

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA
EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FICHA CATALOGRÁFICA
DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Evaluating public participation in policy making. Español]

Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas [Texto impreso] / traducción de María José Burgos. –1.^a ed.– Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2008 –142 p.; 24 cm– (Estudios y Documentos).

Traducción de: Evaluating public participation in policy making. – Contiene referencias bibliográficas e índices.

ISBN 978-84-7351-279-4. NIPO: 329-08-020-3.

1. Administración pública-Participación ciudadana-Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. III. Burgos, María José, trad. IV. Serie.

35.072.7 (100-67 OCDE)

Primera edición: Noviembre 2008

Catálogo General de Publicaciones Oficiales

<http://www.060.es>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y francés bajo los siguientes títulos:

Evaluating Public Participation in Policy Making

L'évaluation de la participation à la formulation des politiques publiques

© 2005 OCDE

Reservados todos los derechos

© 2008 Instituto Nacional de Administración Pública

© De la traducción: María José Burgos

Publicado en virtud de acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública.

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.map.es

ISBN: 978-84-7351-279-4

NIPO: 329-08-020-3

Depósito Legal: M-50.406-2008

Impresión: Lerko Print, S.A.

Paseo de la Castellana, 121. 28046 Madrid

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Traducción de
María José Burgos

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICO (OCDE)
MADRID, 2008

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO

La OCDE es un foro de debate único en el que los gobiernos de treinta democracias cooperan para abordar los desafíos ambientales, sociales y económicos de la globalización. La OCDE está, asimismo, a la vanguardia de los esfuerzos por entender y ayudar a los gobiernos a dar respuesta a los cambios que el desarrollo conlleva, tales como la gobernanza corporativa, la economía basada en la información y los desafíos provocados por el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un escenario donde los gobiernos pueden compartir experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los estados miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. También, la Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las recientes estadísticas, de las investigaciones en asuntos ambientales, sociales y económicos, así como de los acuerdos de convenciones, pautas y estándares aceptados por sus miembros.

Este trabajo ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados en él no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de sus miembros.

Publicado en francés con el título: *L'évaluation de la participation à la formulation des politiques publiques.*

Y en inglés con el título: *Evaluating Public Participation in Policy Making.*

PRÓLOGO

Este manual muestra la teoría y práctica de la evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas basadas en la experiencia actual de los países de la OCDE. Se ha realizado con las conclusiones de un informe previo de la OCDE, *Ciudadanos como interlocutores*. Información, Consultas y Participación Pública en la Elaboración de Políticas (2001) en el que se destacaba la falta de evaluación sistemática de los esfuerzos de los gobiernos por incluir a los ciudadanos y a la sociedad civil en la elaboración de políticas. El libro representa un primer intento por acabar con «la brecha de la evaluación» y recalca las ideas, contribuciones y orientaciones de expertos nacionales de los países de la OCDE participantes en el Grupo de Expertos de la OCDE de Relaciones de los Gobiernos con los Ciudadanos y la Sociedad Civil (2001-2002).

La publicación fue preparada por Joanne Acdi del Directorio de la OCDE para Gobernanza Pública y Desarrollo Local.

Agradecimientos. La Secretaría quiere agradecer a todos los expertos nacionales de países de la OCDE que participaron en el Grupo de Expertos de la OCDE de Relaciones de los Gobiernos con los Ciudadanos y la Sociedad Civil (2001-2002) y a aquellos otros que contribuyeron a dar forma a este informe. Los agradecimientos se dirigen igualmente a todos los autores involucrados en la preparación de estos capítulos, en particular: Seppo Niemelä (Finlandia); Richard Murray (Suecia), Ilpo Laitinen (Finlandia); Kim Forss (Suecia); Lynn Frewer y Gene Rowe (Reino unido) y Giovanni Moro (Italia). Finalmente, no podemos dejar de realizar una mención especial a Christian Vergez por el impulso y supervisión de este proyecto, y a Anna Derrito y Marie Murphy por su apoyo en la preparación de este informe.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
RESUMEN	15
Disminución de la brecha de evaluación.....	16
Evaluación de la participación ciudadana	17
Desafíos clave.....	17
Herramientas de evaluación.....	18
Evaluación participativa	19
Primeras lecciones sobre políticas.....	20
La evaluación como enseñanza	20
Evaluación participativa como aprendizaje mutuo.....	21
 CAPÍTULO 1. Hacia una evaluación del programa de política de participación ciudadana de Finlandia	
Seppo NIEMELÄ. Director del Programa de Política de Participación Ciudadana de Finlandia	25
La evaluación de la democracia en nuestros días.....	25
La democracia y su desarrollo.....	26
La sociedad civil.....	27
Primeros pasos en la valoración de la participación ciudadana en Finlandia	28
Primeros pasos de valoración del programa de política de la participación ciudadana	29
Evaluar partiendo de objetivos claros	30
Aprender y enseñar la ciudadanía activa.....	30
Aumentar la participación	31

