

# **Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios**

**Oswaldo Feinstein**

**Oswaldo Feinstein**

Consultor de la Agencia Española de Evaluación y Calidad; consultor y asesor *senior* en evaluación del Banco Mundial y de los departamentos de evaluación del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PNUD. Profesor del Máster en Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid. Ex profesor en los cursos de desarrollo profesional de la Sociedad Europea de Evaluación. Ex gerente del Departamento de Evaluación del Banco Mundial y ex evaluador principal del FIDA, responsable para América Latina. Creador del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL). Ex profesor del Máster en Estudios del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor y editor de artículos y libros sobre evaluación, desarrollo y economía.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: ofeinstein@yahoo.com

Quienes trabajan en evaluación pocas veces conocen lo que hacen los expertos en calidad, y viceversa, a pesar de la complementariedad entre esas perspectivas. De esta forma se desaprovechan sinergias potencialmente valiosas.

## Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios\*

La evaluación de las políticas y la calidad de los servicios han sido durante mucho tiempo disciplinas y prácticas paralelas, con muy poca o ninguna vinculación entre sí. Los evaluadores y los expertos en calidad operan en "mundos diferentes", constituyendo "comunidades de práctica" o "movimientos" independientes. Quienes trabajan en evaluación pocas veces conocen lo que hacen los expertos en calidad, y viceversa, a pesar de la complementariedad entre esas perspectivas. De esta forma se desaprovechan sinergias potencialmente valiosas, que enriquecerían tanto el trabajo de los evaluadores como el de los expertos en calidad. En este documento se hace una exposición del modo en que ambas prácticas pueden vincularse y potenciarse mutuamente. La primera sección presenta los "mundos paralelos" de la calidad y la evaluación. La segunda es una "visita guiada" a ambos mundos y el trabajo concluye con una sección en la cual se intenta avanzar en la integración de la evaluación y la calidad.

### 1. Mundos paralelos

Durante los últimos quince años se han creado varias asociaciones o sociedades y redes de evaluación, tanto en Europa como en América Latina, África, Asia y Oceanía<sup>1</sup>. Por otra parte, también hay asociaciones y redes de calidad en Europa, América Latina y otras regiones<sup>2</sup>. Pero hay escasa relación entre las primeras y las segundas.

Lo que interesa destacar en esta sección es que las asociaciones de evaluación y las de calidad operan prácticamente sin ningún contacto entre ellas, como mundos paralelos, a pesar de que sus ámbitos de actuación y procedimientos no son totalmente diferentes. Es muy poco frecuente que los evaluadores participen en reuniones de las asociaciones de calidad y viceversa. Son "comunidades de práctica" independientes en su funcionamiento, aunque sus temáticas y métodos tienen varios aspectos en común.

---

Recibido: 24-08-2009. Aceptado: 15-12-2009.

(\*) Documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

Por ejemplo, recientemente fue publicado un conjunto de estudios de casos sobre sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina (ver nota 4). En ninguno de ellos, ni en la síntesis de los estudios de caso, se hace referencia a los sistemas de calidad de los servicios existentes en los países. Del mismo modo, en una evaluación detallada sobre el sistema de evaluación de gasto público en Chile se dejó de lado el sistema "Chile Calidad"<sup>3</sup>, y en una nota reciente sobre la experiencia de evaluación en México también se omitió la experiencia del país en el área de calidad.

Análogamente, en revisiones de las experiencias en calidad tanto en Europa como en América Latina y Estados Unidos, suele dejarse de lado las experiencias en evaluación<sup>4</sup>.

La tercera sección de este trabajo se referirá a los vínculos potenciales entre estos dos "mundos paralelos" y las oportunidades para que ambos se beneficien de una vinculación. Pero primero se hará una "visita" a estos "mundos" separados en la práctica.

## **2. Visita a los dos mundos**

Esta parte presenta brevemente los "dos mundos", el de la evaluación y el de la calidad. La relación entre ambos se abordará en la tercera y principal sección de este trabajo.

### **2.1 El mundo de la evaluación**

La evaluación tiene dos funciones: la rendición de cuentas y el aprendizaje de la experiencia, destilando lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.

Si los planes e intenciones se cumplieran siempre, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar la realización de los planes. En ese tipo de mundo no habría incertidumbre, coincidiendo lo planeado con lo realizado (no habría diferencias entre *ex ante* y *ex post*). Pero en el mundo real los planes no siempre se cumplen, y a menudo se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido, y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos.

La evaluación puede y debe ayudar a evitar el riesgo que más acecha a quienes desean aprender de la experiencia: la falacia "post hoc ergo propter hoc" (que puede traducirse casi literalmente como "después de algo, por lo tanto debido a eso"), confundiendo las causas con lo que ha sucedido primero.

