

LA PROFESIÓN DEL EVALUADOR DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS PÚBLICOS: PERSPECTIVAS DE FUTURO

Verónica Esther Viñas Chiappini

*Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología*

Este artículo presenta un breve panorama del surgimiento de la evaluación de políticas, programas y servicios públicos, para enmarcar su situación actual y para referirnos a cuál puede ser su desarrollo en un futuro. En la actualidad la evaluación es un amplio campo profesional, previsiblemente en expansión, no solamente en el ámbito de programas y servicios sociales (educación, sanidad y asistencia social), sino en un ámbito mucho mayor de las actuaciones públicas, por ejemplo en programas culturales, de incentivos a la creación de empleo, de protección del medio ambiente, de inmigración, de fomento de la industria y el comercio, de desarrollo rural, de mejora de las infraestructuras y las telecomunicaciones, de diversidad lingüística, etc.

Pero, en contraposición a lo que se suele pensar, el profesional de la evaluación no sólo necesita conocer un buen puñado de técnicas de investigación social, sino que debe disponer de muchas otras habilidades y conocimientos. De hecho, a lo largo de treinta años de experiencia en evaluación, se han aprendido algunas lecciones importantes que seguramente lo seguirían siendo en el futuro de esta profesión.

Palabras clave: *Evaluación, políticas y programas públicos.*

This article presents a brief panorama of the emergence of the evaluation of policies, programs and public services, to frame its current situation and to refer which can be its development in the future. At present the evaluation is a wide professional field, predictably in expansion, not only in the area of social programs and services (education, health and social assistance), but in a very much major area of the public performances, for example in cultural programs, in programs with incentives to the creation of employment, or programs about protection of the environment, about immigration, about promotion of the industry and the trade, about rural development, about improvement of the infrastructures and the telecommunications, about linguistic diversity, etc.

But, in contraposition to what it is in the habit of thinking, the professional of the evaluation not only needs to know a good handful of skills of social investigation, but he (she) must have many other skills and knowledges. In fact, throughout thirty years of experience in evaluation, evaluators have learned some important lessons that surely would continue being important in the future of this profession.

Key words: *Evaluation, policies and public programs.*

1. EVALUAR... ¿PARA QUÉ?

El principal objetivo de este artículo no es explicar qué es la evaluación de programas y servicios públicos ni para qué sirve, pero para contextualizar lo que se abordará a continuación quizás sea de interés dedicar unos minutos a esta cuestión.

Evaluar es establecer un juicio de valor sobre una política, programa o servicio público, por lo que la evaluación puede ser un aspecto central del proceso de las políticas, programas y servicios. Podríamos decir que es un aspecto crucial por razones utilitarias, ya que proporciona a los que toman decisiones algún tipo de valoración acerca de hasta qué punto los programas que han diseñado y llevado a cabo han alcanzado o están alcanzando los objetivos deseados, contribuyendo a mejorarlos, ayudando a decidir si es conveniente continuarlos, revisarlos (indicando los aspectos a modificar) o crear otros nuevos que posibiliten la consecución de los resultados deseados (SANDERS, 2001:363/364; STUFFLEBEAM y SHINKFIELD, 1987; WEISS, 1983). Esto no es una tarea fácil, debido –entre otras razones– a que los programas tienen una multiplicidad de objetivos y que los cambios sociales no se suelen deber únicamente a la acción de un sólo programa, pero una evaluación sistemática proporciona un camino para que los encargados de tomar las decisiones sepan lo que han hecho y lo que no han hecho, y por qué (PETERS, 1998:23). Entre las muchas preguntas que una evaluación puede plantearse podemos pensar en las siguientes:

- ¿Funcionan los programas y servicios públicos? ¿Qué hubiera pasado si el mundo hubiera sido exactamente el mismo que fue salvo que el programa no hubiera sido implementado? ¿Qué efectos e impactos producen los programas? ¿Se han conseguido los efectos e impactos esperados? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Qué consecuencias no previs-

tas, positivas y negativas, han aparecido? ¿Tendrán perdurabilidad los efectos e impactos conseguidos? (HATRY, WINNIE y FISK, 1981:25).

- ¿Cómo se pueden mejorar esos programas y servicios públicos, una vez que las evaluaciones han puesto de manifiesto sus aciertos y fallos? (DERLIEN, 1998).