	<u>Pág.</u>
Crear capital social	33
Retos del futuro	33
Bibliografía.....	33
 CAPÍTULO 2. El control ciudadano de las evaluaciones y el diferente papel de los políticos	
Richard MURRIAY. Economista Jefe de la Agencia Sueca de Gestión Pública de Suecia.....	35
Involucrar a los ciudadanos en la evaluación.....	35
El papel de las alternativas de las evaluaciones	36
Controlar alternativas	36
Un papel diferente para los políticos.....	37
Bibliografía.....	37
 CAPÍTULO 3. Estándares éticos y evaluación	
Ilpo LAITINEN. Miembro de la Sociedad Finlandesa de la Evaluación y Director del Distrito Eastern Youth de la ciudad de Helsinki. Finlandia	39
Introducción	39
Estándares éticos de la evaluación	40
Un marco válido para la evaluación ética	42
Evaluador - La verdad	44
Objeto de la evaluación - La justicia.....	44
Proceso de la evaluación - La habilidad.....	44
Comunidad - La responsabilidad.....	45
 CAPÍTULO 4. Un marco de evaluación para la información, la consulta y la participación pública	
Kim FORSS. Andante – Tools for Thinking AB, Suecia	47
Introducción	47
Preparación de la evaluación.....	50
¿Cuál es el propósito de la evaluación?	56
La evaluación en práctica.....	61
Los métodos de la evaluación	64
Manejar los resultados de la evaluación.....	81
Política de la evaluación.....	85
Bibliografía.....	87
 ANEXO 4.A1. Profundizar en la evaluación	89

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO 5. Ejercicios de participación en la evaluación pública: estrategias y temas prácticos	
Lynn J. FREWER. Departamento de Marketing y Comportamiento del consumidor. Universidad de Wageningen, Países Bajos	
Gene ROWE. Instituto de la investigación de los Alimentos, Reino Unido	93
Introducción: la necesidad de una participación pública efectiva.....	94
Las lecciones de la experiencia	96
El problema de la evaluación: medidas de la efectividad absoluta y relativa	101
Cómo medir la eficacia del ejercicio de la participación: ¿evaluar o medir?	104
Dificultades para definir eficacia: selección de criterios de evaluación	105
Dificultades para desarrollar instrumentos para medir la eficacia	108
Dificultades para aplicar instrumentos en evaluaciones prácticas	109
Implicaciones para los patrocinadores	111
Conclusiones e implicaciones para una estrategia de participación pública eficaz.....	113
Bibliografía.....	114
ANEXO 5.A1. La lista cuestionario de la evaluación.....	118
CAPÍTULO 6. La evaluación de los ciudadanos de la participación pública	
Giovanni MORO. Asesor de programa, red de ciudadanos activos. Italia.....	121
Introducción	121
Un puzzle metodológico.....	123
Un marco teórico.....	124
La evaluación ciudadana en práctica.....	131
En evaluación	133
Conclusión.....	139
Bibliografía.....	140
Índice de Cuadros	
Cuadro 0.1. Evaluación de participación ciudadana en Finlandia .	17
Cuadro 0.2. Preparándose para evaluar de la participación ciudadana en la evaluación. Lista de cuestiones clave.....	23