Hay diferentes tipos de evaluaciones que pueden utilizarse para aprender de la experiencia. Entre ellas cabe destacar las evaluaciones de procesos (que focalizan la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos) y las evaluaciones de impacto (que se centran en los resultados últimos de las intervenciones, esto es, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables-objetivo, por ejemplo, en los componentes del desarrollo humano). Si bien lo que realmente interesa es el impacto de las políticas o programas o proyectos, y, por lo tanto, las evaluaciones de impacto, hay circunstancias en las cuales no es posible determinar de modo inequívoco cuál ha sido el efecto atribuible a determinadas intervenciones y, por ello, es importante complementar el análisis de impacto con un análisis de procesos.

Se volverá sobre estas cuestiones más adelante. Lo que vale la pena tener presente es que la evaluación puede y debe ayudar a evitar el riesgo que más acecha a quienes desean aprender de la experiencia: la falacia "post hoc ergo propter hoc" (que puede traducirse casi literalmente como "después de algo, por lo tanto debido a eso"), confundiendo las causas con lo que ha sucedido primero. Por ejemplo, si se implementó un proyecto de desarrollo rural en una región de un país y aumentaron los ingresos de la población rural en dicha región, eso no implica necesariamente que los ingresos aumentaron debido al proyecto, ya que el efecto positivo pudo haberse debido a un fuerte incremento de los precios de los productos producidos en esa región por razones independientes al proyecto (debido a una devaluación o a una fuerte inmigración o a un fenómeno climático que destruya la producción en otras regiones). La evaluación debe tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar. De este modo será posible extraer lecciones de la experiencia que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares. El desafío, entonces, es cómo diseñar, implementar y utilizar evaluaciones de modo que permitan aprender de la experiencia, además de aportar información para la rendición de cuentas.

### **Criterios de evaluación**

La evaluación lleva a considerar sistemáticamente varios factores, los cuales a veces se presentan como principios o criterios de la

La evaluación (a diferencia de lo que hace la auditoría), no toma los objetivos como un dato sino que también los evalúa.

evaluación: la *relevancia* o pertinencia de lo que se evalúa, la *eficacia* o efectividad (el grado de logro de los objetivos) y la *eficiencia* (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos).

A veces se incorporan también como criterios explícitos la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la coherencia de las políticas o programas o proyectos<sup>5</sup>. Sin embargo, la sostenibilidad puede incluirse en la eficacia o efectividad (ya que si los resultados no son sostenibles, en ese caso la eficacia sería sólo de corto plazo), en tanto que el desarrollo institucional o es un objetivo o un efecto no buscado; finalmente, la coherencia puede subsumirse en la "relevancia" o "pertinencia" de la intervención (política, programa o proyecto). Aplicando de esta forma la "navaja de Ockam", los criterios evaluativos se reducirían a los tres mencionados en el párrafo precedente. No obstante, tiene también sentido considerar la *sostenibilidad* como un criterio adicional, ya que es una forma de enfatizar (o "señalizar") la importancia que se atribuye a la misma. Del mismo modo, la *equidad* también puede ser considerada como un criterio evaluativo, aun cuando constituya un objetivo y por lo tanto, en rigor, esté incluido en la eficacia.

La *relevancia* de una intervención se establece relacionando sus objetivos con la estrategia del país, sector, organización o institución que haya diseñado dicha intervención. La evaluación, por tanto (y a diferencia de lo que hace la auditoría), no toma los objetivos como un dato sino que también los evalúa. Por ejemplo, puede suceder que el objetivo de un proyecto era construir un camino que vincule dos ciudades, y que ese objetivo se haya alcanzado y de un modo eficiente, pero que dicho camino no sea prioritario ya que había una vía alternativa, en tanto que la estrategia de desarrollo humano del país daba especial importancia a la mejoría de la salud en zonas rurales a través de la construcción de centros de atención comunitaria. En este caso, la relevancia de la intervención sería en principio muy reducida (nótese que este tipo de análisis puede hacerse aun antes de que se complete la intervención, y que no es afectado por problemas de atribución, algo que será considerado más adelante).

La *eficacia*, o efectividad, es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención. Como se mencionó anteriormente, si los objetivos contemplan un horizonte temporal que no se limita al corto plazo, el juicio acerca de la eficacia incluye la sostenibilidad de los resultados de la intervención. Con frecuencia se confunde la sostenibilidad de una intervención con la sostenibilidad de sus

resultados, y la experiencia y la literatura del desarrollo incluye abundantes referencias a la no sostenibilidad de unidades ejecutoras de proyectos, así como recomendaciones aparentemente lógicas como no incluir este tipo de unidades en el diseño de intervenciones. En rigor, lo que debería importar es la sostenibilidad de los resultados, y en algunos contextos, como en el caso de las economías que carecen de estructuras sólidas, sea por catástrofes naturales o por encontrarse en una primera fase de transición desde otro tipo de sistema, dichas unidades ejecutoras pueden jugar el papel del andamio de una construcción. Y así como no tendría sentido que un andamio siguiera montado después de la construcción, lo mismo pasaría con las unidades ejecutoras una vez que se hayan alcanzado los resultados esperados (que pueden incluir el desarrollo de capacidades institucionales). En este marco, la desaparición de las unidades ejecutoras no sería un problema sino, por el contrario, una de las condiciones para la eficacia de la intervención. Pero ¿cómo hacer para saber si un determinado objetivo (por ejemplo, el incremento en los ingresos de los campesinos de una región) fue debido a un proyecto de microcrédito o a otros factores? ¿Cómo "atribuir" los cambios observados en las variables-objetivos a determinadas intervenciones? Éste es uno de los problemas más serios que deben enfrentar los evaluadores y volverá a considerarse más adelante.