En la actualidad, y espero se entienda que no es este el sitio para explicar las razones, ya que existe una extensa bibliografía sobre esta cuestión, el sector público se encuentra sometido a una fuerte presión social para aumentar su eficiencia y la calidad de sus productos y servicios, y esta situación refuerza la necesidad y la utilidad de las evaluaciones.

2. EL SURGIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS PÚBLICOS Y SU SITUACIÓN ACTUAL

El surgimiento de la evaluación de programas y servicios públicos podría fecharse en la década de los años 60. En ese entonces, se realizaban principalmente evaluaciones de programas y servicios del área social (salud, educación, bienestar...). El primer grupo de países que impulsó la evaluación de políticas durante los años 60 (Estados Unidos, Canadá, Suecia y la República Federal Alemana), eran países con una situación económica próspera y con presupuestos en crecimiento que permitían a los gobiernos embarcarse en costosos programas de intervención social, sobre todo educación y salud. En esos momentos las evaluaciones eran utilizadas principalmente por los responsables de programas para la planificación. Sin embargo, el impacto de la nueva situación económica reinante desde finales de los años 70, provocó que las evaluaciones comenzaran a utilizarse para gestionar los recortes presupuestarios, es decir, para «racionalizar» la distribución del presupuesto (Gran Bretaña, Canadá, Holanda y

Noruega). Este tipo de evaluaciones eran encargadas, sobre todo, por los ministros de Hacienda, y se orientaban más bien a la reconsideración, desde el punto de vista político, de la justificación de los programas. Es decir, la perspectiva y la función de las evaluaciones cambiaron: en lugar de utilizarse para poner en marcha programas, el énfasis pasó a ponerse en la reducción de los programas ineficaces para recortar los presupuestos (DERLIEN, 1998:14/15; MERTENS, 2001:367). En ambos casos los evaluadores externos han tenido un importante papel.

El momento en que Estados Unidos (EE.UU.) desarrollaba el estado del bienestar (años sesenta y principios de los setenta), fue el momento de mayor entusiasmo por la utilidad práctica de las ciencias sociales. Se pensaba que las ciencias sociales eran capaces de proporcionar respuestas bastante exactas acerca de lo que hacían los programas y de cuál era la contribución de cada programa al éxito general de las intervenciones sociales. Los gobiernos otorgaron un gran apoyo a la evaluación. Por ejemplo, gran parte de la legislación social aprobada durante ese período requirió ser evaluada, destinándose por ley hasta un diez por ciento del presupuesto de todo el programa a su evaluación (PETERS, 1998:23).

Esto no quiere decir que sólo la situación económica sea la que ocasiona cambios políticos. Pero es un hecho que en los prósperos años 60, los países que primero abordaron evaluaciones estaban gobernados por partidos reformistas (socialdemócratas en la República Federal Alemana y en Suecia, demócratas en EE.UU., liberales en Canadá), y fueron los mismos que acometieron diversas políticas de reforma. Los gobiernos más «conservadores» posteriores, que se enfrentaron a una situación económica menos próspera, hicieron uso de las evaluaciones para reelaborar los presupuestos y, en ocasiones, para intentar reducir los programas de reforma de los gobiernos anteriores. Esto no significa que

si los partidos políticos más intervencionistas hubiesen estado en el gobierno con una situación económica recesiva, no hubiesen actuado de manera similar (DERLIEN, 1998:15).

Durante los años noventa en Europa, casi todos los sistemas nacionales de evaluación estuvieron influenciados por la evaluación imperativa de las programas cofinanciados por fondos de la Unión Europea. El imperativo de evaluación establecido por la Unión Europea para todos los programas cofinanciados con fondos estructurales ha tenido implicaciones sobre los dispositivos nacionales de evaluación, sobre todo en los países que reciben mayores cantidades de fondos europeos. En países como Irlanda y España (y Alemania desde 1990), la evaluación de programas recibió -y está recibiendo- un impulso importante debido a la influencia de la Unión Europea (DERLIEN, 1998:19/20).

En la actualidad se puede afirmar que los sectores educativos, sanitarios y de asuntos sociales son las principales áreas donde se llevan a cabo evaluaciones. Sin embargo, también los programas de altos costes (como las infraestructuras), debido a sus especiales necesidades de legitimación, son candidatos a ser evaluados (DERLIEN, 1998:20).