	<u>Pág.</u>
Cuadro 4.1. Suecia – Evaluando un proyecto piloto para iniciar el diálogo y la implicación de los ciudadanos	53
Cuadro 4.2. Noruega – Nuevas formas de participación ciudadana en la administración del gobierno.....	55
Cuadro 4.3. República Checa – Campañas de información de la Unión Europea	58
Cuadro 4.4. Finlandia – Desarrollando el proceso de la consulta..	59
Cuadro 4.5. Noruega – Acceso electrónico a listas públicas de correo, de correspondencia entrante y saliente dentro de la administración pública (proyecto EPJ)	60
Cuadro 4.6. Canadá – Evaluación de la consulta pública del Health Canada	67
Cuadro 4.7. Noruega – Encuestas de las opiniones ciudadanas en la información pública.....	69
Cuadro 4.8. México – Indicadores de desarrollo para el programa de participación nacional.....	73
Cuadro 4.9. México – Programa de participación nacional	74
Cuadro 4.10. Suecia – Evaluación participativa de un proyecto piloto	77
Cuadro 4.11. República Checa – Desarrollo de una estrategia nacional para la educación	83
Cuadro 5.1. La implicación pública para elaborar políticas sobre biociencias	95
Cuadro 5.2. Diez puntos para realizar una evaluación.....	114

Índice de Tablas

Tabla 0.1. Ventajas y desventajas de la evaluación participativa interna e independiente	21
Tabla 3.1. Un marco de valores definidos.....	44
Tabla 4.1. Ventajas y desventajas de la evaluación independiente y participativa	78
Tabla 5.1. Nueve criterios para la evaluación	97
Tabla 5.2. Ejercicios de participación pública en Reino Unido evaluados (2000-2001)	99
Tabla 6.1. Papel de los ciudadanos, obstáculos y principios de gobernanza en cada fase del ciclo de elaboración de políticas.....	128

RESUMEN

En todos países de la OCDE, están emergiendo nuevas formas de participación pública. Estos avances han abierto nuevas fórmulas de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas en todo el conjunto de la democracia representativa. Los ciudadanos exigen a sus gobiernos mayores cuotas de transparencia y control, y demandan la oportunidad de participar activamente en la elaboración de políticas que directamente les afecten. Como respuesta, los gobiernos de todos países de la OCDE idean nuevas formas de participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil (OCS) en la elaboración de la política a seguir.

¿Pero son estas nuevas formas de participación realmente eficaces? ¿Apoyan o más bien socavan los mecanismos tradicionales de gestión de políticas? Muchos analistas ven en estas nuevas prácticas, al relacionarlas con la baja participación electoral, militantes de partidos políticos y niveles de confianza en las instituciones públicas, una contribución a la progresiva erosión de la democracia participativa.

Otros han llegado a sugerir el posible final de la democracia representativa, de forma que podríamos estar asistiendo a la transición de la tradicional democracia contractual, esto es, a la «representación permanente» – en el que el «contrato» inicial fruto de las elecciones se debilita y donde los ciudadanos destinatarios de las decisiones pasan a desempeñar un papel de examen y control. Al comparar las, hasta ahora, bien reconocidas y constitucionales «tecnologías» de la democracia representativa con las herramientas para manejar las nuevas formas de interacción, nos percatamos de que éstas son sumamente nuevas y a menudo sólo experimentales (por ejemplo, los debates, los grupos de discusión, paneles de ciudadanos). En medio de toda esta transición, la verdadera cuestión pasa por descubrir cómo construir fuertes canales de comunicación entre los ciudadanos y las estructuras de la democracia representativa. Un parte de la respuesta puede hallarse en el potencial de aprendizaje que ofrece la evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas.

DISMINUCIÓN DE LA BRECHA DE EVALUACIÓN

Como se puso de manifiesto en el Informe, «Ciudadanos como interlocutores. Información, consultas y participación pública en la elaboración de políticas (2001)», existe un considerable desequilibrio entre la cantidad del tiempo, recursos y esfuerzos que los gobiernos en países de la OCDE invierten en conquistar la atención de los ciudadanos y de la sociedad civil para que participen en la elaboración de políticas públicas y la atención que dedican a valorar la eficacia y la impacto de tales esfuerzos. Es lo que se denomina la «brecha de evaluación». Resulta sorprendente que exista una brecha de evaluación tan significativa. Dado que la participación ciudadana en la elaboración de políticas es un fenómeno reciente y la evaluación de la misma es una disciplina relativamente joven, podemos decir que la evaluación de la participación pública está todavía en pañales.

