
L'avaluació de les polítiques públiques

PID_00251001

Juan Carlos del Río

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Introducció al concepte d'avaluació de les polítiques públiques	7
1.1. Origen de l'avaluació de les polítiques públiques	7
1.2. Característiques de l'avaluació de les polítiques públiques	7
2. Fases del procés d'avaluació	13
3. Tipus d'avaluació	16
4. Objectius de l'avaluació	20
5. Utilitat de l'avaluació	23
Resum	25
Exercicis d'autoavaluació	27
Solucionari	29
Bibliografia	30

Introducció

Aquest mòdul ofereix a l'estudiant els coneixements adequats per a reconèixer la funció de l'avaluació en la gestió de les polítiques públiques. Es planteja un recorregut històric en què s'observa com ha anat variant la consideració de la importància de l'anàlisi de l'avaluació al llarg del temps.

Una vegada establerts els conceptes bàsics i les característiques de l'avaluació, s'assenyalen els aspectes o factors que poden tenir-hi una especial influència. Alhora, es mostren a l'estudiant les diferents fases que configuren el procés d'avaluació i les particularitats de cadascuna de les fases.

A continuació, s'exposen els diferents tipus d'avaluació que poden ser emprats en l'anàlisi de les polítiques públiques, els objectius perseguits en cada tipus d'avaluació i com aquests poden afectar la informació que interessa obtenir.

Finalment, es destaca la importància i utilitat de l'avaluació en el coneixement de les polítiques públiques.

Objectius

Després de l'estudi del mòdul l'alumne ha de ser capaç de:

- 1.** Comprendre el paper de l'avaluació en la gestió de les polítiques públiques.
- 2.** Entendre les característiques dels diferents tipus d'avaluació.
- 3.** Identificar els elements que integren una avaluació.
- 4.** Observar els possibles factors que poden afectar el resultat de l'anàlisi.
- 5.** Advertir els diferents actors que intervenen en el procés d'avaluació.
- 6.** Reconèixer els interessos o objectius que tanca l'avaluació.
- 7.** Detectar la utilitat de l'avaluació emprada en l'anàlisi d'una política pública.

1. Introducció al concepte d'avaluació de les polítiques públiques

1.1. Origen de l'avaluació de les polítiques públiques

L'avaluació de programes socials va tenir el seu origen entre els anys quaranta i cinquanta als Estats Units. En aquest moment l'avaluació consistia en l'estudi dels objectius establerts en l'àmbit de l'educació i es pretenia comprovar si aquestes metes es complien o no i en quin grau.

Els anys seixanta es van incrementar les anàlisis d'avaluació des d'una perspectiva experimental (basada en l'experiència), que va arribar a ser dominant com a camp d'estudi. Però a mitjan anys setanta i principis dels vuitanta aquesta perspectiva va entrar en crisi a causa de la dificultat de dur a terme experiments socials i de l'alt cost que comportava fer-los, per la qual cosa normalment els seus resultats no eren ni útils ni utilitzables.

Més tard, durant els anys vuitanta sorgeix una pluralitat de perspectives en què es valora la utilitat de les avaluacions. En aquest moment s'amplia el tipus de preguntes a les quals ha de donar resposta l'avaluació, cosa que excedeix l'avaluació de resultats que fins llavors havia estat dominant i amb què només s'estudiaven els resultats.

Actualment, la fase més important de l'avaluació és l'establiment dels seus objectius, és a dir, quines preguntes volen ser contestades. La importància dels objectius o preguntes és que, depenent de quins són, varia el tipus d'avaluació i el seu disseny. Com assenyala D. Palumbo (1987) és fonamental tenir clar què és el que realment volem conèixer mitjançant l'avaluació.

1.2. Característiques de l'avaluació de les polítiques públiques

En l'avaluació l'estudi va dirigit a l'anàlisi dels efectes reals produïts per una política pública concreta i comporta dur a terme procediments sistemàtics (estructurats) i rigorosos de recollida d'informació i d'anàlisi. Volem identificar i mesurar els efectes d'una determinada acció. Podem dir que consisteix en un mètode de recerca sistemàtica sobre la disposició d'un programa o política concreta i també sobre la seva implementació i efectivitat. Amb això observem com l'avaluació es pot fer tant sobre la conceptualització i disseny de la intervenció com sobre la seva instrumentalització o resultats i impacte. D'aquesta manera, avaluació i programació estan relacionades mitjançant un procés continu de retroalimentació permanent.

Segons Meny i Thoenig (1992) en l'avaluació els investigadors poden adoptar una actitud descriptiva, clínica, normativa o experimental. En la primera l'avaluador fa una llista dels resultats o variacions que ha generat una acció pública sobre una diana. En aquest cas és una simple aportació de dades. En l'actitud clínica l'investigador, a més de fer la llista dels efectes, comenta les causes dels objectius que han fallat i d'aquells altres que sense haver estat buscats s'han assolit. Aquí es pretén comprendre les diferències entre la meta perseguida i la realment aconseguida tot fent un diagnòstic. En l'actitud normativa l'avaluador substitueix els objectius del decisor o programa públic per altres valors triats per ell i que utilitzarà com a referència per a mesurar els efectes oposats. En aquest cas l'investigador participa en la discussió política i normativa. I l'última possible actitud és l'experimentalista, en què l'avaluador pretén observar si es produeixen relacions estables de causalitat entre contingut de la política pública i efectes produïts. És un intent de trobar correlacions entre causes i conseqüències.

A més del ja assenyalat hem de tenir en compte que avaluar és més que el fet d'investigar, ja que hem de fer un judici de valor sobre el que s'avalua. Un judici de valor que ha d'estar basat en la informació empírica recollida prèviament de manera sistemàtica i rigorosa i fonamentada en uns criteris determinats pels objectius de l'avaluació. D'aquesta manera, l'avaluació reflecteix dos processos bàsics, el primer dels quals és el judici de valor o adjudicació de mèrit i el segon, la recollida i anàlisi de la informació perquè el judici de valor que duguem a terme estigui adequadament justificat.