La *eficiencia* es el tercer criterio evaluativo. Si un proyecto ha permitido alcanzar un resultado relevante pero a un costo muy alto, la evaluación deberá poner en evidencia esta deficiencia. Puede haber otros medios más eficientes para alcanzar los mismos resultados, u otros fines a los cuales pueden, o podrán, asignarse los recursos. Hay varios procedimientos para medir la eficiencia, algunos de los cuales son variantes del análisis costo-beneficio. También medidas de costos unitarios pueden ser útiles en algunos contextos. Lo importante es relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos, y desarrollar en lo posible medidas que puedan compararse con las que se verifican en otros usos reales o potenciales del mismo monto y tipo de recursos.

### **El problema de la atribución y algunas formas de encararlo**

Previamente se ha hecho referencia al problema de la atribución, que se abordará en esta sección. Ante todo, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de factores que operan simultánea y

sucesivamente en la realidad, en una realidad compleja, y que, por lo tanto, generalmente hay múltiples causas y no causas únicas. En el ejemplo mencionado anteriormente, de un proyecto o programa de microcrédito para una población rural, puede haber varios programas de microcrédito, así como factores climáticos, políticas que afectan el precio de los insumos y/o productos de los prestatarios y por consiguiente la rentabilidad de sus actividades y por tanto su capacidad de repago de los préstamos, etc. (el "etcétera" en este caso cubre no sólo los factores conocidos, sino también algunos que pueden no haber sido percibidos todavía, pero que en el futuro pueden revelarse como importantes; por ejemplo, durante bastante tiempo no se prestó suficiente importancia a los costos de transacciones y a los factores que los afectan, y hoy hay consenso que dichos costos son un factor importante en el resultado de los programas de microcrédito).

Es útil plantear cuatro preguntas relacionadas:

- a) ¿cómo identificar el efecto de la intervención X en las variables clave?;
- b) ¿cómo aislar o separar dicho efecto del correspondiente a otros factores?;
- c) ¿qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención X?;
- d) ¿qué se suponía que hubiera sucedido si no se realizaba la intervención X?<sup>6</sup>

Las preguntas precedentes son útiles para abordar el tema de la atribución. La pregunta fundamental es la tercera, ¿qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención X? Frecuentemente, de modo implícito o explícito, se hacen supuestos sobre lo que sucedería si no se realiza dicha intervención (lo cual precisamente se usa como justificación para la intervención, y constituye el "contrafactual" o "contrafáctico", implícito o explícito)<sup>7</sup>.

Las primeras dos preguntas requieren un trabajo analítico, de separación de efectos e identificación de causas que, a veces (especialmente en el campo de la evaluación de la cooperación internacional), se tiende a considerar imposible o de interés solo académico, y se propone que, en lugar de ocuparse y preocuparse en la "atribución" de resultados a determinadas intervenciones, lo importante es establecer la "contribución" de determinada intervención a los resultados. En rigor, esto no es una solución sino un desplazamiento del problema, ya que implica que hay que identificar la contribución, distinguiéndola de la contribución de otros efectos<sup>8</sup>, con lo cual el problema continúa. ¿Cómo abordarlo?

**De poder establecerse un grupo de control, podrá realizarse comparaciones sobre las diferencias antes y después de la intervención, y entre quiénes fueron y los que no fueron objeto de la intervención.**

Una forma de hacerlo es a través de la utilización de "grupos de control", de un diseño de la evaluación que permita establecer comparaciones entre dos grupos, el de aquellos que han sido objeto de la intervención y otros cuyos integrantes difieren del primero solo en que no han sido afectados por la intervención<sup>9</sup>. De poder establecerse un grupo de control, algo que se discutirá más adelante, podrá realizarse comparaciones sobre las diferencias antes y después de la intervención, y entre quiénes fueron y los que no fueron objeto de la intervención. Se tiene así cuatro casos que corresponden a la situación antes y después de la intervención, y con/sin intervención.

La comparación antes (CA) y después (CD), limitada a la población que fue objeto de la intervención, (CA) / (CD), no permite tomar en cuenta el efecto de otros factores. En cambio, si se analizan las diferencias (CA) / (CD) y (SA) / (SD) se podrían comparar los cambios antes y después de la intervención para el grupo afectado por la intervención, con los cambios antes y después experimentados por el grupo no afectado por la intervención. A modo de ejemplo, tomemos un caso donde la variable medida sea el ingreso medio del grupo antes de un proyecto de microcrédito.