Reconociendo la necesidad de llenar esta brecha de evaluación, el grupo de Expertos de la OCDE sobre las relaciones del gobierno con los ciudadanos y la sociedad civil decidió examinar la forma de evaluación de los gobiernos de sus propias actividades en el campo de la información, la consulta y la participación pública. Su reunión de 14-15 noviembre de 2002, acogió a representantes de 11 países de la OCDE, la Comisión Europea, el Instituto del Banco Mundial, estudiosos y profesionales de la sociedad civil, lo que representó un primer paso en esta dirección. Los resultados de sus discusiones, basados en estudios de ejemplos de sus propios países y demás trabajos de expertos, se presentan en este libro.

Más que un manual técnico para profesionales sobre evaluaciones, este libro ofrece guías de orientación estratégica para responsables de la política y funcionarios públicos encargados de realizar las evaluaciones de participación pública. Ofrece indicación de los elementos clave a la hora de evaluar la participación ciudadana y ofrece ejemplos concretos llevados a término en ocho países de la OCDE.

Cuadro 0.1. Evaluación de participación ciudadana en Finlandia

En el curso de la práctica de la evaluación de los programas de participación ciudadana en Finlandia, oficialmente iniciada en la primavera de 2004, se identificaron varios desafíos específicos:

Éxitos

- ¿Cómo poner en práctica mejoras y recoger los datos que las demuestren?
- ¿De quién es el éxito? ¿Cómo escoger los indicadores correctos que verdaderamente informen sobre el éxito del programa y no sólo del los avances en curso?
- ¿Cómo podemos comparar el resultado actual con el que hubiéramos obtenido de no haber tenido lugar la evaluación?
- ¿Cómo debe usarse la información obtenida de la evaluación?

Tiempo

- ¿Cómo obtener resultados de evaluación que sean relevantes, útiles y de buena calidad en un período de tiempo limitado, por ejemplo, dentro del período de tiempo destinado a la implantación de una política?
- ¿Cómo compaginar la teoría metodológica y la necesidad de resultados realistas?

Recursos

- La evaluación requiere recursos — tanto financieros como humanos — pero también la experiencia de las autoridades públicas encargadas de realizar las evaluaciones. ¿Tenemos suficiente experiencia?
- ¿Importa la evaluación? ¿Los resultados de la evaluación servirán para redistribuir recursos o sólo serán «una información más»?

Ciudadanos

- La evaluación de la participación ciudadana puede ser hecha en muchas maneras, incluyendo el uso de distintas técnicas de evaluación. ¿Cómo podemos asegurar que la inclusión de los ciudadanos en las evaluaciones no sea tan escasa en el futuro?

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**Desafíos clave**

La primera sección del trabajo identifica algunos de los desafíos clave para la evaluación de la participación pública. Su primer capítulo, escrito por Seppo Niemelä (Director de Programa, Programa Participación Ciudadana en la Polí-

tica, Finlandia) ofrece una descripción de primera mano de los problemas con que se encuentran los encargados de diseñar e implementar políticas de participación ciudadana. El autor nos recuerda la dimensión de la perspectiva desde la que la evaluación de la participación pública debe ser diseñada, subrayando que los esfuerzos de reforzar la democracia y la participación ciudadana son importantes porque reafirman los valores de una democracia eficaz siendo necesario para el desarrollo conjunto de la sociedad y la economía. Apunta cómo el proceso del cambio en este campo es lento, por lo que tendríamos que desarrollar un enfoque a más largo plazo para poder valorar el estado y la condición de la democracia. Al ser el Director del Programa Participación Ciudadana en la Política, de Finlandia, su opinión tiene peso para ofrecer algunos comentarios preliminares sobre el papel de la evaluación para mejorar el control.