Respecte a aquesta recollida i anàlisi de la informació, hem de tenir en compte que els elements de mesurament i les tècniques de recollida de dades, a més de respectar els requisits científics, han de ser vàlids i creïbles per a les persones a les quals va dirigida l'avaluació. De poc serveix ajustar-se als requisits científics si després els interessats en l'avaluació resulta que no donen validesa ni credibilitat a l'estudi efectuat. A més, l'avaluació ha d'aportar resultats en un moment determinat, motiu pel qual pot condicionar tant l'ús del mètode de recollida d'informació com el tipus d'anàlisi que es fa. D'aquesta manera, mètode i anàlisi s'adeqüen al temps i recursos disponibles per a un moment determinat encara que resulti que no sigui el més òptim des del punt de vista científic.

Un aspecte important en el procés d'avaluació és la incorporació de les parts interessades o persones que tenen algun interès legítim en el programa i, per tant, en l'avaluació. Aquestes persones poden ser usuaris, decisors polítics, administradors, tècnics, etc., i poden influir en diferents moments o llocs del procés d'avaluació, per exemple en la forma i el temps en què es presenten els resultats o en l'establiment del tipus d'informació necessària o la modalitat de procediments de recollida d'aquesta informació.

El que resulta evident és que la participació en aquest procés de les parts interessades fa possible escollir correctament les preguntes que s'han de respondre en l'avaluació, triar els indicadors òptims, els procediments de recollida d'informació, etc. D'aquesta manera, el procés no només serà adequat científicament sinó que també ho serà per a les parts interessades, i gràcies a aquesta participació els resultats de l'avaluació seran útils i utilitzats, cosa que és condició necessària en qualsevol avaluació. Els interessats en el procés avaluador són els actors que tenen un interès en el programa directe i visible.

Subirats (1992) esmenta que en qualsevol procés d'avaluació podem trobar els següents individus o grups representatius d'interessos, que hi poden intervenir o no:

- dissenyadors i responsables dels programes d'actuació
- patrocinadors o promotors del programa
- patrocinadors o promotors de l'avaluació
- beneficiaris o partícips del programa
- direcció del programa
- personal del programa
- avaluadors
- competidors del programa
- entorn del programa
- comunitat d'avaluadors

De tots els esmentats, els patrocinadors de l'avaluació, els gestors o responsables directes del programa i el seu personal o *staff* són els actors que estaran més atents al procés avaluador i a les seves conclusions, perquè són els més interessats en el possible manteniment del programa i perquè són els que es poden veure més afectats per la valoració que pugui fer l'avaluador de la seva feina.

D'aquest grup de possibles participants els beneficiaris del programa solen tenir problemes per a poder expressar la seva opinió i només quan hi ha organitzacions que els representen resulta més factible la seva inclusió en el procés d'avaluació.

En la realitat sobre l'avaluació recau un conjunt d'interessos que directament o indirectament faciliten o compliquen la posada en pràctica de l'avaluació, i els diferents actors es posicionaran segons les seves possibles conseqüències. Generalment diferents interessos equivalen a diferents visions sobre el programa que s'avalua, l'avaluació en curs i la seva possible utilització o conseqüències. Així com per a alguns actors el resultat de l'avaluació pot ser bo, per a altres pot ser dolent. En aquest sentit, pot passar que algun dels participants pensi que l'avaluació pot desembocar en efectes negatius per a ell i que davant d'aquesta situació aquest actor es posi d'acord amb aquesta amenaça.

Per tot això, l'avaluador ha de considerar com la pluralitat d'interessos pot afectar el procés d'avaluació i en aquest sentit ha d'evitar donar la raó a un o diversos actors implicats; el que ha de fer és assumir l'existència d'una legitimitat equivalent entre ells i deixar evidència en el procés avaluator de les diferents legitimitats participants. En cas que l'avaluador prengui partit per un plantejament determinat, ha d'indicar la causa del seu posicionament tant al principi del treball com en les conclusions de l'avaluació.

En la seva forma tradicional, l'avaluació d'un programa públic s'ajusta al model burocràtic i tecnocràtic i es porta a terme en quatre fases, la primera de les quals consisteix que l'Administració que acorda finançar el programa sol·licita una avaluació a un equip independent. A continuació, aquest equip d'anàlisi s'entrevista amb els responsables de l'acció pública i en calcula els efectes. Finalment, redacta un informe final d'avaluació i el difon.

Tanmateix, un procés d'avaluació que segueixi aquestes pautes resulta contraproductiu, perquè l'obtenció de dades resulta més difícil, costosa i fins i tot impossible en la funció pública si no té la participació i col·laboració dels avaluats. És per això que la utilitat social dels resultats de les avaluacions depèn directament de la relació de confiança i de col·laboració entre investigadors i avaluats.

Respecte d'aquesta suposada utilitat d'una avaluació, hem de saber que la qüestió més important no és tant la metodologia emprada en la seva anàlisi com la credibilitat que tingui per als actors socials. Una credibilitat que no depèn tant del rigor tècnic dels instruments emprats com de la legitimitat de la proposta per als destinataris de l'avaluació.

Neutralitat de l'avaluació

Una altra qüestió que hem de tenir en compte és la neutralitat de l'avaluació. En aquest sentit, l'avaluació no és mai neutral ni estranya a les relacions de poder sinó que és una realitat política que forma part del context polític del programa. Per això diem que l'avaluació té una dimensió política en el sentit de decidir sobre alguna qüestió i que la política se situa en el centre de l'avaluació, de tal manera que les consideracions polítiques condicionen tant el desenvolupament del treball com els dictàmens exposats en l'avaluació. D'aquesta manera podem adonar-nos del caràcter polític de l'avaluació, tant en les condicions socials d'accés a la informació que origina com en la presa de decisions que produeix i en el rebuig per part de l'analista del manteniment d'algunes propostes presentades pels administradors o els destinataris d'un programa.