En este ejemplo, si se comparara la situación antes y después de quienes fueron objeto de la intervención, se observaría que no hubo cambio en el ingreso y esto podría ser interpretado como un fracaso del proyecto. Sin embargo, la comparación con el grupo de control muestra que de no haber sido por el proyecto los ingresos hubieran caído en un 20%, pasando de 100 a 80 unidades monetarias. Una situación simétrica se presentaría si los ingresos del grupo bajo el proyecto aumenta en un 20% en tanto que los ingresos de la población fuera del proyecto tiene un incremento de ingresos del 40%, en cuyo caso lo que parece un éxito sería en realidad un fracaso. Aunque no siempre, a veces las apariencias engañan. Y los grupos de control evitan caer en este engaño.

La pregunta que inmediatamente surge es: ¿resulta prácticamente posible realizar evaluaciones con grupos de control? ¿O se trata de una posibilidad meramente teórica? La respuesta breve, que se desarrollará a continuación, es que en algunos casos, y para cierto tipo de intervenciones, es posible y conveniente realizar una evaluación con grupos de control. Pero que hay numerosas e importantes situaciones en que no es posible aplicar este enfoque.

Los tipos de intervenciones en que los grupos de control son factibles y recomendables consisten en intervenciones muy específicas

("estandarizadas"), que no varían durante el período de implementación, y que se aplican a un subconjunto de la población. Hay casos en los cuales la implementación se realiza usando procedimientos aleatorios ("loterías") para racionar recursos limitados, lo cual es frecuentemente bien recibido por las poblaciones como un mecanismo transparente de asignación de recursos. Y cuando esto sucede, las condiciones son particularmente propicias para realizar evaluaciones con grupos de control<sup>10</sup>. Además, se están haciendo cada vez más esfuerzos para incorporar, durante la fase de diseño de los proyectos y programas, sistemas de seguimiento y evaluación dotados de fondos suficientes y desarrollados por gente con la pericia necesaria para asegurar que dichos sistemas procedan a la recopilación de datos durante el período de implementación que haga posible una evaluación con grupos de control. Esto se ha debido en parte a la presión por generar evidencias rigurosas de resultados alcanzados por la cooperación al desarrollo (y por programas y proyectos financiados con recursos presupuestarios propios), así como al desarrollo de capacidades para realizar este tipo de evaluaciones.

Pero este tipo de evaluación no es factible en el caso de evaluaciones de políticas globales, como una política monetaria, o de proyectos o programas en los cuales las intervenciones se van modificando durante la implementación, o en el caso de programas nacionales en los cuales toda la población sea objeto del tratamiento y la estrategia de implementación no pueda incorporar la aleatorización como procedimiento para asignar los recursos. Sin embargo, existen algunos métodos que también se han aplicado para la evaluación rigurosa de estos últimos tipos de programa<sup>11</sup>.

Es importante que los evaluadores tengan presente que puede haber hipótesis rivales plausibles que expliquen los resultados alcanzados (o no alcanzados), como el efecto de precios no influenciados por la intervención, o migraciones, u otros factores externos, incluyendo otras intervenciones. Uno de los desafíos principales que enfrentarán los evaluadores es identificar dichas hipótesis rivales plausibles y considerar hasta qué punto es posible descartarlas. Para ello es útil proceder a un análisis comparativo, efectuando comparaciones con situaciones donde esos mismos factores externos hubieran estado operando, aun si no es posible contar con "grupos de control". Vale la pena mencionar que un aspecto importante de la experiencia de desarrollo de China es la experimentación con

A pesar de una tendencia reciente a privilegiar "resultados" y desvalorizar la importancia de los "procesos", las dificultades que presenta la atribución de resultados lleva a que sea conveniente tomar en cuenta adecuadamente los procesos asociados a una intervención.

distintos sistemas de producción y distribución, incluyendo tecnologías de diferentes características, y un proceso de evaluación no formal que identifica aquellos experimentos que dieron mejor resultado, los que son reproducidos a escala más amplia en el resto del país, difundiendo de esta forma los resultados del aprendizaje<sup>12</sup>.

Finalmente, cabe destacar que, a pesar de una tendencia reciente a privilegiar "resultados" y desvalorizar la importancia de los "procesos", las dificultades que presenta la atribución de resultados lleva a que sea conveniente tomar en cuenta adecuadamente los procesos asociados a una intervención, ya que los mismos pueden aportar a una clarificación de la atribución<sup>13</sup>. Consiguientemente, las evaluaciones de procesos pueden complementar las evaluaciones de resultados, y ésta es una de las vinculaciones potenciales fundamentales entre evaluación y calidad.

