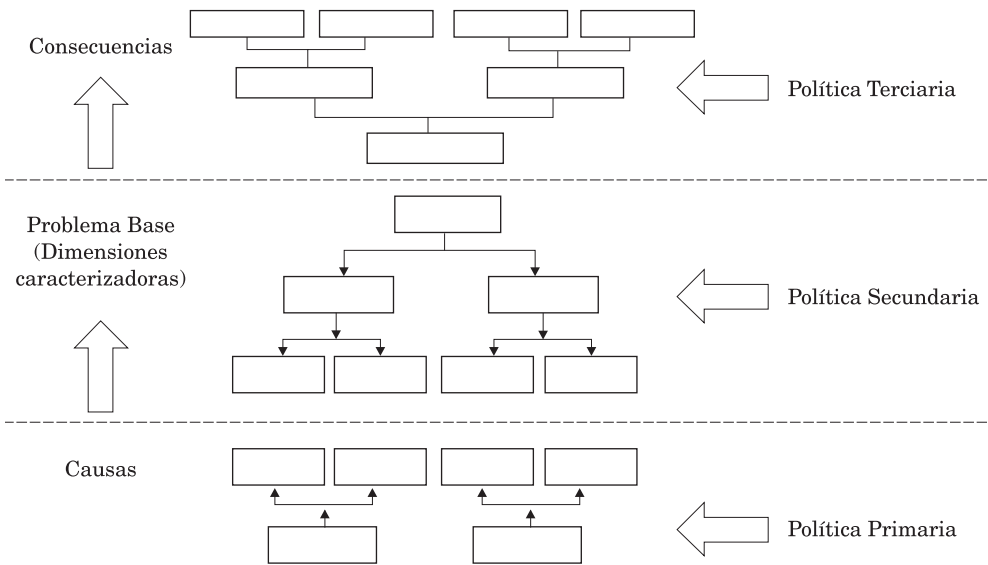
Orientación de los objetivos respecto al diagnóstico

La política será más racional cuanto mejor orientada esté hacia los problemas a los que ha de hacer frente, lo que resulta ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar una acción pública eficaz. Ello adquiere especial trascendencia, dado que, a través de las pautas analíticas propuestas, se puede aportar un marco clarificador (en fases incluso previas a la aplicación de la intervención pública) que determine los verdaderos objetivos a los que esta responde. Incluso, visto de otro modo, clarificar hacia qué aspectos de aquellas relaciones causa-efecto, que se detectaron y estructuraron, se dirige la intervención objeto de evaluación.

Los términos de intervención primaria, secundaria y terciaria muestran esta cuestión. Cuando se califica una intervención como *primaria* se está haciendo referencia a aquella que “trata de detener

un problema de manera inmediata” (Reboloso ...[et al], 2008: 121), si bien se entiende que lo hace dirigiendo la intervención hacia la causa del mismo. La intervención es *secundaria* cuando se trata de hacer frente al problema causado a través de la estrategia. Y se califica la intervención como *terciaria* cuando esta trata de hacer frente a posibles secuelas o efectos derivados de la presencia del problema (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Análisis de orientación de objetivos y problemas y de definición de las estrategias públicas



Fuente: elaboración propia.

Esta vertiente evaluadora, considerando nuevamente que los objetivos explícitos no sean, en ningún caso o de forma exclusiva, los criterios de referencia de la evaluación, aporta la posibilidad de detectar y delimitar efectos derivados de la aplicación de la intervención. Estos -aun siendo de muy distinta índole, no solo por el tipo de efectos sino por la diversidad de población que pudiera beneficiarse de ellos- pueden facilitar consensos en la disposición y diseño conceptual de determinadas políticas públicas; o, por el contrario, mostrar las razones que explican la confrontación de intereses entre colectivos.

De este modo, la evaluación de la pertinencia responde a la exigencia de racionalidad supervisando el grado en el que los objetivos, explícitos e implícitos, inciden en el marco de relaciones causales que explican la realidad problemática sobre la que se interviene.

El análisis de la asociación entre problemas y objetivos es considerada por algunos autores como parte del análisis de coherencia. No obstante, incorporar esta cuestión como parte del análisis de pertinencia evita respuestas reiteradas que pueden llegar a ser incluso confusas cuando se ha de diferenciar, por una parte, el grado de respuesta entre los objetivos y las necesidades o problemas detectados, y por otra, el grado de correspondencia entre las cadenas fines-medios y las de causa-efecto (González y Osuna, 2007).