De tot això es desprèn la necessitat que en qualsevol avaluació hàgim d'observar amb quina finalitat es decideix fer una avaluació i des de quins punts de vista es vol fer, assenyalar els mitjans utilitzats i els efectes que s'esperen de l'acció i aclarir els processos polítics que configuren el context en el qual el programa i l'avaluació es duren a terme.

En una societat qualsevol situació de mediació entre idees que no arriben a un acord és política. Així, la incorporació d'un programa d'acció pública es considera un procés polític en què les alternatives entre sistemes de classificació, de

referències, de conceptes, de teories o de models o punts acceptats o refusats participen en el procés. Com veiem, l'avaluació està inserida en la dinàmica política, però hem de saber que en cap cas pot suplir la decisió política.

A l'hora d'avaluar hem de tenir en compte que es poden presentar una sèrie de problemes amb motiu de canvis en l'entorn que dificulten la realització dels programes socials. En aquest sentit Subirats n'esmenta els següents:

- Els canvis respecte a recursos, prioritats o patrocinadors dels programes i que poden provenir de variacions de tendències en l'àmbit polític.
- Els canvis en la posició i influència dels diferents actors del procés de manera que els qui abans hi estaven d'acord ara poden no estar-hi o que els qui abans tenien influència ara pot ser que no en tinguin.
- Els canvis en les prioritats i responsabilitats de les organitzacions i agències que participen en la implementació dels programes públics.
- L'aparició de problemes imprevistos que provoquin alteracions en el programa i els seus objectius.
- La variació, amb motiu de la mateixa recerca, de les hipòtesis inicials que provoca canvis en els objectius o en el desenvolupament del programa.

I per si hi havia poques dificultats, resulta que l'avaluador també pot tenir problemes tant en la manera d'expressar els resultats, per la qual cosa ha de preparar concretament els mitjans que utilitzarà per a informar sobre els resultats, com en el desajustament entre el temps del procés d'avaluació i el de les exigències de l'acció política i en el resultat del treball, ja que pot provocar malestar entre els patrocinadors o promotors de l'estudi i donar lloc a noves crítiques, aquesta vegada de caràcter tècnic o de qualitat científica.

En aquest sentit també cal assenyalar que el procés d'avaluació ha estat envoltat de polèmica respecte a la necessitat de fer-lo bé mitjançant una aproximació científica, bé mitjançant un plantejament pragmàtic.

Des de l'aproximació científica es veia la necessitat de dur a terme l'avaluació amb visió científica i, per tant, amb una millora de la metodologia i de la recerca en el marc de la societat experimental i del paradigma científic. Des de la perspectiva pragmàtica, sense arribar a rebutjar l'ús de procediments i mètodes de recerca adequats, no es considerava necessari respectar minuciosament l'estudi amb determinats ítems de científicitat sinó que aconsellava una permanent relació entre polítics, promotors i representants dels interessos implicats amb la pretensió d'acordar la manera de dur a terme el procés d'avaluació.

Com veiem, així com la perspectiva científica es basa en el mètode i el procés de recerca, la perspectiva pragmàtica insisteix en la necessitat de relacionar-se amb els actors interessats.

En la realitat se segueixen actituds intermèdies en què preval una barreja de procediments de recerca de les ciències socials amb elements més intuïtius i pragmàtics per a arribar a produir resultats acceptables.

De tot això es desprèn la complexitat i dificultat que tanca el procés avaluador, en què l'investigador ha de ser un expert en els problemes que analitza.

2. Fases del procés d'avaluació

El procés d'avaluació té cinc fases:

1) La primera fase consisteix en la **familiarització** amb l'objecte de la recerca. Aquesta fase és fonamental i la seva finalitat és l'establiment dels objectius del procés avaluator i, per tant, el tipus d'avaluació que s'ha de dur a terme i la decisió sobre la viabilitat i idoneïtat de l'avaluació.

La familiarització amb el programa es pot fer de diferents maneres, però sol consistir en l'anàlisi de la documentació legal i doctrinal sobre el programa (decrets, lleis, reglaments, etc.) i també en entrevistes amb la direcció o administradors del programa.

2) Una vegada familiaritzats amb la recerca, la segona fase consisteix a decidir de manera prèvia sobre l'avaluabilitat del programa i sobre les persones que encarreguen l'avaluació. D'aquesta manera volem conèixer qui són les parts interessades en el programa i en l'avaluació i les que busquen realment l'avaluació, els motius per dur-la a terme, quan es vol tenir llesta, de quins recursos es disposa per a desenvolupar-la i quines respostes es vol que ofereixi.

Aquesta segona fase respon a una sèrie de criteris, el primer dels quals és ajudar els interessats que volen l'avaluació a elaborar les preguntes i els objectius; el segon criteri consisteix a garantir que els objectius de l'avaluació no estiguin ocults; el tercer, que els seus resultats siguin utilitzats; el quart és establir els requisits bàsics de temps i recursos del disseny avaluator; el cinquè criteri és verificar que el programa estigui ben definit i implementat; el sisè és establir correctament els objectius i efectes esperats; l'últim consisteix a concretar els objectius de l'avaluació.

3) La fase tercera correspon al **tipus d'avaluació**. Scriven (1967) en la seva obra «The methodology of evaluation» diferencia entre dos tipus d'avaluació:

- **Avaluació endoformativa:** quan l'objectiu és informar els protagonistes del programa perquè puguin canviar les seves conductes, millorar la seva acció i alterar amb això els seus objectius.
- **Avaluació recapitulativa:** quan l'objectiu consisteix a permetre que persones alienes al programa (poders públics, polítics, població) puguin formar-se una opinió general sobre el valor intrínsec de l'activitat independentment de l'opinió que puguin tenir-ne els protagonistes.