Richard Murray (Director económico de la Agencia sueca de Gestión Pública, Suecia) enfrenta el estimulante tema de los respectivos papeles de ciudadanos y políticos en la evaluación de la participación pública. Resalta que las evaluaciones constituyen ahora el centro de un debate cada vez más importante respecto a la participación ciudadana en la elaboración de políticas en el marco de la democracia representativa. Destaca dos puntos que frecuentemente se olvidan: primero, las evaluaciones de las acciones anteriores deberían estar basadas en las comparaciones con las acciones alternativas y segundo, a los ciudadanos se les debe dar la oportunidad de tomar parte en la formulación de las alternativas y para ello, los ciudadanos deben tener asesoramiento profesional que les permita crear opciones viables.

Esta sección concluye con la discusión de los criterios éticos a tener en cuenta en la evaluación liderada por Upo Laitinen (miembro de la Sociedad de Evaluación finlandesa, Finlandia). Laitinen opina que las agencias de evaluación profesional deberían adoptar criterios éticos homogéneos de evaluación referidos a la competencia, la integridad y la rendición de cuentas. Sin embargo, estos criterios estandarizados abarcan gran cantidad de situaciones, contextos y distintos evaluadores que difícilmente pueden atender a la evaluación ética. Para tomar en consideración el factor ético requerimos contar con evaluadores que concedan la importancia que se merece a este criterio. Este capítulo se centra en los valores que efectivamente conducen a una evaluación práctica y presenta el «marco de valores» desarrollados por la Sociedad de Evaluación finlandesa que resalta cuatro valores clave: verdad, justicia, capacidad y responsabilidad.

Herramientas de evaluación

La siguiente sección ofrece un repaso inicial de los diferentes enfoques de la participación pública y la evaluación basados en una amplia selección de los instrumentos de los que actualmente se sirven los países de la OCDE en este

incipiente campo. El primer capítulo redactado por Kim Forss (Andante, Suecia), un profesional con experiencia en la materia, desarrolla un marco de evaluación para la información pública, la consulta y la participación. Este autor destaca la importancia de clarificar dos aspectos: el propósito de la evaluación (esto es, si se realiza por razones de auditoría, gestión o aprendizaje); y qué es lo que se evalúa (por ejemplo, si se trata de una política, un programa o un acontecimiento aislado). La elección del método de evaluación se discute en el contexto más amplio, teniendo presente lo siguiente: selección del tema, desarrollo de hipótesis y modelos, pero centrándose en cuestiones más prácticas como el momento de realización y el coste. El evaluador obtiene datos a través de la observación, los sondeos, las entrevistas o la documentación. También se discuten los puntos a favor y en contra, así como ciertas cuestiones técnicas de cada enfoque. Otra de las opciones de estrategia se refiere al nivel que alcanza la participación ciudadana y cómo ésta se organiza. Para que la evaluación sea útil los resultados tienen que ser comunicados. De hecho, la comunicación ha de realizarse en ambos sentidos como un proceso iterativo a través de la evaluación. En los países de la OCDE existen numerosos ejemplos que ilustran los puntos clave y que aparecen en el capítulo.

Sobre la base de su experiencia práctica al valorar la participación pública realizada en Reino Unido, Lynn J. Frewer (Departamento de Marketing y Estudios del Consumidor, la Universidad de Wageningen, Países Bajos) y Gene Rowe (Instituto de Investigaciones Alimentarias, Reino Unido) examinan los asuntos estratégicos y prácticos a que se enfrentan los evaluadores y sus delegados. El capítulo resalta la necesidad de atraer a los ciudadanos en el desarrollo de políticas como un elemento necesario para desarrollar y mantener la confianza popular en instituciones públicas y en el proceso de toma de decisiones. Los autores han notado que la confianza en la participación pública podría disminuir si tales esfuerzos no se evalúan conforme a: cómo son dirigidos; la transparencia del proceso; y el impacto sobre el desarrollo de política. Este capítulo describe varios instrumentos que miden la eficacia según sus parámetros. También identifican las dificultades que encuentran en el momento de la evaluación, desde la perspectiva del evaluador, el organizador y el patrocinador del proceso. A pesar de las dificultades, la conclusión a la que han llegado es que la participación pública es esencial para asegurar la calidad del proceso de implantación de la política a seguir y reforzar la confianza de los ciudadanos en ella. Finalmente, los autores ofrecen algunos datos sobre la planificación estratégica del proceso evaluador y la aplicación de los resultados.