Es por ello por lo que se está de acuerdo con aquellos que sostienen que la coherencia, tanto en el diseño de la intervención como en su puesta en práctica, ya no establece los problemas como referencia sino los objetivos y, esta vez sí, solo los explícitos y los implícitos que fueron detectados en el análisis de pertinencia.

c) La evaluación de la coherencia

A través de la evaluación de la coherencia se analiza el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto, tanto en lo que respecta a su estructura interna como en relación con otras referencias de intervención, normativas, etc. Estas últimas, aun pudiendo ser ajenas a la política diseñada, pueden incidir positiva o negativamente en sus posibilidades de ejecución y de alcance de resultados.

La evaluación de la coherencia presenta, siguiendo las referencias teóricas de la bibliografía disponible, dos ámbitos de análisis diferenciados:

- La coherencia interna, en la que se analiza y juzga, por una parte, la compatibilidad y las sinergias entre objetivos, y por otra parte, la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretenden alcanzar. En todo caso, será necesario considerar tanto los objetivos explícitos como los implícitos dado que la pretensión es que sean alcanzados ambos, muchas veces más los segundos que los primeros. En definitiva, a través de la evaluación de la coherencia interna se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica en virtud de los “modelos de repercusión” (Osuna y Márquez, 2000).

- La coherencia externa, en la que se analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y

otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención.

La evaluación de la coherencia interna

El análisis del diseño de la intervención también ha de dar respuesta a si existe o no una lógica concatenación entre los instrumentos de la intervención y los objetivos que se pretenden lograr. Para ello, el análisis de la coherencia interna, a nivel teórico, responde a un enfoque metodológico de evaluación basada en la teoría del programa y la teoría de la implementación, considerando que las políticas públicas se conciben de acuerdo con una teoría (explícita y, a veces, implícita) sobre los pasos o etapas que deben desarrollarse para alcanzar las metas deseadas.

Este tipo de evaluación, al igual que el enfoque del marco lógico, se apoya en la lógica de programación, e indaga además en las relaciones fines-medios y en los elementos que los vinculan.

El programa Means de la Unión Europea (MEANS, 1999) hacía una especial referencia a la necesidad de establecer, desde la evaluación, un proceso de reconstrucción de la lógica del programa. De hecho, esta se definía como la explicación de las interrelaciones que se producen entre todos los elementos que conforman la intervención diseñada; esto es, desde las necesidades a las que se debía hacer frente, los objetivos y las estrategias, los *inputs* tanto técnicos como humanos o financieros, las medidas propuestas o acometidas, y los efectos previstos u observados.

En el ámbito relativo a la evaluación de la coherencia interna, es importante puntualizar que el objeto de la misma no puede ser entendido como una simple descripción de los contenidos que conforman la política. La evaluación de la coherencia interna exige examinar lo que se denomina “la validez de la lógica de la intervención”, dando respuesta, en lo que al diseño de la política se refiere, a cuestiones tales como “¿son los diferentes objetivos coherentes entre ellos, así como las prioridades y los recursos asignados a estas?” (Mairate, 2003: 55 y 58).

Este enfoque, además de aplicarse para evaluar los efectos de una intervención, permite centrarse en aquella estrategia que no se dirige realmente al alcance del objetivo y por qué razón; y, a su vez, ayuda a identificar los posibles efectos secundarios no deseados o previstos del programa o política. Ciertamente, su aplicación práctica puede

Las razones que generan cambios, en principio, hacia el logro de los objetivos previstos son tanto atribuibles a la propia estrategia de intervención como a factores de contexto externo.

llegar a ser compleja, según lo exhaustivo que sean los factores y supuestos considerados en el modelo que asocia las estrategias de la intervención con los objetivos explícitos e implícitos que persigue.