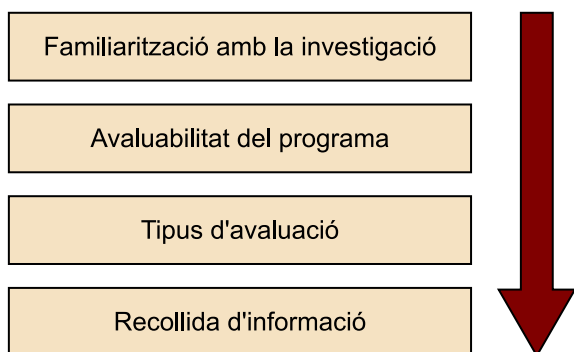
Avaluació endoformativa o recapitulativa

Així com l'avaluació endoformativa pot aportar una ajuda operativa als organitzadors del programa, l'avaluació recapitulativa pot ser útil tant als actors que paguen el programa des de fora per a decidir sobre el seu llançament, manteniment o reproducció, com a altres participants perquè puguin valorar l'oportunitat d'assumir ells mateixos el programa avaluat.

4) La quarta fase del procés d'avaluació és la de **disseny**, i en aquesta fase s'intenta donar resposta a com, quan, quantes vegades i en quins grups ha de recollir-se la informació i quin tipus d'anàlisi hem de fer per a assolir correctament els objectius de l'avaluació.

Hem d'assenyalar que el disseny més adequat depèn dels objectius de l'avaluació, del tipus d'avaluació que es pretengui fer, de les preguntes que s'hagin de respondre, del tipus d'informació que es recollirà i dels criteris de valor que es faran servir.

5) La cinquena fase consisteix en la **recollida d'informació**, i aquí es pot fer esment del programa com a tal i de les parts que l'integren, de les conseqüències i objectius del programa, de les variables anteriors i del context en el qual actua el programa o els clients, i de les variables que hi intervenen, que són les que es mostren en el context durant el funcionament del programa i que poden estar afectades.



Una vegada acordada la informació que volem trobar hem d'establir la manera com l'obtindrem, i per a això hem de considerar el tipus de tècniques de recollida de dades i les eines de mesurament que podem emprar.

En aquest sentit, comprovem que es donen certes imposicions que vinculen determinades tècniques amb alguns tipus d'avaluació. Veiem, per exemple, que en l'avaluació de les necessitats les tècniques que se solen utilitzar són els indicadors socials, l'enquesta i els experts; en l'avaluació de l'avaluabilitat la tècnica emprada és l'anàlisi de documents i les entrevistes en profunditat, a més de l'observació *in situ*; en l'avaluació de la implementació s'utilitza la recollida de dades per part del personal del programa mitjançant l'observació sistemàtica i/o participant i també la informació obtinguda d'enquestes als usuaris; en l'avaluació de resultats el mètode emprat són els models causals; en

la de l'impacte utilitzem els indicadors socials que es troben inserits en models d'equacions estructurals; en l'avaluació cost-benefici el mètode utilitzat són les tècniques econòmiques.

Si, com veiem, avaluació i tècniques o mètodes emprats estan relacionats, també ho estan les eines de mesurament i la tècnica de recollida de dades emprades. Aquests instruments, doncs, que han de ser segurs, vàlids i adequats al tipus d'informació que es vol obtenir, estan afectats pel tipus de tècnica que fem.

Finalment, en el procés d'avaluació s'elabora un informe de resultats i és amb aquest informe que es pot donar per acabat el procés d'avaluació. Però és important assenyalar que l'estudi d'un programa d'actuació pública no ha d'acabar amb l'avaluació dels resultats sinó que com a conseqüència de l'anàlisi duta a terme cal fer una reflexió sobre el possible manteniment, reformulació o conclusió del programa. D'aquesta manera podem donar per tancat el cercle de l'anàlisi d'un programa d'actuació pública.

3. Tipus d'avaluació

Hi ha una gran varietat de termes que s'utilitzen per a reconèixer els diferents tipus d'avaluació i cadascun d'aquests termes depèn tant de les preguntes que es pretén respondre en l'avaluació com dels objectius que s'hi determinen i, per tant, dels criteris de valor que s'utilitzaran.

Alvira Marín (1991) aporta un criteri analític/lògic, segons el qual assenyala nou tipus diferents d'avaluació:

1) **Avaluació de necessitats**, amb la qual es vol esbrinar la magnitud del problema i les seves característiques fonamentals per a poder trobar una solució. Aquí el problema és la definició de necessitat.

2) **Avaluació del disseny i de la conceptualització del programa d'intervenció**, que fa possible descobrir problemes conceptuals preexistents i, per tant, la manera d'aproximar-se a la població objecte. En aquest cas, l'anàlisi es concentra en la població objecte, en els possibles problemes de cobertura i en la totalitat d'activitats que integren el programa, inclosos els recursos que aquest té adjudicats.

3) **Avaluació de l'avaluabilitat**, en què l'elaboració d'una anàlisi prèvia de la capacitat d'avaluar un programa serveix per a evitar esforços i despeses inútils.

4) **Avaluació de la implementació**, que consisteix en l'estudi de la posada en pràctica del programa per a poder comprovar si no s'aconsegueixen els objectius esperats i, d'aquesta manera, comprovar si hi ha diferències entre el disseny i la realitat, redefinir el programa o aconseguir-ne la correcta implementació.

5) **Avaluació de la cobertura**, en la qual s'examina en quina mesura les accions que s'han de desenvolupar en el programa arriben a la població objecte. S'estudia tant la taxa de cobertura (percentatge de la població objecte afectada pel programa) com si es produeix biaix en la seva implantació (que només arribi a una part de la població objecte o a persones que no estan incloses com a part de la població objecte).

6) **Monitoratge i seguiment del programa**, que engloba els diferents tipus d'avaluació que se solen emprar quan es duu a terme una avaluació continuada d'un programa des de dins. Es fa una recollida d'informació continuada per a gestionar i administrar el programa adequadament (avaluació de procés, de l'esforç, de l'acompliment, de la qualitat, del producte, etc.).