## 2.2 El mundo de la calidad

El concepto y la práctica de la calidad ha ido evolucionando desde mediados del siglo pasado, desde la primera concepción del control de calidad, al aseguramiento de la calidad, la gestión de calidad, la calidad total y diferentes modelos, como los prescriptivos de aseguramiento de calidad (Normas ISO), hasta los modelos de excelencia: MBNQA, EFQM, Iberoamericano, CAF, EVAM<sup>14</sup>.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), creada en 1988, lanza en 1992 el modelo EFQM de Autoevaluación, cuya utilización es promovida mediante el Premio Europeo a la Calidad, en tanto que la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), creada en 1998, introduce en 1999 el modelo FUNDIBEQ de excelencia de gestión y un Premio Iberoamericano de Calidad. Cabe también destacar el modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora), cuya lógica subyacente es la del ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar). Tanto en el modelo EFQM como en el Iberoamericano se introducen ponderaciones explícitas: 50% para los "agentes facilitadores" y 50% para los resultados en el EFQM, y 60% para los "procesos facilitadores" y 40% para los resultados en el modelo Iberoamericano. En contraste, en la práctica de la evaluación no se introducen ponderadores fijos independientemente del contexto.

Estos modelos incluyen una lista explícita de los factores que influyen sobre los resultados, lo cual es una forma de "abrir la caja negra" de las organizaciones, vinculando los recursos/insumos con

Los modelos de calidad incluyen una lista explícita de los factores que influyen sobre los resultados, lo cual es una forma de "abrir la caja negra" de las organizaciones.

los resultados, y dirigiendo la atención de los analistas a un conjunto de factores o ejes que les permiten realizar un análisis sistemático de la experiencia de organizaciones. Cabe resaltar el énfasis en el desempeño de las organizaciones más que en las políticas o en los programas que se implementan a través de dichas organizaciones.

Este "viaje" por el mundo de la calidad ha sido brevísimo, por las limitaciones de espacio y de competencia del autor, pero puede complementarse con las referencias bibliográficas citadas en las notas 5 y 15.

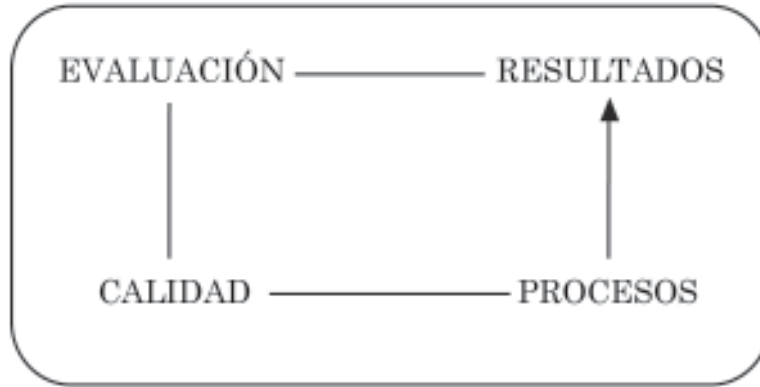
### 3. Hacia la integración de la evaluación y la calidad

Para los evaluadores, la perspectiva y la práctica de la calidad, mencionada en la sección precedente, es un complemento importante del enfoque evaluativo. En efecto, permite incorporar procedimientos más elaborados para el análisis de los procesos, abriendo la "caja negra", lo cual es importante para enfrentar el problema de la atribución, esto es, para identificar los factores que determinaron los resultados. Ésta es una de las tareas más difíciles que enfrentan los evaluadores en un mundo de información imperfecta e incompleta, donde no es sensato dejar de lado la información sobre procesos. Además, cuando los procesos son inherentes a las intervenciones (políticas, programas o proyectos) que se evalúan, la información sobre esos procesos es crítica para establecer el grado en que los resultados alcanzados se deben a dichas intervenciones<sup>15</sup>.

Por otra parte, para los expertos en calidad, la perspectiva y técnicas de la evaluación pueden enriquecer su trabajo, ya que permiten un abordaje más elaborado de las relaciones de causalidad que vinculan los "procesos" o "agentes facilitadores" con los resultados (la cuestión de la "atribución" que se desarrolló en la sección 2.1), y la consideración de los factores externos o de contexto, que los esquemas de calidad a veces no toman suficientemente en cuenta y que pueden ser críticos para determinar el grado en que los procesos o agentes facilitadores fueron determinantes de los resultados.

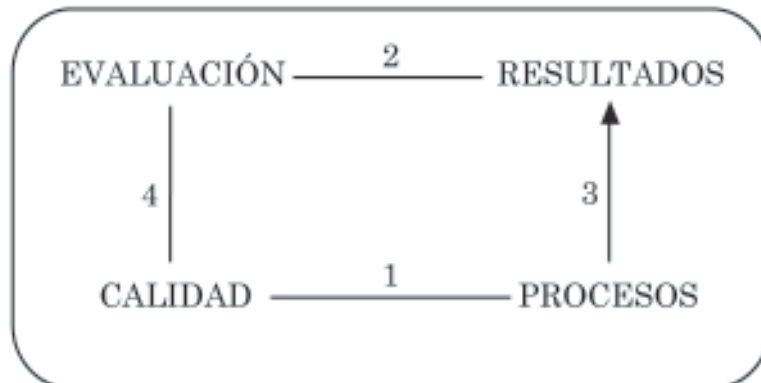
Los siguientes diagramas sintetizan la discusión precedente y, además, permiten visualizar las relaciones entre los conceptos y prácticas de ambas disciplinas. Así, el Diagrama 1 muestra las relaciones principales entre calidad y procesos -relación (1) en el Diagrama 2-, y la relación entre evaluación y resultados -relación (2) en el Diagrama 2.