Como complemento de este enfoque también habría que referirse a las teorías del cambio (Weiss, 1998). Estas se ocupan de identificar las relaciones causales entre cada actuación desarrollada y los cambios que de ellas se derivan o que, al menos, se espera que se produzcan. Entre ellas, la teoría de la implementación se centra en las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos y en cómo se aplican; mientras que la teoría del programa aborda, asimismo, las respuestas que dichas actividades generan, “aportando un modelo o teoría explícita de cómo y por qué el proyecto produce los efectos planeados”, aunque también se explicarían los no previstos (Díez, 2004: 63).

En el marco de la teoría del programa, el análisis de los factores que determinan las características particulares de una actuación específica consiste en explicitar la denominada “caja negra del programa”, es decir, las causas o razones que motivan que un determinado cambio ocurra (Pawson y Tilley, 1997; Stame, 2004). Según Weiss (1998: 57), “*el mecanismo de cambio no es la actividad del programa sino la respuesta que la actividad genera en las personas*”. Sin embargo, las particularidades o especificidades de cada contexto pueden motivar resultados y efectos de distinta índole ante una misma acción. Por lo tanto, las razones que generan cambios, en principio, hacia el logro de los objetivos previstos son tanto atribuibles a la propia estrategia de intervención como a factores de contexto externo. Esta cuestión adquiere una especial relevancia en tanto que el logro de los objetivos puede estar muy condicionado por: i) la propia coyuntura económica que, en definitiva, puede condicionar los resultados a alcanzar a través de una determinada política económica o social; ii) otras actuaciones de distinto ámbito competencial que sean coincidentes en el espacio y en el tiempo, que impactan de forma directa, indirecta o inducida sobre los contextos de intervención; iii) el comportamiento social y del tejido productivo que se pudiera derivar de la presencia de aquellas circunstancias, o de la propia aplicación de la política objeto de evaluación.

De este modo, la explicación del comportamiento de las estrategias requiere del evaluador el planteamiento, al menos, de dos tipos de hipótesis (Osuna y Márquez, 2000):

- En primer lugar, aquellas que hacen referencia a las relaciones que se prevé que existen entre los medios y los objetivos que se proponen alcanzar, aun siendo estos implícitos.

- En segundo lugar, las que plantean la presencia de incidencias que recaen sobre los resultados de la intervención y que provienen de factores del contexto, entre las que se incluyen las posibles respuestas de la población beneficiaria derivadas de la acción pública.

Rossi y Freeman (1993) hacen referencia a la hipótesis de intervención, la hipótesis causal y la hipótesis de acción. La primera coincide con la relación entre medios y objetivos. La segunda y la tercera explican dos vertientes diferenciadas relativas a la presencia de incidencias que provienen del contexto: por una parte, aquella que establece que existen factores diferenciados del contexto o de la población objeto que llevan a resultados diferenciados de la acción (hipótesis causal); y, por otra, aquella que genera comportamientos diferenciados de parte de la población objeto y que se derivan de la propia actuación (hipótesis de acción).

La evaluación de la coherencia tendrá que considerar, además, la compatibilidad entre objetivos, dado que en el diseño de una intervención puede haber contradicciones entre estos, tanto entre los explícitos como con los implícitos. De hecho, mediante la evaluación de la coherencia interna se puede llegar a detectar que los instrumentos a través de los que la política se articula responden a objetivos implícitos u “ocultos” que poco tienen que ver con los que se propusieron de forma explícita. La lógica entre medios y fines se presenta con respecto a lo que podrían ser calificadas como las “verdaderas intenciones de la política”; si bien, en el caso de que sean contradictorias con los objetivos explicitados habrán sido cuando menos erróneos, o incluso engañosos.

Asimismo, cuando una acción política persigue varios objetivos, es necesario reafirmar no solo que estos no sean entre sí contradictorios, sino incluso si entre unos y otros pudiesen existir sinergias positivas de modo que pudieran compartir medidas o estas ser de carácter complementario. Esto requerirá, por tanto, la ampliación de hipótesis.

- En tercer lugar, detectar si hay acciones que persiguen objetivos sinérgicos en la propia política y si estas favorecen conjuntamente el alcance de los mismos. Se estaría entonces ante el planteamiento de hipótesis de sinergia.

- Y en cuarto lugar, en caso de que hubiese objetivos contradictorios entre sí, se tendrá que explicar de qué modo ocurre, qué objetivo queda más limitado y cuáles son las razones por las que esto se produce. Se plantearían entonces las hipótesis de objetivos confrontados.