Estàndards per a l'avaluació

Abans de començar a avaluar hem de saber en quins estàndards ens basarem per a dur a terme l'avaluació: qualitatiu, quantitatiu o tots dos. A partir d'aquí es desenvolupen els diferents tipus d'avaluació.

7) **Avaluació de resultats**, en la qual s'estudia el grau en què el programa aconsegueix els resultats desitjats sobre la població que n'és l'objecte, és a dir, sobre els beneficiaris o usuaris del programa. Equival a una avaluació d'efectivitat o d'eficàcia d'un programa.

8) **Avaluació d'impacte**, que consisteix a estudiar els resultats de la política desenvolupada sobre una població més ampla que l'univers social objecte del programa (la comunitat o poble, persones associades a l'usuari, etc.). Un exemple és quan volem avaluar els resultats esperats en un programa dirigit a persones minusvàlides psíquiques d'un centre ocupacional per afavorir-ne la integració en una vida normal mitjançant el treball. Una avaluació d'impacte consistiria a ampliar l'objecte d'observació a la possible competència deslleial que produeixen els productes fabricats per aquestes persones.

9) **Avaluació econòmica**, basada en el cost del programa en relació amb els resultats obtinguts. El problema és la monetització dels resultats. Un exemple és la manera d'analitzar el valor econòmic de la rehabilitació de persones drogoaddictes o l'augment de coneixements en una determinada professió mitjançant el desenvolupament d'un seminari de formació. En ciències socials resulta més productiu utilitzar l'anàlisi cost-efectivitat o cost-utilitat que no pas la de cost-benefici.

Una altra interessant classificació dels diferents tipus d'avaluació és la que fa Monnier (1991), que parla d'aproximacions i n'estableix de cinc classes possibles:

1) **Aproximació pels objectius oficials o avaluació d'impactes o de resultats**, que consisteix a comparar els resultats amb els objectius inicials del programa. Es parteix del supòsit que tenim objectius clars, exactes i quantificables amb els quals és possible relacionar els efectes, que també són mesurables. No obstant això, resulta que normalment els objectius solen ser poc precisos, incoherents i contradictoris. En aquest tipus d'aproximació la pregunta que formulem és: en quina mesura ha generat el programa els efectes desitjats?

2) **Aproximació per la realització del programa o avaluació de la implementació**, en què s'observa el programa no com una entitat homogènia invariable sinó com una sèrie de mitjans utilitzats (financers, tècnics, etc.). En aquest model d'aproximació es considera, a més del grau de l'eficàcia global del dispositiu, la maximització dels mitjans emprats en relació amb les finalitats o objectius establerts. En aquest cas la pregunta que ens fem és: l'elecció i ús dels mitjans ha fet possible aconseguir els resultats desitjats? I també ens preguntem: van ser emprats els mitjans d'acord amb el projecte i els objectius inicials?

3) **Aproximació pels efectes**, en què no es consideren els objectius oficials sinó les conseqüències positives i, per tant, recomanables. En aquest cas l'important no és la consecució dels objectius inicials sinó que el programa

generi efectes beneficiosos encara que no siguin intencionats o que els objectius s'aconsegueixin amb efectes no desitjats. Com que se sol analitzar sobre necessitats fonamentals resulta complex fer aquest tipus d'aproximació. Aquí la pregunta que ens formulem és: del total dels efectes d'un programa, quins satisfan les necessitats bàsiques?

4) Aproximació pels processos o avaluació del procés o comprensiva, en què s'intenta mostrar els fenòmens a partir d'un examen de les interaccions entre el programa i l'entorn. Aquest procediment d'aproximació intenta reconèixer els fets relatius a les accions dutes a terme i comprendre'ls en profunditat i es busca reajustar els mitjans d'acord amb les característiques de l'entorn. Tanmateix, el programa i la seva organització són realitats dinàmiques que varien a mesura que s'adapten al context en el qual són posats en pràctica. Aquest tipus d'aproximació mostra problemes en cas de moltes variables independents o explicatives. En aquest cas la pregunta és: quins són els processos continguts en l'origen dels efectes detectats?

5) Aproximació pels actors socials amb l'estudi dels problemes socials emergents, en què s'assumeix una diversitat de sistemes de valors coexistents en la societat. El programa és observat com un procés d'aprenentatge col·lectiu que mai no s'acaba i es duu a terme una cerca pluralista de solucions als problemes socials. En l'avaluació, primer es reconeix qui són els decisors i els actors que faran ús dels resultats de l'anàlisi i després s'assenyalen els sistemes de valors que guiaran els objectius de l'avaluació i les seves característiques (mètode, criteris, etc.). Ens trobem davant d'un sistema obert en què l'avaluació s'integra i en què els objectius de l'avaluació canvien a mesura que es van desenvolupant. El propòsit no és buscar una solució òptima sinó satisfactòria d'acord amb un determinat context. La qüestió és: quines són les informacions que necessita el sistema social per a entendre millor els efectes o fets apareguts durant el programa?

Finalment, hem de considerar la classificació de Subirats (1992), segons la qual es diferencia entre:

a) Determinació de necessitats, amb la qual s'intenta conèixer les febleses o els aspectes problemàtics del programa per tal de corregir-lo i millorar-lo en el futur. Aquesta manera de treballar s'utilitza en programes de gran complexitat organitzativa, amb diversitat de metes i d'equips o personal vinculat al programa i quan es té una sensació d'insatisfacció generalitzada.

b) Avaluació formativa o correctora, que consisteix en una aproximació a les anàlisis d'implementació, ja que es tracta d'estudiar com funciona realment el programa públic i les tasques relacionades amb aquest programa per a esbrinar si es desenvolupa sense problemes, trobar els punts crítics i fer possible una solució de millora.

c) **Avaluació de balanç o conclusiva**, el propòsit de la qual és recollir informació sobre els resultats últims del programa que faci possible fer-ne un judici de valor global. Aquest tipus d'avaluació ha de proporcionar una base de comparació que permeti objectivar aquest judici de valor, ja sigui mitjançant la comparació amb els resultats d'un programa alternatiu amb objectius semblants, ja sigui fent una comparació amb sectors o zones no incorporats en el procés d'aplicació del programa o bé pel contrast entre els resultats aconseguits i els objectius de partida del programa. L'avaluació de balanç es fa en programes amb objectius clars i amb una gran base d'informació sobre l'organització i les seves activitats.