3. DOS CAMPOS DE GRAN IMPORTANCIA PARA LOS EVALUADORES EN LA ACTUALIDAD

Hace veinticinco años muchos evaluadores afirmaban que en un futuro las evaluaciones serían utilizadas de forma rutinaria para la toma de decisiones en el proceso de diseño e implementación de programas y servicios públicos. Sin embargo, la experiencia muestra que todavía queda mucho para llegar a tal punto, aunque se podría decir que se va avanzando por ese camino (COOK, 1997; LOVE, 2001:441).

En la actualidad existen dos campos de gran importancia, por su amplitud, para

los evaluadores: (1) Los programas de cooperación internacional al desarrollo financiados por organismos internacionales, es decir, las diferentes agencias de Naciones Unidas (FAO, FIDA, UNICEF...), los bancos internacionales o regionales (como el Banco Mundial) y los diversos organismos de cooperación con el Tercer Mundo de los países desarrollados (como la AECL española, el GTZ alemán y otros muchos); y (2) los programas de desarrollo regional de la Unión Europea.

3.1. La evaluación de programas de cooperación internacional al desarrollo

Uno de los impulsos de la evaluación de programas y proyectos está estrechamente ligado a la intervención de organismos de financiación internacional en los países llamados «en desarrollo». A finales de la década de los años 70 y principios de los 80 la utilidad de las actividades de evaluación no era bien comprendida por los diseñadores y gestores de los proyectos financiados por estos organismos. Se llevaban a cabo, sobre todo, para cumplir un requisito contractual, y su diseño no se realizaba ni se preveía en el momento del inicio de la ejecución del proyecto. Por ello, estas tareas se ejecutaban de forma poco sistematizada o no se realizaban. Por el contrario, a finales de la década de los años 80 y principios de los 90 las funciones de evaluación son tenidas en cuenta en mayor medida por los planificadores de los proyectos, preocupados no sólo por un buen diseño del mismo, sino por conseguir que se cumplieran sus objetivos en los plazos previstos. Las ventajas del diseño del sistema de evaluación en una etapa temprana de la puesta en marcha de los proyectos son principalmente tres. Primera, que el interés por la evaluación estimula a pensar con mayor rigor en los objetivos, supuestos y actividades y a exponerlos nítidamente. Segunda, que se puede hacer desde un principio una asignación de

fondos suficientes para cubrir el costo de la evaluación. Y, tercera, que la evaluación puede organizarse desde el inicio para las diversas actividades del proyecto (NACIONES UNIDAS, 1985:35).

Para muchos países en desarrollo, la experiencia de los años 80 indica que aunque la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento, solamente la estabilidad no lo garantiza. Los cambios estructurales y la modernización del sector público parecen ser los pasos siguientes para conseguir un crecimiento sostenido y para el desarrollo social y político. En este contexto, la evaluación juega un papel importante como herramienta para la reforma del sector público, adquiriendo relevancia en la agenda política de los países en desarrollo (WIESNER, 1997:190).

3.2. La evaluación de la política regional de la Unión Europea

Desde la reforma de los Fondos estructurales de 1988 se observó que para la Unión Europea (U.E.) era cada vez más importante la evaluación de las políticas regionales, ya que se introdujo la obligatoriedad para la Comisión y los Estados miembros de evaluar las políticas estructurales europeas (COMISIÓN EUROPEA, 1988). Esto se ha corroborado con la reforma realizada en 1999 a partir de la *Agenda 2000*. No sólo es importante definir con corrección los problemas y necesidades de las regiones y diseñar programas que los corrijan, sino también establecer un sistema de evaluación que permita conocer de forma periódica -entre otras cuestiones- la eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad, pertinencia y sostenibilidad de las actuaciones.

