

1. Introducción

No hay una única forma de evaluar. En un primer estadio de la evaluación que se puede fijar en torno a los años 50 del siglo XX, quizás sí existía un amplio acuerdo sobre el método a utilizar, el experimental: los diferentes actores esperaban validar los programas en función del cumplimiento de los objetivos declarados. La evaluación aportaba confianza y optimismo en sus posibilidades. Pero los resultados de las evaluaciones no llegaban a las expectativas depositadas, había dificultades prácticas, críticas metodológicas, problemas técnicos y resultados no concluyentes; algo que alejaba el ideal de convertir la evaluación en el apoyo científico de la decisión política.

Después de cinco décadas de realismo en cuanto al uso y las posibilidades de la evaluación, han emergido diferentes métodos, reflexiones y aproximaciones sobre cómo hacer evaluación. Por tanto, existen diversos abordajes, con diversos autores y escuelas que piensan y trabajan de forma distinta. Stufflebeam (2001) los ha clasificado en al menos 22 grandes corrientes. Esto quiere decir que hacer evaluación también implica decidir sobre el procedimiento a utilizar entre una amplia gama de opciones.

En este contexto teórico llama la atención que en el sector de la cooperación para el desarrollo se dé la presencia hegemónica de un determinado método de evaluación, como es el **modelo preordenado, por criterios y estándares** propuesto por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El presente texto pretende revisar el modelo en sus virtudes y defectos y proponer al menos otra forma alternativa de proceder, la **evaluación de la teoría del programa**. No deja de ser una limitación el proponer solamente una única alternativa sabiendo que existen otras aproximaciones lúcidas y útiles. Pero el objetivo del texto es mostrar que hay otros métodos posibles y no aspirar a convertirse en una recopilación de teorías y modelos, algo que por otro lado ya está escrito.

2. Evaluación orientada por criterios

Un criterio es una definición sobre la situación deseable u óptima (Bustelo, 2010) de un proyecto en una determinada parcela de la realidad. De forma resumida se puede decir que la evaluación por criterios funciona sometiendo a examen al programa y valorándolo con relación a ciertos criterios establecidos. Para poder emitir un juicio sobre el programa, se requiere establecer unos puntos críticos en cada uno de los criterios, a los que se les denomina estándares. Si se alcanza el estándar se considera logrado el criterio. Por ejemplo, en el criterio eficiencia se marca como estándar que los beneficios superen los recursos invertidos. Si la evaluación concluye que esto es así el programa se considera eficiente.

Para diseñar una evaluación por criterios se proponen las siguientes fases¹:

Fases de la evaluación orientada por criterios:

- 2.1. Elección entre modelos estandarizados o modelos *ad hoc*
- 2.2. Identificación de fuentes y actores clave
- 2.3. Extracción de las necesidades informativas
 - a) Fase divergente
 - b) Fase convergente
- 2.4. Operacionalización
 - a) Trabajo vertical. Definición de los criterios y preguntas
 - b) Trabajo horizontal. Definición de indicadores y fuentes

2.1. Elección entre modelos preordenados o modelos *ad hoc* sensibles a las necesidades de los actores implicados

La evaluación preordenada (también llamada estandarizada) es aquella donde las cuestiones a evaluar están previamente establecidas. Por el contrario, la evaluación *ad hoc* o sensible a las necesidades de los diferentes actores se construye identificando los valores, ya sean explícitos o subyacentes, de los diferentes agentes implicados. Es en el propio proceso de evaluación donde emergen los criterios o las preguntas que se consideran relevantes evaluar.

El éxito de los modelos preordenados probablemente radique en utilizar un mismo formato para evaluar las intervenciones, sea cual sea la evaluadora² y esté donde esté la acción. Unifican el lenguaje y disipan incertidumbres sobre cómo acometer el trabajo, sobre todo en las primeras fases ya que sólo hay que disponer los criterios preestablecidos y los mecanismos que proponga el método. Tal es el caso del modelo propuesto por el CAD de la OCDE (1995). El CAD plantea cinco criterios para evaluar las acciones de cooperación para el desarrollo: impacto, eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. Esta propuesta ha tenido una gran aceptación y ha sido asumida por los principales actores de la cooperación internacional. En España, la Secretaria de Estado para Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la desarrolló y difundió a través de su manual *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* en el año 1998.