Siguiendo los postulados de la teoría del programa, para afrontar la evaluación de la coherencia se deberá analizar cómo los procesos

desencadenan unos mecanismos que “trabajan” en un contexto y con perfiles de personas beneficiarias determinadas, permitiendo con ello explicar los cambios en función de los factores identificados (Díez, 2004).

Desde una perspectiva teórica, cuando se establece lo que se debe hacer en el marco de la evaluación de la coherencia, parece que los planteamientos de las hipótesis resumen lo esencial. Sin embargo, lograr contrastar dichas hipótesis exige adentrarse en el cómo llevarlo a cabo. La *praxis* de la evaluación se enfrenta entonces a grandes dificultades analíticas. Y es que en una realidad compleja en la que intervienen múltiples factores que condicionan el alcance de una determinada política, la cuantificación rigurosa del efecto neto que se deriva de la misma, aislando la acción del contexto para dar respuesta a cada una de las hipótesis, es una cuestión no exenta de dificultades.

Algo parecido ocurre cuando se estudian casos comparados con objeto de observar, al menos en su conjunto, si la asunción de determinadas medidas han generado cambios en los contextos y poblaciones objetivo a los que se dirigían, y si dichos cambios son significativamente diferentes al ámbito en el que la acción todavía no ha sido ejecutada. No obstante, nuevamente, se ha de entender que, en realidades distintas, los efectos y las respuestas son susceptibles de ser también heterogéneos, siendo muy difícil entonces poder estimar en cuánto estriba la diferencia.

Si las tareas de evaluación del diseño se introducen en una fase intermedia o en una fase *ex post*, pueden incluso analizarse las ejecuciones, los alcances y los efectos, y sobre ello obtener conclusiones posiblemente más certeras relativas a las hipótesis propuestas para la evaluación de la coherencia. Y todo ello desde el reconocimiento de las propias limitaciones de la evaluación de diseño, por cuanto que *“El enfoque basado en la teoría de cambio no puede ofrecer niveles de confianza en términos estadísticos, pero puede ofrecer descripciones detalladas y convincentes de las trayectorias de cambio seguidas por las intervenciones y argumentaciones que respaldan la existencia de conexiones lógicas entre las teorías, las actividades y los efectos. Este enfoque puede ayudar a comprender cuáles son las intervenciones que funcionan y cuáles no funcionan y, a diferencia de muchos diseños experimentales, las razones que explican estas conclusiones”* (Hebert y Anderson, 1998: 147).

Esto no se puede ni se debe interpretar como una renuncia al uso de técnicas e indicadores cuantitativos. Todo lo contrario, debe reconocerse la necesidad de la complementariedad, ya que la evaluación

de diseño, dado su objeto de estudio, estructura, ordena y clarifica las interacciones en la estrategia, en el contexto y entre ambas. En definitiva, ayuda a explicar las razones de determinados contrastes o a plantear posibles hipótesis; pero necesariamente, en fases intermedias y *ex post*, deberán ser las técnicas asociadas a la evaluación de resultados e impactos las que permitan contrastar, con capacidad empírica, tales hipótesis.

La evaluación de la coherencia externa

La vertebración de políticas públicas requiere de pautas coordinadas de actuación entre las distintas administraciones cuyas competencias puedan no solo evitar duplicidades en beneficio de la eficiencia de los presupuestos públicos, sino también mejorar los niveles de eficacia y de cobertura de la población objeto. De este modo, la correspondencia entre estrategias públicas es sometida a juicio a través de la evaluación de la coherencia externa.

En la *praxis*, son los propios “stakeholders” los que suelen apuntar con gran celeridad los casos de incoherencias o incompatibilidades referidas a la intervención. Y es que cuando existen otras actuaciones o normativas que limitan las posibilidades de obtención de resultados de la política objeto de evaluación, estas suelen ser rápidamente anunciadas y denunciadas por parte de los potenciales beneficiarios, cuya pretensión es obtener los máximos rendimientos que se puedan derivar de la política diseñada o ejecutada.

No obstante, la detección de las duplicidades y de las sinergias requiere que quien asuma las tareas de evaluación analice, en relación con la política objeto de estudio, elementos comunes del contexto institucional de intervención. Suelen ser, entonces, los gestores públicos los que, en caso de intervención coordinada o de dificultades para ello, lo manifiesten.