La normativa comunitaria referida al seguimiento y la evaluación ha sufrido cambios importantes entre la vigente hasta 1999 y la que se aplica a partir del año 2000. Los principales cambios son: (a) la

mayor precisión (y reforzamiento) de las referencias sobre la necesidad y obligatoriedad del seguimiento y de los tres tipos de evaluación (previa, intermedia y final); (b) la determinación de quién deberá asumir la responsabilidad del seguimiento y de cada una de las evaluaciones; (c) el aumento del grado de concreción de los objetivos del seguimiento y la evaluación; (d) el aumento del grado de implicación y de las responsabilidades de los Estados miembros; y (e) la vinculación de la calidad y los resultados de las evaluaciones con repercusiones financieras para los Estados (o regiones): la «reserva de eficacia»¹.

Por otro lado, la Comisión Europea -por iniciativa de sus diferentes Direcciones Generales- ha complementado la normativa comunitaria con numerosas directrices y documentos orientativos para la realización de las evaluaciones, explicando metodologías que pueden ser utilizadas y sugiriendo indicadores para cada una de las actividades que pueden ser financiadas por los Fondos europeos². Dentro de este esfuerzo de apoyar a los Estados miembros en la realización de las evaluaciones, la Unión Europea financió -para el período 1995/98- un ambicioso programa, denominado MEANS («Métodos de evaluación de las acciones de naturaleza estructural»), por el que se encargó a un grupo de expertos investigar, desarrollar y promover métodos y técnicas de evaluación de las intervenciones estructurales comunitarias. El objetivo era lograr una mayor coherencia y eficacia en los procedimientos utilizados para evaluar este tipo de actuaciones, ayudando a crear una cultura profesional y unos organismos profesionales, fomentando la discusión entre los agentes implicados, formulando marcos de referencia y difundiendo las prácticas ejemplares³.

Pero... ¿qué se ha hecho hasta ahora para conocer los resultados de las actuaciones comunitarias englobadas en los programas de desarrollo regional?

Desde los años setenta se han llevado a cabo evaluaciones de algunas políticas regionales nacionales (sobre todo en el Reino Unido y, en menor medida, en Dinamarca, Holanda e Irlanda) (COMISIÓN EUROPEA, 1999f:141). Pero la reforma de los Fondos estructurales, en 1988, impuso obligatoriamente las evaluaciones y las introdujo de manera sistemática y generalizada. Por ejemplo, en España se han realizado entre los años 1999 y 2000 evaluaciones finales de las actuaciones cofinanciadas por todos los Fondos estructurales y por algunas de las Iniciativas Comunitarias, al ser 1999 año de finalización de todas las programaciones. Y desde mediados de 2002 hasta finales de 2003 se han realizado las evaluaciones intermedias del período de programación 2000/2006.

Sin embargo, las numerosas evaluaciones (tanto las llevadas a cabo en estos últimos meses como las anteriores) presentan, en general, el siguiente problema: se describen las realizaciones físicas y financieras con gran detalle, pero se llegan a conclusiones muy generales, en la mayoría de los casos de escasa utilidad para el apoyo a la toma de decisiones, uno de los objetivos principales (por no decir el principal) de toda evaluación. Por ejemplo, en un documento de la Unión Europea denominado «El impacto de los fondos estructurales en España», se afirma que los fondos europeos en el período de programación 1989-1993 en las zonas de declive industrial (Objetivo 2) contribuyeron «a la instalación de 235.000 líneas telefónicas digitalizadas y de 1.075 km. de cable de fibra óptica, así como a la construcción o reparación de 3.000 km. de carreteras locales». En otro documento, denominado «La Unión Europea, entre cohesión y disparidades», se afirma que «los programas de desarrollo regional cofinanciados por la Unión habrán dado origen a la construcción o rehabilitación de más de 17.000 kilómetros de grandes carreteras en las regiones menos desarrolladas». De estas afirmaciones y otras similares se

deduce que las políticas de cohesión «han ejercido un notable efecto de palanca en las economías de los países y regiones beneficiarios, en particular entre las menos prósperas, a la vez que han contribuido a acrecentar el potencial económico del conjunto de la Unión»⁴.