4. Objectius de l'avaluació

Els objectius de l'avaluació poden no ser clars, i en aquest cas hem d'establir el que realment s'intenta saber amb el procés d'avaluació, i també poden ser diversos, de manera que hem de saber quin és l'interès dels promotors de l'estudi. Hem de saber, doncs, si aquest interès consisteix a donar suport a la necessitat de nous programes o polítiques per a garantir que la manera d'implementar un programa sigui la més eficient o a complir els requisits de control sobre l'eficàcia de l'actuació administrativa. Depenent dels objectius variarà el tipus d'informació que obtindrem.

Subirats (1992) indica que si l'interès o objectiu de l'avaluació és l'elaboració de noves polítiques, aleshores s'estudiarà la informació relativa al problema que buscava resoldre o reformular el programa avaluat. En aquest supòsit observa:

- la dimensió del problema;
- com ha anat variant;
- quines perspectives mostra;
- quins han estat els resultats dels programes desenvolupats que buscaven aproximar-se al problema fent una avaluació dels resultats i de les dificultats aparegudes;
- tot el que faci possible triar millor entre les diferents possibilitats d'actuació existents;
- quan resulta que l'interès o objectiu de l'avaluació es troba en la fase d'implementació, estudiar com s'ha dut a terme aquesta posada en pràctica del programa públic observant:
 - el nivell d'operativitat del programa,
 - les diferències d'aplicació que s'han produït en diferents moments o llocs,
 - el comportament dels actors implicats,
 - els errors o abusos que s'han produït,
 - el funcionament de la gestió o direcció del programa públic i
 - el nivell d'impacte que té el programa sobre el problema formulat.

En cas que l'interès o objectiu sigui controlar o dur a terme un determinat balanç s'analitzaran els resultats del programa i llavors observarem la manera com el programa ha provocat els canvis observats i quins han estat els efectes esperats i no esperats a què la intervenció ha donat lloc.

En l'Administració pública no és fàcil determinar quina és la solució o la política més adequada. Moltes vegades depèn de la perspectiva o lògica amb la qual s'intervinguí. En aquest sentit, Subirats indica que quan pretenem ana-

litzar la idoneïtat d'un programa públic hem de tenir en compte tres possibles perspectives que condicionen l'objectiu de l'avaluació: la perspectiva gerencial o tècnica, la política i la jurídica o legal.

Des d'una perspectiva gerencial s'intenta respondre a assumptes relacionats amb l'eficàcia de la política que s'ha implementat, el nivell de satisfacció aconseguit o el grau d'eficiència.

Si volem observar l'eficiència d'un programa públic hem d'analitzar la implementació de la política i per a això hem d'estudiar:

- el grau de racionalitat de la seva organització interna,
- el nivell de predictibilitat de l'acció del personal que hi intervé,
- les regles de direcció practicades,
- la claredat en els nivells de responsabilitat,
- el grau de resposta o de reacció que la posada en pràctica de la política genera en l'organització,
- l'ajust dels recursos assignats a aquesta política amb els objectius establerts.

Quan pretenem dur a terme una anàlisi de l'eficiència l'interès de la recerca se situa en la relació cost-benefici produït pel programa i el que s'intenta és conèixer si es podia haver aconseguit el mateix resultat o un de millor amb menys costos o iguals emprant altres alternatives. El problema són les situacions en què hem de quantificar els beneficis socials. La disminució de costos és un factor important en aquesta manera d'abordar l'avaluació dels programes.

Des d'una perspectiva gerencial podem indicar que unes polítiques o programes són més senzills que altres i que certes polítiques poden ser poc eficaces encara que arribin a assolir els objectius acordats a causa del cost del seu tractament o del treball administratiu que requereixen. Des d'una perspectiva política podem dir que un programa ha estat reeixit si ha servit per a incrementar els nivells de representació (que no és el mateix que participació) dels sectors afectats en el procés d'elaboració i decisió de les polítiques públiques.

També podem pensar que un programa que ha arribat a assolir els seus objectius no ha tingut èxit en haver incidit de manera diferent en diferents grups socials o àrees del programa. Això és així quan resulta que les accions dutes a terme no han afectat igualment els individus o àrees als quals anava dirigit el programa públic. Aquesta situació pot crear problemes polítics encara que des d'una òptica gerencial es comprovi que la inclusió d'aquests grups o àrees en el programa hauria tingut un impacte negatiu des del punt de vista econòmic. En aquest tipus de perspectiva, la qüestió més important és la possibilitat de controlar el desenvolupament i el balanç final del programa d'acció pública.

Des de la perspectiva política és rellevant el grau de resposta que des de l'Administració s'ofereix a les demandes dels ciutadans i les possibles contradiccions que poden produir-se respecte a posicions més gerencials. Un exemple és quan des de l'Administració pública es fa un programa d'acció destinat a cobrir un ampli territori amb gran dispersió de població i això dona lloc a un augment d'administradors públics, cosa que és rebutjada des del punt de vista únicament econòmic i cal acudir a explicacions polítiques que ho justifiquin.

Finalment, des d'una perspectiva legal o jurídica es consideren principis com la igualtat formal dels ciutadans en el seu accés al programa, el compliment del principi de legalitat, la integritat del procediment administratiu implementat o l'observança dels drets dels actors implicats o relacionats amb el programa.