A tales fines, una vez que se enumera ordenadamente, según los niveles de competencia de las administraciones, el resto de las acciones públicas susceptibles de tener ámbitos de intervención que pudieran interrelacionarse, se debe observar si efectivamente en los niveles de objetivos explícitos o implícitos propuestos se presentan o no elementos de compatibilidad; o, por el contrario, de incompatibilidad. Asimismo, hay que analizar si existe una lógica coordinada de interacción entre estrategias o, por el contrario, estas se diseñaron y ejecutaron de forma completamente independiente en cada una de las áreas competentes.

Los objetivos son los primeros parámetros de referencia que deben ser comparados entre actuaciones públicas, debiendo, a continuación, hacer lo mismo con las medidas que se dirigen, en cada caso, al alcance de dichos objetivos. Y no obviar tampoco, para el caso de actuaciones que hubiesen iniciado su ejecución, aquellas otras medidas que pudiesen surgir de alguno de los “stakeholders”, acompañando la intervención e incidiendo sobre la misma en tanto que la favorecen o, por el contrario, la contravienen.

Por otra parte, la normativa legal establecida ha de ser una referencia de cumplimiento por parte de la política diseñada. En este sentido, no se puede obviar que la norma antecede a la estrategia que se propone o, incluso, se ejecuta, y es por ello que ha de estar sujeta al cumplimiento del ordenamiento jurídico.

De este modo, desde la evaluación de la coherencia externa se pueden clarificar los siguientes ámbitos: i) los de legislación y regulación, que, por su carácter imperativo, deben ser tenidos en cuenta por el diseño de la intervención objeto de evaluación; ii) los de intervención de otras áreas de competencia en las que se comparten objetivos, población objeto u otros elementos que debieran ser analizados con objeto de detectar las oportunidades sinérgicas y los posibles conflictos entre áreas, objetivos o instrumentos.

Conclusiones: una propuesta de modelo integral de evaluación de diseño

La evaluación de diseño de las políticas públicas no puede pretender ser sustitutiva de otros procesos de evaluación aplicada, sino complementaria. De este modo, la evaluación de diseño también conforma una base esencial para acometer otros procesos de evaluación (de gestión, organizacional, de desempeño, de seguimiento, o de resultados e impactos). De hecho, son las herramientas analíticas asociadas a la evaluación de resultados e impactos las que permiten contrastar las hipótesis propuestas desde el modelo integral de evaluación de diseño.

En definitiva, el modelo propuesto pretende clarificar y estructurar el contexto y las estrategias, así como la interacción entre ambas. No está a su alcance el contraste empírico de los efectos esperados o no de la intervención, si bien sus fuertes exigencias explicativas -tanto en el contexto como en la estrategia- permite dotar a los decisores públicos de un mayor número de referencias descriptivas para la comprensión de la realidad a la que se enfrenta y de su capacidad para incidir sobre la misma.

La exigencia de conformar un diagnóstico "clínico" y que este sea la referencia de la estrategia es fundamental para el modelo integral de evaluación de diseño.

Conocer de forma exhaustiva el contexto exige, en primera instancia, delimitar el problema base sobre el que se pretende intervenir, y con ello, determinar la población directa o indirectamente afectada por dicho problema, lo que posteriormente permitirá detectar si existe infraestimación o sobreestimación de la población objetivo. La exigencia de conformar un diagnóstico "clínico" y que este sea la referencia de la estrategia es fundamental para el modelo integral de evaluación de diseño.

Bajo esta lógica, la aplicación de la Teoría del Problema permite estructurar el contexto de intervención, y poner en evidencia cómo determinadas acciones políticas no tienen capacidad para hacer frente a las causas que provocan los problemas. Incluso permite detectar que, entre las causas, hay otras acciones políticas que pudieran llegar a parecer incoherentes con la que es objeto de evaluación por generar los problemas o conflictos a los que esta debe hacer frente.

El modelo permite determinar si efectivamente es así a través de las hipótesis de objetivos confrontados en el ámbito de la coherencia externa, o, por el contrario, aceptar que una acción política se supedita a otra, siendo ambas complementarias, si bien reconociendo que la que es objeto de evaluación se restringe a paliar los efectos derivados de otra, sin capacidad estructural de solución (ver Cuadro 2).