Es decir, salvo en contadas excepciones (aunque hay que resaltar que esas excepciones son cada vez más numerosas), se describen con detalle realizaciones (bienes y/o servicios producidos por las administraciones públicas) pero no se realiza un análisis detallado de las consecuencias (resultados e impactos) de la utilización de esas realizaciones, sino que se mencionan cambios generales positivos atribuyéndolos a la existencia de los Fondos. Se compara lo que ha ocurrido desde que existen los Fondos europeos con lo que ocurría antes, estimando lo que hubiera ocurrido de haberse mantenido las tendencias observadas antes de recibir dichos Fondos. Sin embargo, las estimaciones obtenidas realizando este tipo de análisis de las tendencias deben interpretarse con cautela, ya que no analizan directamente las repercusiones de la política estructural como tal sino que, por implicación, atribuyen cualquier divergencia con respecto a las tendencias observadas anteriormente al efecto de las medidas aplicadas. Se supone, pues, que no cambian las tendencias observadas en el pasado y que no aparecen nuevos factores durante el período posterior a la existencia de los Fondos –aparte de la introducción de la propia política europea– que afecten al resultado. Estos supuestos son, evidentemente, muy poderosos: es difícil identificar los resultados de cada programa y separarlos de los de otras acciones públicas (locales, regionales o nacionales) o privadas.

Pero esta situación no se debe a una falta de conocimientos de técnicas y métodos de investigación, sino que suelen ser otras las razones que la explican. Son diversas las causas que pueden aludirse, pero las principales son:

- ✓ Falta o escasez de información básica sobre las actuaciones y sobre las personas o territorios sobre los que se ha actuado. Esto se debe a que no existe -salvo en contadas excepciones- un sistema de seguimiento establecido y en funcionamiento, lo que obliga a los evaluadores a dedicar tiempo y esfuerzo a la mera descripción de las realizaciones.
- ✓ Amplio entramado institucional implicado. Es decir, existen numerosos gestores responsables de actuaciones cofinanciadas con fondos europeos. Y éstos no sólo están dispersos por un amplio número de servicios, direcciones generales y consejerías de las administraciones regionales y centrales, sino que han ido en aumento desde la creación de los Fondos estructurales.
- ✓ Diversidad de los territorios y grupos sociales destinatarios.
- ✓ Principio de adicionalidad de los Fondos estructurales, que obliga a que todas las actuaciones realizadas con Fondos europeos también tengan participación económica del Estado receptor (artículo 11 del *Reglamento General* sobre los Fondos estructurales) (COMISIÓN EUROPEA, 1999e). Esto dificulta (por no decir que imposibilita) distinguir los resultados e impactos debidos a los fondos europeos de los que son consecuencia de las políticas no europeas.
- ✓ En algunos casos, los Programas no son más que la agrupación de un conjunto de proyectos desconectados, cada uno con su propia lógica, sin un diagnóstico adecuado para justificarlos ni una definición previa de una estrategia de desarrollo (COMISIÓN EUROPEA, 1998:3; ISLA, MELLA y SOY, 1998:349).
- ✓ Escaso presupuesto disponible, en algunos casos, para la realización de las evaluaciones, si se compara con lo que se suele considerar

adecuado destinar a este tipo de investigaciones en relación con el monto de lo gastado en las actuaciones que quieren ser evaluadas.

- ✓ Escasa «cultura de la evaluación» en las administraciones públicas, lo que conlleva ciertas resistencias y reticencias de los políticos y técnicos responsables de los programas a evaluar.
- ✓ Los equipos de evaluación de Fondos estructurales suelen estar compuestos -sobre todo- por economistas e ingenieros, los que -por su formación académica básica- desconocen la forma de aplicar y utilizar técnicas no tradicionales de obtención de información, aunque conozcan su existencia e hipotética utilidad.
- ✓ El nivel de desarrollo de las estadísticas existentes en los países y en las regiones pone freno al seguimiento y la evaluación de los programas estructurales. Entre las lagunas observadas cabe citar, por su relevancia, la falta de una cobertura estadística circunscrita a las zonas afectadas y la ausencia de estadísticas sobre determinados aspectos (COMISIÓN EUROPEA, 1998:5).

Estos problemas con que se han encontrado los evaluadores han llevado a poder subrayar la importancia de dos cuestiones:

(1) la utilidad de la evaluación cualitativa aplicada a las políticas de desarrollo regional; y

(2) la importancia de contar con un sistema de seguimiento continuo en las administraciones responsables de las actuaciones financiadas con Fondos estructurales (WHOLEY, 2001:343).

Estos dos temas merecen un tratamiento en profundidad, que ya se ha abordado en otro artículo⁵, por lo que aquí nos centramos en el desarrollo de la cuestión principal de este trabajo: el futuro de la

evaluación de programas y servicios públicos.