Mentre que des d'una perspectiva gerencial o política la resposta als beneficiaris del programa pot canviar d'acord amb criteris d'economicitat o de representació, des d'un plantejament jurídic s'intenta garantir la mateixa protecció legal a tots els individus o grups implicats o interessats per a impedir que es produeixin situacions discriminatòries.

5. Utilitat de l'avaluació

Per a Meny i Thoenig (1992) l'avaluació té una funció de coneixement de l'entorn gràcies a l'estudi dels efectes produïts pels programes governamentals. Un coneixement que pot servir a l'autoritat pública per a millorar la seva acció de govern. En aquest sentit, a diferència de l'avaluació *a priori* o *ex ante*, en què amb la prospecció s'ajuda el decisor a triar entre diferents opcions, l'avaluació *a posteriori* o *ex post* fa una anàlisi retrospectiva en què s'observen i analitzen els impactes produïts per l'acció de la política pública a fi d'entendre el que ha succeït i conèixer la realitat.

Així, l'avaluació pot ser útil per a entendre millor els programes d'actuació governamentals tant per part dels ciutadans com per part dels actors implicats en aquests programes. D'aquesta manera, els treballs d'avaluació poden pretendre:

- Explicar respecte al procés d'aplicació d'un programa.
- Identificar els programes d'acció dels poders públics.
- Observar com s'implementa un programa en curs, conèixer-ne els efectes, les conseqüències i el nivell d'efectivitat.
- Aconseguir arguments que refermin i demostrin la necessitat d'elaborar noves polítiques, la seva modificació o finalització.
- Considerar la valoració de les conseqüències socials d'un programa públic des de diferents punts de vista.
- No obstant això, hem de tenir en compte que en ocasions l'ús que es fa d'aquestes valoracions pot no ser encertat i provocar l'aparició d'avaluacions malintencionades que es poden classificar en:
 - Avaluacions coartada, que són les que mostren les actuacions que millor han funcionat perquè serveixin de vel a l'anàlisi sistemàtica d'un programa.
 - Avaluacions avís, en les quals es mostra un indicador de fracàs per a donar suport, sense més ni més, a la paralització d'un programa organitzat sota pressió i contra la voluntat de l'Administració.
 - Avaluacions al·legat *pro domo*, en què és la mateixa organització avaluada qui les encarrega i promou per a defensar-ne l'existència respecte a altres institucions.

Un altre aspecte important de l'avaluació és la seva possible utilitat social i que depèn de l'acceptació de les seves conclusions pels actors socials als quals va dirigida. La participació dels actors objectiu del programa en la seva elaboració afavoreix la seva adopció i, per tant, disminueixen els problemes posteriors a

la seva aplicació. Una avaluació és creïble i, per tant, pot ser útil socialment si és legítima per a aquells actors socials que tenen el poder suficient per a incorporar les millores que s'hi proposen.

D'aquesta manera, les avaluacions pluralistes fomenten les condicions perquè els seus resultats siguin utilitzats, ja que construeixen una relació estreta dels actors amb el procés de comprensió i alhora una participació dirigida a la redefinició dels fonaments de treball de l'avaluació.

Així, les avaluacions pluralistes eviten conclusions rigoroses o verificades científicament per a convenir amb els actors participants un compromís acceptable per a aquells que utilitzaran aquestes resolucions en la seva activitat. En aquest tipus d'avaluacions resulta que la pèrdua de rigor o qualitat científica és la conseqüència necessària perquè no es produeixi el rebuig de l'avaluació pels seus destinataris.

Resum

Com veiem, l'avaluació es duu a terme d'acord amb un procés que desemboca en un compromís sobre la comprensió dels fets entre els diferents protagonistes del programa i que constitueix fonament de legitimitat per a l'avaluació.

Un altre aspecte que cal tenir en compte en les avaluacions és el seu possible ús. En aquest sentit, se'n pot fer un ús directe o instrumental, cas en el qual els resultats provoquen accions o canvis immediats en els programes d'actuació; també se'n pot fer un ús conceptual, amb el qual s'intenta influir en la manera de pensar en els problemes plantejats sense que a partir dels resultats es produeixi una immediata actuació o canvi; finalment, poden tenir una finalitat persuasiva i aportar raons tant a defensors com a crítics d'un determinat programa o organisme.

Finalment, els avaluadors han d'intentar que els seus resultats tinguin la màxima confiança i utilitat i per a això han de considerar una sèrie de factors que poden condicionar l'ulterior ús de l'estudi, com són:

- La rellevància del resultat obtingut.
- La contínua comunicació entre els usuaris de l'avaluació i els avaluadors.
- L'ús de la informació facilitada pels usuaris.
- La consecució de resultats vàlids o creïbles.
- L'obstinació en el procés dels que utilitzaran els resultats de l'avaluació.
- L'exposició de resultats d'una manera comprensible.
- La presentació de dades importants en dates clau encara que l'avaluació s'acabi més endavant.
- La presència d'una xarxa d'interessos respecte al programa i que l'avaluador ha de respectar.
- La introducció de les perspectives de publicació i utilització de l'avaluació en el mateix procés de disseny i compromís entre els promotors de l'avaluació i els responsables de la seva posada en pràctica.

Així com al principi es va considerar que l'avaluació dels problemes públics era un factor de gran influència en els processos de decisió i després com un element sense utilitat, actualment podem dir que no es considera ni tan imprescindible ni tan menyspreada sinó un *input* o factor més en el procés de presa de decisions.

Malgrat els problemes relacionats amb els possibles usos de l'avaluació continuarà havent-hi una gran demanda d'aquest tipus d'anàlisi, ja que tant decisors com programadors interessats i afectats saben que no es pot treballar la complexitat dels problemes més rellevants en la nostra societat únicament amb sentit comú i bona predisposició.

És per això que els estudis d'avaluació de programes poden ser clau a l'hora de canalitzar i objectivar les discussions entre diferents sectors i grups socials i també per a donar resposta a la demanda de millorar l'eficiència dels programes d'acció pública.