**Diagrama 1**  
**Interrelaciones principales entre evaluación, calidad, resultados y procesos**



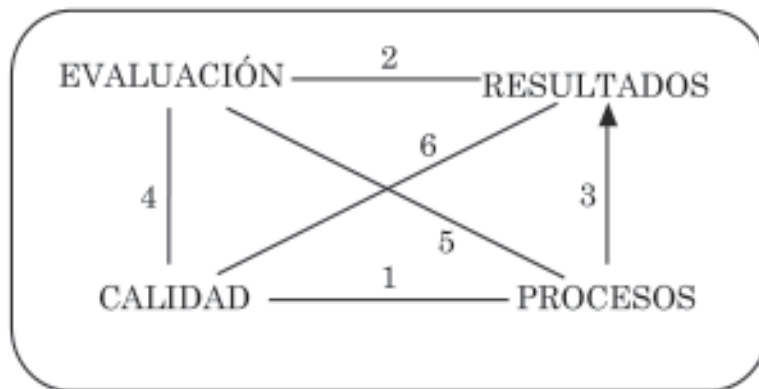
Pero hay que tomar en cuenta que los resultados son consecuencia de los procesos utilizados, lo cual se indica con la flecha (3) en el Diagrama 2. No obstante, es importante tener presente que no sólo los procesos determinan los resultados, sino también los factores externos, y por eso es tan crucial la cuestión de la atribución que se mencionó en la sección previa. Como consecuencia de las tres relaciones anteriores, se deriva que la evaluación y la calidad están también vinculadas. Además, se trabaja sobre la calidad de la evaluación y, aunque con menor intensidad, sobre la evaluación de la calidad -flecha (4) en el Diagrama 2.

**Diagrama 2**  
**Identificación de las interrelaciones clave**



Como se indicó en la sección anterior, la calidad toma en cuenta los resultados, y la evaluación, aun cuando cada vez está más orientada hacia objetivos, debe considerar los procesos (y hay "evaluaciones de procesos"). Estas interdependencias adicionales se muestran en el Diagrama 3.

**Diagrama 3**  
**Interrelaciones completas entre evaluación, calidad, resultados y procesos**

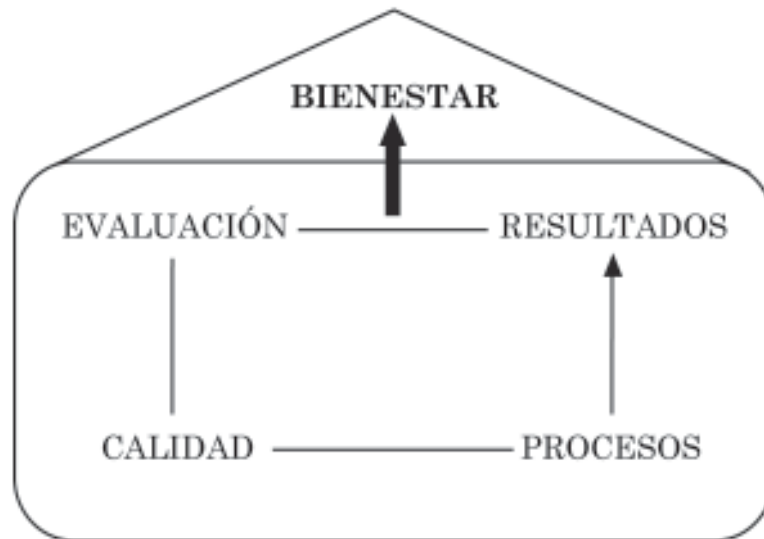


En el Diagrama 3 se presenta también la "evaluación de los procesos" -línea (5)- y la consideración de los resultados en la práctica de calidad -línea (6)-, como se mencionó en la sección 2.2.

Si bien los ciudadanos no aparecen explícitamente en los diagramas anteriores, el propósito de la evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios es tornar la acción del sector público, e indirectamente la del sector privado, más pertinente, más eficaz y más eficiente, con mayor sostenibilidad y equidad. De esta forma, las políticas públicas y los servicios vinculados a dichas políticas permitirían alcanzar mayores grados de bienestar para la población, con un uso adecuado de los recursos. El Diagrama 4 ilustra la combinación de las perspectivas de calidad y evaluación, con su efecto esperado sobre el bienestar de los ciudadanos.

En este contexto, es interesante destacar la breve pero rica experiencia de la Agencia Española de Evaluación y Calidad<sup>16</sup>. Esta Agencia constituye un caso único a nivel mundial, cuyo título y mandato incluye evaluación y calidad (sin restringirse a la educación, sector en el cual hay algunas excepciones similares).