4. EL FUTURO DE LA EVALUACIÓN: UN AMPLIO CAMPO PROFESIONAL

En la actualidad, profesionales de muy diversos campos (sociólogos, politólogos, economistas, ingenieros, pedagogos, etc.) están implicados en los procesos evaluadores. Esto es así porque, como se comentó con anterioridad, en los últimos años las evaluaciones se han extendido a casi todos los ámbitos de las actuaciones públicas, y son llevadas a cabo o encargadas por organizaciones públicas de diverso tipo (nacionales, locales, autonómicas, internacionales...) y no gubernamentales (SHADISH, 1997:145; WORTHEN, 2001:410).

Este trabajo de evaluación se puede llevar a cabo desde la consultoría (ya sea trabajando de autónomo o dentro de una empresa consultora) para diversos organismos (Unión Europea, ayuntamientos, comunidades autónomas, agencias de Naciones Unidas, bancos de financiación internacional, organizaciones no gubernamentales...) o como técnicos de esas mismas organizaciones. Es decir, las evaluaciones se realizan tanto de forma externa como interna (MODARRESI, NEWMAN y ABOLFIA, 2001:5).

En muchos países, las evaluaciones están inducidas desde el exterior del propio organismo responsable del programa evaluado, por ejemplo cuando el parlamento tiene un equipo de investigación dedicado a evaluaciones (caso de EE.UU.), o cuando existe una agencia central responsable ante el gobierno de la evaluación de los programas (como en Suecia). Pero este no es el caso de España. Aquí no hay un marco legal general (salvo el referido a los programas de la U.E., que ya se comentó), por lo que cada organismo es el que tiene su propia iniciativa⁶. Cabe destacar que, desde mayo del año 2004, el

gobierno central, a través del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), ha impulsado la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, que en la actualidad (febrero de 2005) se encuentra en fase de estudio para su creación⁷.

En España (y en otros países europeos), la expansión de la evaluación a casi todos los ámbitos de la actuación pública es consecuencia de la obligatoriedad de evaluar los programas cofinanciados por la Unión Europea. Es un hecho que a raíz de esta situación se está implantando la «cultura de la evaluación». Es decir, entre los políticos y gestores públicos se está asumiendo la evaluación de programas y servicios como algo habitual y útil, pero todavía está lejos el momento en que la evaluación sea completamente utilizada para apoyar la toma de decisiones públicas (FEINSTEIN, 2002; SCRIVEN, 2001:306; WILLIAMS, de LAAT y STERN, 2002).

Por todo ello, todavía queda mucho camino para que todos los organismos que llevan a cabo o financian programas públicos lleguen a concebir los recursos para la evaluación como una parte integral de la actuación pública y no como un proceso que compite con las necesidades de financiación de los programas (BROWN y otros, 1998:135).

A lo largo de más de treinta años de experiencia en evaluación, se han aprendido algunas lecciones importantes que seguramente lo seguirán siendo (CHELIMSKY, 1997:25/26):

- ✓ La evaluación es una empresa ecléctica, con una rica mezcla de métodos y perspectivas, propósitos, preguntas y usos.
- ✓ La evaluación es muy diversa, ya que puede incluir estudios prospectivos o retrospectivos, combinar métodos cuantitativos y cualitativos, e integrar profesionales de diversos campos (politología, sociología, eco-

nomía, medicina, ingeniería, antropología, biología, etc.). Esto enriquece las conclusiones de la evaluación y aumenta la experiencia del equipo participante (SCRIVEN, 2001).

- ✓ El evaluador debe tener siempre presente que los objetivos de la evaluación y las preguntas planteadas (entre otras cosas) determinan el método a utilizar, y no viceversa.
- ✓ Es necesario transmitir credibilidad si se desea que los resultados de la evaluación sean utilizados para el apoyo a la toma de decisiones.