Exercicis d'autoavaluació

1. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «L'avaluació és un mètode de recerca sistemàtica sobre la configuració d'un programa o política determinada, sobre la seva implementació i efectivitat».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

2. En el procés d'avaluació:

- a) La primera fase és la familiarització amb l'objecte de recerca, la segona fase fa referència al tipus d'avaluació, la tercera fase és la de disseny, la quarta fase consisteix en el conjunt de decisions sobre l'avaluabilitat del programa i qüestions sobre les persones que encarreguen l'avaluació, la cinquena fase és la recollida d'informació i l'última fase és la realització d'un informe de resultats.
- b) La primera fase és la familiarització amb l'objecte de recerca, la segona fase és la recollida d'informació, la tercera fase és la de disseny, la quarta fase fa referència al tipus d'avaluació, la cinquena fase consisteix en el conjunt de decisions sobre l'avaluabilitat del programa i qüestions sobre les persones que encarreguen l'avaluació i l'última fase és la realització d'un informe de resultats.
- c) La primera fase és la familiarització amb l'objecte de recerca, la segona fase consisteix en el conjunt de decisions sobre l'avaluabilitat del programa i qüestions sobre les persones que encarreguen l'avaluació, la tercera fase fa referència al tipus d'avaluació, la quarta fase és la de disseny, la cinquena fase és la recollida d'informació i l'última fase és la realització d'un informe de resultats.

3. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «L'objectiu de l'avaluació està influenciat per la perspectiva amb què s'actua. Utilitzant la perspectiva gerencial es pretén respondre a qüestions relacionades amb l'eficàcia de la política duta a terme, el grau de satisfacció que s'ha aconseguit o el nivell d'eficiència».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

4. Segons quins siguin els objectius de l'avaluació variarà el tipus d'informació que cal recollir:

- a) Si l'objectiu és la formulació de noves polítiques, s'observaran els resultats del programa.
- b) Si l'objectiu és controlar o fer un cert balanç, s'observarà com s'ha produït la implementació.
- c) Si l'objectiu es troba en la fase d'implementació, s'observarà la informació relativa al problema que pretenia resoldre o reconduir el programa avaluat.
- d) L'afirmació a és incorrecta i les afirmacions b i c són correctes.
- e) Totes les afirmacions són incorrectes.

5. Per a Scriven, hi ha dos tipus d'avaluació.

- a) Endoformativa, quan l'avaluació està destinada a permetre que persones alienes al programa puguin formar-se una opinió general sobre el valor intrínsec de l'activitat, independentment de la que puguin tenir els seus protagonistes.
- b) Recapitulativa, quan l'avaluació intenta informar els protagonistes del programa perquè puguin modificar les seves conductes, millorar la seva activitat i transformar els seus objectius.
- c) Les afirmacions a i b són correctes.
- d) Les afirmacions a i b són incorrectes.

6. Assenyala l'afirmació correcta:

- a) L'estudi d'un programa d'actuació pública s'acaba amb l'avaluació dels resultats.
- b) El disseny d'avaluació més adequat depèn dels objectius i tipus d'avaluació, i també de les preguntes que s'han de contestar, del tipus d'informació obtinguda i dels criteris de valor que cal utilitzar.
- c) Les dues afirmacions són correctes.

7. En l'avaluació:

- a) Els instruments de mesurament i tècnics de recollida de dades han de complir els requisits científics, ser vàlids i creïbles per als usuaris de l'avaluació.
- b) La participació de les parts interessades dificulta la tria adequada de les preguntes que s'han de respondre i la selecció dels mètodes de recollida d'informació.
- c) En trobar-se immersa en la dinàmica política pot, en algun cas, arribar a substituir la decisió política.

8. En una avaluació:

- a) No és necessari explicitar els mitjans utilitzats.
- b) És necessari informar dels processos polítics que constitueixen el context en el qual el programa i l'avaluació es faran, però no és necessari indicar els efectes esperats de l'acció.
- c) És necessari preguntar sobre la finalitat del treball i des de quins punts de vista es vol dur a terme.

9. En el procés d'elaboració de les polítiques públiques, l'avaluació:

- a) És un mètode de recerca sistemàtica sobre la configuració d'un programa o política determinada, sobre la seva implementació i efectivitat.
- b) Pot fer-se sobre la conceptualització i el disseny de la intervenció.
- c) Pot fer-se sobre la seva instrumentalització, resultats i impacte.
- d) Les afirmacions a, b i c són correctes.
- e) L'afirmació a és incorrecta i les afirmacions b i c són correctes.

10. Assenyala l'afirmació correcta:

- a) L'avaluació permet conèixer millor els programes d'actuació governamentals.
- b) L'avaluació serveix per a comprovar la manera com s'implementa un programa en curs, esbrinar-ne els efectes, les repercussions i el grau d'efectivitat.
- c) La utilitat social de l'avaluació depèn de les condicions d'aprovació de les seves conclusions pels actors socials als quals va destinada.
- d) Les afirmacions a i b són correctes i l'afirmació c és incorrecta.
- e) Totes les afirmacions són correctes.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. c

3. a

4. e

5. d

6. b

7. a

8. c

9. e

10. e

Bibliografia

Alvira, F. (1991). «*Metodología de la evaluación de programas*». Madrid: CIS.

Meny, Y.; Thoenig, J. C. (1992). «*Las políticas públicas*». Barcelona: Ariel.

Monnier, E. (1991). «Objetivos y destinatarios de las evaluaciones». *Documentación Administrativa*, núm. 224-225 (octubre 1990-març 1991).

Palumbo, D. J. (ed.) (1987). «*The Politics of Program Evaluation*». Londres: Sage.

Scriven, M. (1967). «The methodology of evaluation». A: R. Tyler; R. Gagne; M. Scriven (eds.). *Perspective of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally, Monograph series in curriculum evaluation, núm.1.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.