Una destacada fortaleza del modelo es la exigencia de definición y vertebración completa y detallada de las estrategias; más aún cuando es habitual que las políticas, en lo que respecta a sus medidas operativas, no suelen estar claramente definidas o se encuentren dispersas en múltiples órganos o niveles de gestión. Ocurre cuando estas persiguen objetivos implícitos, intencionadamente no explicitados; o cuando son solo declaraciones de intenciones; o cuando las políticas en realidad son un compendio de una multiplicidad de estrategias e instrumentos de intervención de diversa índole que se han ido sumando en el tiempo de forma desestructurada.

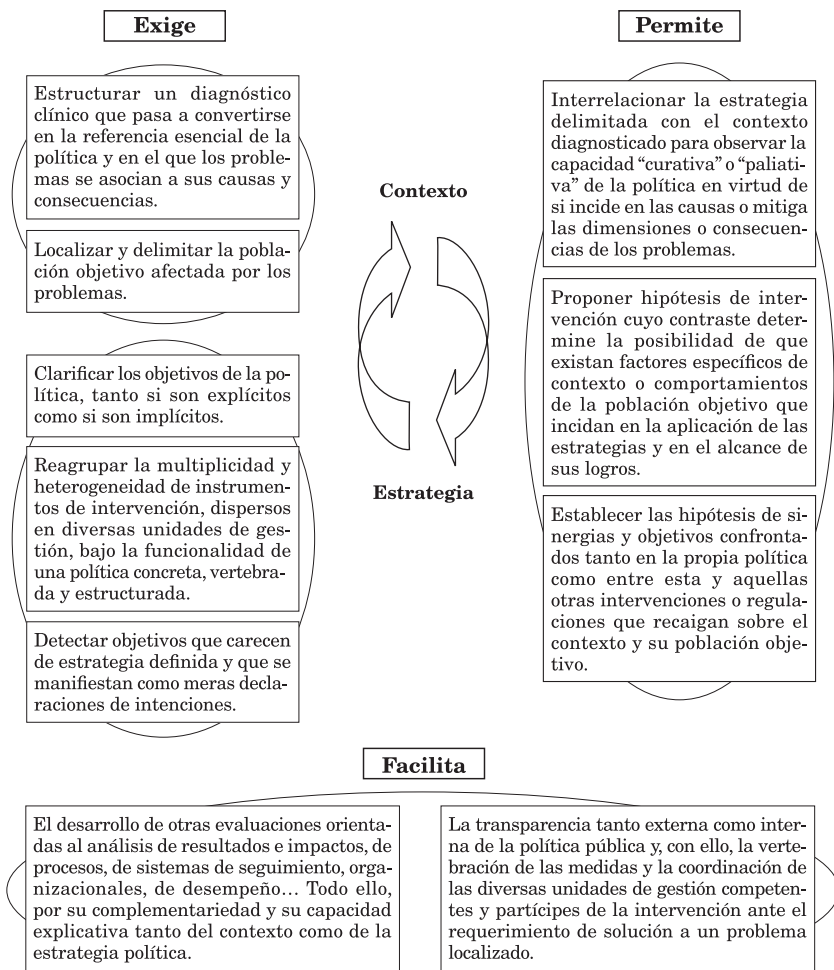
En este sentido, el modelo propuesto considera de gran utilidad las pautas que establece la Teoría de la Implementación, orientándola hacia la integración de estos elementos para delimitar y estructurar una estrategia política clara y concisa (ver Cuadro 3).

En definitiva, la exigencia del modelo para estructurar tanto el contexto, bajo la lógica de la Teoría del Problema, como la estrategia, bajo la lógica de la Teoría de la Implementación, permitirá:

- Detectar los factores de incidencia que afectan la dimensión de los problemas, o bien sus consecuencias.