**Diagrama 4**  
**Evaluación y Calidad para alcanzar mejores resultados con procesos más adecuados**



El Cuadro 1 presenta un conjunto de lecciones de la experiencia de la Agencia que son pertinentes para la institucionalización de la evaluación y la calidad en América Latina (la última es obviamente la fundamental desde la perspectiva de este documento).

**Cuadro 1**  
**Lecciones de la experiencia de la Agencia Española de Evaluación y Calidad**

1. Inspirarse en otras experiencias pero no copiarlas.
2. Aceptar que la institucionalización es un proceso que lleva tiempo.
3. Crear instancias asesoras para el apoyo y la legitimación.
4. Incorporar academia y sector público.
5. Involucrar diferentes niveles de gobierno.
6. Dar importancia a la capacitación.
7. Controlar la calidad de las evaluaciones.
8. Vincular evaluación y calidad.

Un aspecto que es importante mencionar es el de la relación entre las autoevaluaciones y la evaluación independiente: los métodos vinculados a la práctica de la calidad han sido frecuentemente

considerados como orientados a la autoevaluación sistemática de las organizaciones, proporcionando pautas para su realización. En cambio, en el caso de los sistemas de evaluación, frecuentemente se asigna poca importancia a la autoevaluación y se enfatizan las evaluaciones externas o independientes. El desdén de la autoevaluación ha afectado negativamente la práctica de la evaluación, ya que no permite contar con información clave para la realización de las evaluaciones. Una práctica alternativa que se ha ido imponiendo como "buena práctica" es la de complementar las autoevaluaciones con evaluaciones independientes.

En el párrafo anterior se hizo una referencia a evaluaciones externas o independientes. Frecuentemente se tiende a establecer una equivalencia entre evaluaciones independientes y evaluaciones externas (y, análogamente, entre evaluaciones internas y evaluaciones no independientes). Sin embargo, la independencia de las evaluaciones no depende de que sean externas y, por otra parte, las evaluaciones internas pueden ser independientes. Para aclarar este punto, que tiene implicaciones para la institucionalización de las evaluaciones y para determinar hasta dónde es necesario realizar reformas institucionales que garanticen la independencia de las evaluaciones (un factor clave para su credibilidad y, por lo tanto, para su uso), es conveniente recordar la definición de "evaluación independiente" incluida en el glosario de la OCDE (2002: 24): "evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo".

En el caso de organizaciones que incluyen varias entidades y personas, algunas de las cuales no se encuentran bajo el control de quienes son responsables del diseño y/o de la implementación de las intervenciones (y nótese que esto se aplica no sólo a las intervenciones de desarrollo), dichas entidades y personas serían independientes e internas a la organización. Un ejemplo de este tipo de entidad es el "Grupo Independiente de Evaluación" del Banco Mundial, cuyas evaluaciones han sido consideradas "independientes" por un panel que las examinó a la luz de un conjunto de criterios generalmente aceptados para determinar la independencia de las evaluaciones. Este tipo de argumento podría aplicarse también a las evaluaciones realizadas por la Agencia Española de Evaluación y Calidad.

Sintetizando, la evaluación y la calidad son perspectivas complementarias que pueden reforzarse mutuamente, nutriéndose del acervo

de técnicas y enfoques que se desarrollaron en paralelo y que tienen un potencial importante para mejorar tanto la práctica de la evaluación como de la calidad, lo cual redundará en políticas públicas y servicios que contribuirán en mayor y mejor medida al bienestar de los ciudadanos.

### Notas

(1) Ver Furubo ...[et al] (2002), así como los enlaces siguientes:

<http://www.resources4evaluators.info/>

<http://www.comunitiesofevaluators.html#International>, <http://preval.org/es/category/temas-de-especialidad/redes-y-asociaciones-en-evaluaci%C3%B3n> y [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/enlaces](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/enlaces).

(2) <http://www.tntech.edu/mayberry/qualityassociations.htm>, <http://www.aeval.es>.

(3) Véanse Cunill Grau y Ospina (2008), May ...[et al] (2006), Rojas ...[et al] (2006), así como Feinstein y Hernández (2008).

(4) Cfr., por ejemplo, Guasch ...[et al] (2007), Hill (2008) y Aristigueta (2008).

(5) Los dos primeros criterios adicionales mencionados en este párrafo son utilizados por el departamento de evaluación del Banco Mundial y la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo, en tanto que el tercero es de uso frecuente en Europa.

(6) Nótese que la pregunta c) se refiere a lo que hubiera sucedido, a juicio del evaluador, si la intervención X no se hubiera realizado, en tanto que d) corresponde a **lo que se suponía** en el diseño de la intervención qué hubiera sucedido en ausencia de X. El evaluador puede no estar de acuerdo con el supuesto contrafactual del diseño de la intervención, y por eso es conveniente efectuar la distinción. Suele suceder que el diseño de la intervención no explicita el supuesto contrafactual, pero generalmente hay por lo menos un supuesto implícito.