La evaluación de programas, proyectos y servicios públicos se ha convertido en un campo de aplicación profesional y de indagación científica en crecimiento (BALLART, 1992:45; WORTHEN, 2001:410/411). Esto ha venido acompañado del crecimiento de asociaciones de evaluación, nacionales y regionales, y por el nacimiento de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE, en sus siglas en inglés) (MARK, 2001:474). Esta situación presenta un amplio campo de trabajo para profesionales de diversas áreas (incluidos politólogos y sociólogos), pero al profesional de la evaluación no solamente se le exige una formación académica. De hecho, aunque se piense que el profesional de la evaluación sólo necesita conocer un buen puñado de técnicas de investigación social (cuantitativas y cualitativas), esto no es así. En la actualidad (y en el futuro) están surgiendo nuevos roles para el evaluador, y esto supone nuevas demandas, además de la competencia metodológica y técnica. Entre otras, se pueden mencionar:

- (i) Las habilidades de comunicación y pedagógicas, ya que el evaluador, además de evaluar, asume en muchos casos el papel de enseñar (y convencer) a los políticos y gestores la utilidad, importancia y necesidad de la evaluación.

- (ii) Habilidades políticas, para ayudarles a valorar y negociar una multiplicidad de intereses.
- (iii) Conocimientos culturales, sociales, económicos y políticos en relación al organismo que lleva a cabo el programa evaluado y a la zona geográfica sobre la que el programa se aplica.
- (iv) Habilidades para la formación y coordinación de equipos multidisciplinares y para ganarse la confianza e interactuar con distintos actores.

En general, la implicación personal y el compromiso del evaluador, en tiempo y esfuerzo, suelen ser mayores de lo esperado (BROWN y otros, 1998:131/132; FETTERMAN, 2001:383; MARK, 2001:462/464).

El papel del evaluador del siglo XXI no sólo debe incluir la valoración de lo que se ha experimentado y observado, sino también un cuestionamiento constante de su propia objetividad y sensibilidad en la transmisión precisa de lo que se ha experimentado y observado. Es decir, testificar de forma veraz y, a la vez, juzgar la verdad del propio testimonio, sin una ingenua concepción de la verdad absoluta (FETTERMAN, 2001:381).

NOTAS

1. A partir del año 2000, el 4% de los créditos previstos en cada reparto nacional será puesto en reserva al principio de cada período de programación. A mitad del período, la Comisión, de acuerdo con cada Estado miembro, asignará esta reserva a los programas considerados más eficaces. La eficacia se juzgará mediante indicadores previamente definidos, que reflejen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera. Esto es lo que se ha dado en llamar «reserva de eficacia», tal como se dispone en el artículo 44 del *Reglamento General* (Comisión Europea, 1999e).

2. Por ejemplo, la Dirección General de Agricultura publicó las *Orientaciones para la evaluación ex-post de los programas del Objetivo 5b. Período de programación 1994-1999*

(Comisión Europea, 1999d); y la Dirección General de Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones publicó diversos documentos metodológicos (Comisión Europea, 1999b; 1999c; 2000).

3. Del programa MEANS han surgido diversas publicaciones, entre las que destacan los seis volúmenes publicados en 1999 (Comisión Europea, 1999a).

4. Documentos de la página *web* de la Comisión Europea: <http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover>. Se ha preferido citar ejemplos directamente de documentos de la Comisión y no de evaluaciones concretas porque en el texto nos estamos refiriendo a tendencias y características de las evaluaciones en general.

5. Estas dos cuestiones se desarrollan con profundidad en: VIÑAS, 2001.

6. En la actualidad, una iniciativa interesante es la promovida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para la evaluación de las universidades, aunque todavía estas evaluaciones son de carácter voluntario.

7. ORDEN APU/1463/2004, de 19 de mayo, por la que se constituye la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (BOE de 25 de mayo). El *Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, de octubre de 2004, puede consultarse en la página Web del Ministerio de Administraciones Públicas: <http://www.administracion.es/portadas/index.html>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALLART, Xavier (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid: MAP.
- BROWN, Prudence y otros (1998): «El rol del evaluador: textos para un debate», *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 11/12, pág. 131/140.
- CHELIMSKY, Eleanor (1997): "The coming transformations in evaluation", en CHELIMSKY, Eleanor y William R. SHADISH (eds.), *Evaluation for the 21st century*, Sage Publications, Thousand Oaks, pág. 1/26.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *Reglamento (CEE) 2054/88 del Consejo, de 24 de*