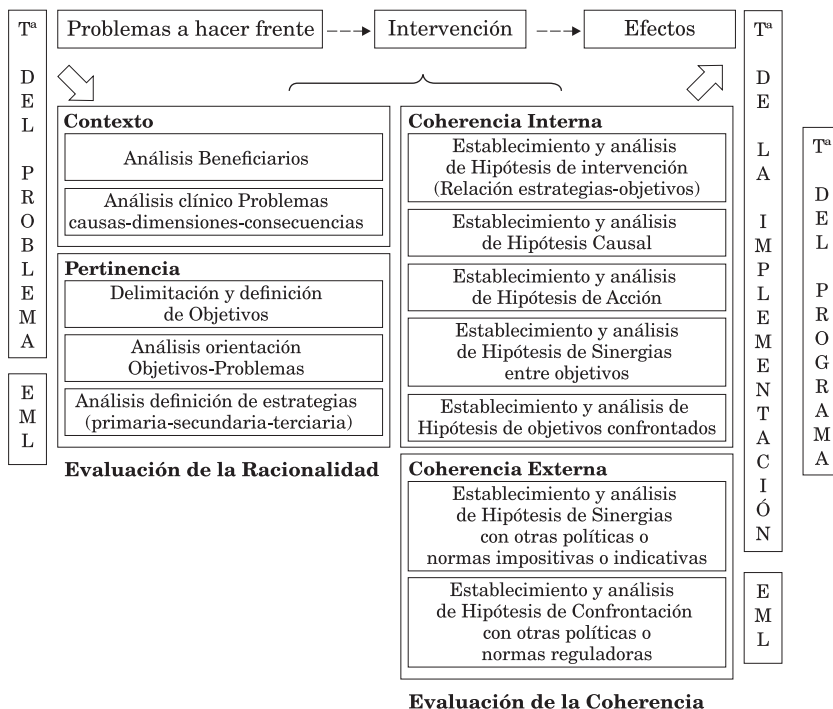
- Visualizar la intencionalidad de las estrategias diseñadas, detectando no solo los objetivos explícitos sino también los implícitos y los que son meras declaraciones de intenciones.
- Determinar el carácter “curativo” o “paliativo” de la política propuesta.

Cuadro 2
Modelo de evaluación conceptual: requerimientos y ofrecimientos



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3
Modelo de evaluación conceptual o de
diseño de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

Con todo ello, la aplicación de la Teoría de la Implementación permite ir dando algunas de las respuestas que requiere el análisis de la coherencia interna. Y es que la clarificación de la estructura de estrategias de intervención muestra con claridad la lógica de las relaciones fines-medios. Se puede observar, de este modo, si efectivamente los objetivos que se proponen lograr se traducen en líneas de acción, medidas e instrumentos concretos y prestos para su implementación, o si, por el contrario, no hay nada más allá de su planteamiento intencional.

Del mismo modo, ayuda a estudiar, a través de la concreción de las medidas específicas y de su orientación, la presencia de los objetivos implícitos anteriormente referidos. También permite analizar la vertebración de la lógica estratégica. Esto es, si efectivamente los instrumentos y medidas pueden o no, tal y como están planteados

(presupuestados, regulados, delimitados en cuanto a su población objetivo, etc.), aproximarse a las pretensiones que recogen los objetivos (explícitos o implícitos).

Finalmente, la Teoría de la Implementación incorpora al modelo la posibilidad de plantear hipótesis de objetivos confrontados dentro de la propia política o, por el contrario, de sinergias. Esto es, revelar aquellos objetivos, sus medidas e instrumentos, que podrían neutralizar o mitigar la posibilidad de logro de otros pretendidos por la misma política o, al contrario, que podrían incrementar sus posibilidades de alcance.

Además, incorporar la Teoría del Programa resulta útil en los procesos de evaluación de diseño de estrategias de intervención pública, en tanto que indaga en las condiciones y las razones bajo las que la intervención pública puede funcionar o no. En este sentido, incluye otros aspectos que pudieran derivarse de la aplicación misma de la intervención y que el diseño debiera considerar incluso *ex ante*, al menos a modo de hipótesis que debieran ser contrastadas en el marco de otras experiencias, o en el corto plazo cuando se empiecen a implementar las acciones. También actuaciones de carácter similar que se hubiesen llevado a cabo y que dispusiesen de sus correspondientes evaluaciones de resultados e impactos, lo que puede arrojar luz acerca de las incidencias sobre las intervenciones cuando estas provienen de la acción de los potenciales beneficiarios.