(7) Para una discusión sobre los contrafácticos, o contrafactuales, véase, por ejemplo, Elster (2006).

(8) Véase Feinstein y Beck (2006).

(9) Ver, por ejemplo, Feinstein (2007).

(10) Como ejemplos, véanse los trabajos citados en Pitman ...[et al] (2005).

(11) Sobre los límites de la aleatorización, y sobre algunos métodos alternativos, véase Pitman ...[et al] (2005).

(12) Este proceso de evaluación, difusión y aprendizaje no parece estar todavía documentado adecuadamente.

(13) Es interesante establecer una analogía con lo que ha sucedido en economía, disciplina en la cual a comienzos de los años 50 se colocó el énfasis en las predicciones con cierto menosprecio por los supuestos, hasta que comenzó a percibirse que desde un punto de vista práctico era conveniente

volver a dar importancia a los supuestos, y no sólo a las predicciones, cuando se juzgan las teorías económicas.

(14) Ver <http://ww1.efqm.org/en/tabid/108/default.aspx>, Ruiz López (2006), Ruiz López (2004), Guasch ...[et al] (2007) y Medina Giopp (2005). Ver, además, los enlaces siguientes:

<http://es.wikipedia.org/wiki/>

[Fundaci%C3%B3n Europea para la Gesti%C3%B3n de la Calidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_Europea_para_la_Gesti%C3%B3n_de_la_Calidad), [http://es.wikipedia.org/wiki/Premio Colombiano a la Calidad de la Gesti%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Premio_Colombiano_a_la_Calidad_de_la_Gesti%C3%B3n).

(15) Los evaluadores que dejan de lado la información sobre procesos para concentrarse en los resultados, incurren en la misma falacia que los economistas que dejan de lado la información sobre supuestos. Ver Feinstein y Beck (2006).

(16) Detalles sobre esta experiencia y referencias bibliográficas pueden encontrarse en <http://www.aeval.es>.

## Bibliografía

- Aristigueta, María (2008), "The Integration of Quality and Performance", en *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Patria de Lancer Julnes ...[et al], Los Angeles, Sage Publications.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2008), *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*, Caracas, CLAD, Banco Mundial (Documentos Estudios de Casos; N° 3).
- Elster, Jon (2006), *Lógica y sociedad*, Barcelona, Gedisa.
- Feinstein, Osvaldo (2007), "Evaluación pragmática de políticas públicas", en *Información Comercial Española*, N° 836, Madrid.
- Feinstein, Osvaldo y Beck, Tony (2006), "Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action", en *Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*, Ian F. Shaw, Jennifer C. Greene y Melvin M. Mark (eds.), London, Sage Publications.
- Feinstein, Osvaldo y Hernández, Gonzalo (2008), "El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades", México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco Mundial (México: La Calidad del Gasto Público; N° 2).
- Furubo, Jan-Eric; Rist, Ray; y Sandahl, Rolf (2002), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick,

- Transaction Publishers  
(Comparative Policy Analysis Series).
- Guasch, J. Luis ...[et al] (2007), *Quality Systems and Standards for a Competitive Edge*, Washington, World Bank.
- Hill, Hermann (2008), "Quality and Performance Management in the 21st Century: a New Approach", paper presented at the EGPA Conference, European Group of Public Administration, Rotterdam, September 3-5.
- May, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial*, Washington, Banco Mundial, BID (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe).
- Medina Giopp, Alejandro (2005), *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- OCDE (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, OCDE. Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- Perrin, Burt (2006), *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*, Washington, World Bank; IBM Center for the Business of Government (Managing for Performance and Results Series).
- Pitman, George Keith; Feinstein, Oswaldo; e Ingram, Gregory K. (eds.) (2005), *Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Ramiro Sánchez, Antonio (2002), *Demandas de calidad de la administración pública: un derecho de la ciudadanía*, Madrid, Dykinson.
- Rojas, Fernando ...[et al] (2006), *Chile: análisis del programa de evaluación del gasto público*, Washington, Banco Mundial.
- Ruiz López, Joaquín (2004), "Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 30-31, Madrid, mayo-diciembre, [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/documentacion\\_y\\_publicaciones/publicaciones\\_periodicas/ficheros/Artxculox20GAPPx20Joaquinx20Ruiz.pdf](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/documentacion_y_publicaciones/publicaciones_periodicas/ficheros/Artxculox20GAPPx20Joaquinx20Ruiz.pdf).
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2006), *Guía de evaluación: modelo EVAM*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección Evaluación y Calidad), [http://www.mpt.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/01111111111115/text\\_es\\_files/file2/Guia\\_EVAM\\_06\\_06.pdf](http://www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111115/text_es_files/file2/Guia_EVAM_06_06.pdf).

- |   |  |
|---|--|
| Zaltsman, Ariel (2006), <i>Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia,</i> | <i>Costa Rica and Uruguay,</i> Washington, World Bank. Independent Evaluation Group (Evaluation Capacity Development Working Paper Series; N° 16). |
|---|--|