La idea de una estructura única de evaluación ha generado críticas. Lo considerado bueno u óptimo, ya sea en cooperación o en cualquier otro ámbito, no es universal, depende del contexto y de los actores implicados en esa valoración.

En el campo de la acción pública existen diversos actores con condiciones y posiciones heterogéneas, lo que provoca diferentes perspectivas sobre el programa o sobre lo que debe ser evaluado. Lo que valora como positivo un político sobre un sistema de salud puede que no sea relevante para el beneficiario y puede también

¹ Gran parte de lo que a continuación se va a narrar procede del texto *Operacionalización*, (Ligero, 2010 (en curso)). Materiales del magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas, Universidad Carlos III de Madrid.

² Convención de género en la redacción. Dentro de las diferentes propuestas para no invisibilizar a ningún género, se ha optado en este texto por utilizar el femenino para referirse a los y las evaluadoras, el resto de los actores serán citados en masculino.

ser diferente a lo que esperan los trabajadores. Por tanto, los actores implicados en un programa pueden tener diferentes expectativas y deseabilidad hacia lo que ofrece una intervención. No se puede presuponer una igualdad de valores entre los diversos actores, ya que ni los contextos sociales ni las condiciones que soportan son homogéneas.

A esta misma conclusión han llegado las metodologías que se conocen bajo el nombre de calidad. En un primer momento, a mediados del siglo XX, se entendía la calidad como la tenencia de un conjunto de características de un bien o servicio que se ajustaban a una descripción predeterminada. Es lo que Bouckaert ha denominado *la perspectiva orientada por el productor* (Löffler: 23). En los años 50 y 60 el concepto de calidad cambia. Se reconoce la existencia de un mercado fragmentando con diversos clientes con sus respectivas necesidades y que además no tienen porqué coincidir. La calidad pasa a ser una función de las expectativas y percepciones individuales (Ibídem: 24). Por esta razón se ha denominado calidad subjetiva.

El concepto de calidad ha transitado desde una visión única, la del productor del servicio, hacia las percepciones que de ella tienen los diferentes clientes. Este cambio de enfoque no ha supuesto ninguna pérdida de operatividad o bloqueo metodológico, sino más bien una ganancia al producirse un análisis más realista del sistema y de los actores implicados.

En evaluación ha ocurrido lo mismo, se ha ido introduciendo una perspectiva que también podría llamarse subjetivista en la medida que atiende a sus diversos “clientes”. Cronbach argumenta que la evaluación que permite a un solo grupo definir las cuestiones a indagar tiende a no ser útil ya que la toma de decisiones en sociedades democráticas está caracterizada por el pluralismo y la evaluación debe tener en cuenta este aspecto (Chen: 61). Aceptar estas premisas supone preguntarse qué actores están implicados en los programas, quiénes tienen legitimidad para participar en un proceso de evaluación y cómo hacer que las evaluaciones respondan a las diferentes necesidades para que sean útiles.

La orientación hacia los actores se le ha llamado pluralismo o *responsiveness*³ (Stake, 2006), que podría ser traducido como evaluación sensible a las necesidades de los diversos actores implicados con el programa. Este enfoque recoge una corriente de pensamiento con diversos y significativos autores como Cronbach, Patton, Guba, Lincoln, Weiss, House y Monnier entre otros. Pero también ha calado en otras formas de evaluación más “objetivistas” que empiezan a tener cierta empatía hacia los requerimientos de los *stakeholders*⁴. Rossi y Chen defienden un enfoque que integre ambos métodos (Chen). El mismo CAD describe que se pueden descartar o añadir nuevos criterios adicionales dependiendo de las preguntas evaluativas y de los objetivos de la evaluación (CAD, 2010: 9). En el ámbito nacional, la DGPOLDE⁵ también reconoce que puede haber situaciones donde “se necesite recurrir a criterios complementarios”, incluso propone un listado de ellos (MAE, 2007: 57).

Aunque se opte por modelos preordenados de criterios, actualmente hay cierta flexibilidad para adaptarse a los diversos contextos y esquemas valorativos de los diversos actores.

³ En castellano, existe la voz mexicana responsivo: perteneciente o relativo a la respuesta (RAE, 2001).

⁴ Actor afectado o que afecta al programa o a la evaluación (Bustelo, 2010).

⁵ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.