El modelo ayudaría así a prever algunos riesgos que podrían resultar de la ejecución de las acciones, proponiendo las hipótesis causales y las hipótesis de acción que se derivarían de los efectos no esperados, o implícitamente esperados, ante una intervención pública. Unos por la aplicación de la propia intervención, y otros por la reacción directa de la población objetivo ante la ejecución de las medidas. Reacción que puede favorecer o contrarrestar el logro de los objetivos propuestos, en cuyo caso se hablaría de hipótesis positivas o negativas respectivamente.

Por tanto, a través del modelo propuesto se determina el grado de coherencia externa que se deriva del planteamiento de los objetivos y las estrategias objetos de evaluación. Se exige para ello analizar otras actuaciones y regulaciones que se aplican sobre el mismo contexto, planteando así las correspondientes hipótesis de sinergias y de objetivos confrontados entre la intervención que es objeto de análisis y aquellas otras que pudieran incidir en la misma.

En definitiva, se muestra un modelo integral que exige estructurar bajo la lógica causal tanto los diagnósticos como las estrategias, que facilita no solo la clarificación de las orientaciones y capacidades de las políticas públicas, sino también la detección de contradicciones respecto a las necesidades a solventar, los objetivos que se proponen y otras estrategias o regulaciones con incidencia en la población objetivo.

Aún más, el modelo propuesto permite que los evaluadores y decisores públicos puedan anticiparse, a través de las correspondientes hipótesis causales y de acción, a efectos no esperados a priori y que pudieran derivar de la aplicación de las políticas públicas.

Bibliografía

- Baker, Judy L. (2000), *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: manual para profesionales*, Washington, Banco Mundial.
- Bueno, C. (2011), *La precarización de las condiciones de trabajo: análisis desde la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas activas de empleo en Andalucía*, Sevilla, Universidad de Sevilla. Tesis doctoral.
- Bustelo, María (2001), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.
- Díez, María A. (2004), "La evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones teóricas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 30-31, pp. 57-70.
- González, José A. y Osuna, José L. (2007), *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Hebert, Scott y Anderson, Andrea (1998), "Applying the Theory of Change Approach to Two National, Multisite Comprehensive Community Initiatives", en *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Theory, Measurement, and Analysis*, K. Fulbright-Anderson ...[et al] (eds.), Washington, The Aspen Institute.
- Mairate, Andrea (2003), "La evaluación de los fondos estructurales: aspectos metodológicos y teóricos", en *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*, J. O. Ogando y B.

- Miranda (coords.), Valladolid, Universidad de Valladolid. Instituto de Estudios Europeos.
- MEANS (1999), *Evaluer les programmes socio-économiques*, Luxembourg, Centre Européen d'Expertise en Evaluation (Collection MEANS). 6 v.
- Monnier, Eric (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Olavarría, Mauricio (2012), "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 54, octubre, pp. 143-178.
- Osuna, José Luis y Márquez, Carolina (eds.) (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.
- Pawson, Ray y Tilley, Nick (1997), *Realistic Evaluation*, London, Sage Publications.
- Reboloso, Enrique; Fernández-Ramírez, Baltazar; y Cantón, Pilar (2003), *Evaluación de programas en el ámbito organizacional*, Granada, GEU.
- _____ (2008), *Evaluación de programas de intervención social*, Madrid, Síntesis.
- Rossi, Peter H. (1989), *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas.
- Rossi, Peter H. y Freeman, Howard E. (1993), *Evaluation: a Systematic Approach*, London, Sage Publications.
- Scriven, Michael (1973), "Goal Free Evaluation", en *School Evaluation: the Politics and Process*, E. House (ed.), New York, McCutchan.
- Stame, Nicoletta (2004), "Theory-Based Evaluation and Types of Complexity", en *Evaluation*, Vol. 10 N° 1, January, pp. 58-76.
- Suchman, Edward A. (1967), *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, New York, Russell Sage Foundation.
- Touza, Iván (2007), "Evaluación de la teoría del programa", documento presentado en la V Conferencia Bienal: Evaluación y Función Pública, de la Sociedad Española de Evaluación, Santiago de Compostela.
- Vélez, Carmen (2007), "El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo", en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, N° 3, pp. 145-170.
- Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall. 2 ed.
- Wholey, Joseph S. (1977), "Evaluability Assessment", en *Evaluation Research Methods: a Basic Guide*, L. Rutman (ed.), Beverly Hills, Sage.