- junio de 1988, Reglamento Marco de la reforma de los Fondos Estructurales.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Informe especial n° 15/98 sobre la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para los períodos 1989-1993 y 1994-1999, acompañado de las respuestas de la Comisión*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 16 de noviembre 1998.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Évaluer les programmes socio-économiques*, Colección MEANS, Luxemburgo, 6 vol.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas*. El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 3, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones.
- COMISIÓN EUROPEA (1999c): *La evaluación previa de las intervenciones en el período 2000-2006*, El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 2, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones.
- COMISIÓN EUROPEA (1999d): *Orientaciones para la evaluación ex-post de los programas del Objetivo 5b. Período de programación 1994-1999*, Dirección General de Agricultura.
- COMISIÓN EUROPEA (1999e): *Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales*, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (1999f): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Evaluation ex-ante et indicateurs pour INTERREG*, El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 6, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones.
- COOK, Thomas D. (1997): "Lessons learned in evaluation over the past 25 years", en CHELIMSKY, Eleanor y William R. SHADISH (eds.), *Evaluation for the 21st century*, Sage Publications, Thousand Oaks, pág. 30/52.
- DERLIEN, Hans-Ulrich (1998): "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas", *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 11/12, pág. 13/22.
- FEINSTEIN, Osvaldo N. (2002): "Use of Evaluations and the Evaluation of their Use", *Evaluation*, vol. 8, n° 4, pág. 433/439.
- FETTERMAN, David M. (2001): "The Transformation of Evaluation into a Collaboration: A Vision of Evaluation in the 21st Century", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 3, pág. 381/385.
- HATRY, H., WINNIE, R. E. & FISK, D. (1981). *Program analysis for state and local governments*, Washington, DC: The Urban Institute.
- ISLA, María del Mar, José María Mella y Antoni Soy (1998): "La política regional de la UE y su evaluación", en Mella Márquez, José María, *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Textos, pág. 327/355.
- LOVE, Arnold J. (2001): "The Future of Evaluation: Catching Rocks with Cauldrons", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 3, pág. 437/444.
- MARK, Melvin M. (2001): "Evaluation's Future: Furor, Futile, or Fertile?", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 3, pág. 457/479.
- MERTENS, Donna M. (2001): "Inclusivity and Transformation: Evaluation in 2010", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 3, pág. 367/374.
- NACIONES UNIDAD (1985): *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y*

- evaluación de los proyectos y programas de desarrollo rural en los países en desarrollo*, Roma.
- PETERS, Guy B. (1998): «El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el gobierno americano», *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 11/12, pág. 23/28.
- MODARRESI, Shahpar, Dianna L. NEWMAN y Mitchel Y. ABOLAFIA (2001): "Academic evaluators versus practitioners: alternative experiences of professionalism", *Evaluation and Program Planning*, nº 24, pág. 1/11.
- SANDERS, James R. (2001): "A Vision for Evaluation", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 3, pág. 363/366.
- SCRIVEN, Michael (2001): "Evaluation: Future Tense", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 3, pág. 301/307.
- SHADISH, William R. (1997): "International evaluation", en CHELIMSKY, Eleanor y William R. SHADISH (eds.): *Evaluation for the 21st century*, Sage Publications, Thousand Oaks, pág. 145/148.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. y SHINKFIELD, Anthony J. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Paidós/MEC, Barcelona.
- VIÑAS, Verónica (2001): "El uso de técnicas cualitativas en la evaluación de programas. Los programas de desarrollo regional financiados por la Unión Europea", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 95, pág. 155/177.
- WEISS, Carol H. (1983): *Investigación evaluativa*, Trillas, México.
- WHOLEY, Joseph S. (2001): "Managing for Results: Roles for Evaluators in a New Management Era", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 3, pág. 343/347.
- WIESNER, Eduardo (1997): "Evaluation, markets, and institutions in the reform agenda of developing countries", en CHELIMSKY, Eleanor y William R. SHADISH (eds.): *Evaluation for the 21st century*, Sage Publications, Thousand Oaks, pág. 189/200.
- WILLIAMS, Kevin, Baastian de LAAT y Elliot STERN (2002): *The Use of Evaluation in the Commission Services*, Technopilis France, 56 pág. + anexos (mimeo).
- WORTHEN, Blaine R. (2001): "Whither Evaluation? That All Depends", *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 3, pág. 409/418.