Evaluación participativa

El último capítulo desarrollado por Giovanni Moro (Asesor del Programa Red de Ciudadanía Activa, Italia) aborda el tema de la evaluación directamente desde la perspectiva del ciudadano. Comienza observando que si la incentiva-

ción de la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas es una labor relativamente reciente para los gobiernos, la evaluación de los ciudadanos de las políticas de participación pública constituye la prueba de fuego para la tendencia a considerar a los ciudadanos como un factor que juega a favor de la elaboración de la política y no como un obstáculo.

Este capítulo pretende aclarar el papel de ciudadanos en la evaluación de la participación pública, desde su propia condición y punto de vista. El escritor comienza con algunos comentarios metodológicos y pasa a definir un marco teórico para después suministrar una evaluación de la práctica en curso, efectuada particularmente en Italia. El capítulo concluye definiendo un conjunto de los pasos a seguir en el proceso de evaluación: lo que debe ser valorado, con qué criterios, quiénes han de ser evaluados y de qué modo han de serlo.

PRIMERAS LECCIONES SOBRE POLÍTICAS

La evaluación como enseñanza

Si mantenemos que «la evaluación es la investigación sistemática de la valía o de los méritos de un objeto», tal y como sostuvo, en 1994, la Asociación de Evaluación Americana, entonces la evaluación de la información pública, consulta y participación en la elaboración de políticas debería conducirnos a alguna solución de éxito, tanto desde el punto de vista del proceso como desde el del resultado. Sin embargo, esta consideración presupondría que los responsables de la política habrían definido sus objetivos previamente, lo que no siempre sucede. Las diez pautas contenidas en el Informe de la OCDE, «Ciudadanos como socios, 2001» ofrece la posibilidad de encontrar indicadores que nos ayuden a obtener un exitoso final.

Dado que el compromiso de ciudadanos y sociedad civil en la elaboración de políticas públicas es la nueva práctica caracterizada por la experimentación es probable que, por lo menos inicialmente, su evaluación se emprenda, en lugar de por motivos de auditoría o para reforzar la gestión, para avanzar en el conocimiento. Si el propósito de la evaluación es aprender, entonces, la mejor opción es la que representa la evaluación interna efectuada por el organismo responsable del programa de participación pública podría ser la mejor.

Tabla 0.1. Ventajas y desventajas de la evaluación participativa interna e independiente

	Ventajas	Desventajas
Evaluación interna	Información completa Conocimiento máximo Aplicación de lo aprendido	Competencia limitada Evita temas difíciles
Evaluación independiente	Competencia Legitimidad Rapidez Nuevas perspectivas	Información incompleta Conocimiento mínimo Diseminación lenta Impacto limitado
Evaluación participativa	Aprendizaje mutuo Lecciones aplicadas	Baja competencia Requiere compromiso Lentitud

Fuente: Forss, K.

Evaluación participativa como aprendizaje mutuo

La mayoría de las evaluaciones conlleva algún objetivo de participación. Por ello, como mínimo, a algunos de sus representantes se les preguntaría, al menos, sobre el valor de la política o el proyecto que está siendo objeto de examen. La evaluación participativa va un paso más allá y requiere que todos los grupos de presión se encuentren involucrados de forma activa en su propia evaluación.

El desenvolvimiento de la evaluación participativa nos invita a considerar un nuevo papel de la evaluación; no como un ejercicio donde evaluadores internos y externos se detengan en los grupos objeto de evaluación para que descubran la «verdad» sino, más bien, como un proceso de aprendizaje mutuo. Este enfoque indica que la evaluación debe ser un proceso de autoafirmación y de búsqueda de consenso, y a la vez una manera para desarrollar las actividades sostenibles donde los actores principales tengan interés en conocer las conclusiones obtenidas. Los principales temas pasan por considerar cuándo, por qué y cómo participan en el proceso de evaluación los grupos de presión. Dicha participación podría ir más allá de la mera respuesta a las preguntas de evaluación y ahondar en la definición de las cuestiones, analizar las respuestas, aprovechando el resultado. La evaluación participativa requiere una inversión cuantiosa en la obtención de capacidades de los participantes y provisión del soporte metodológico. Su gran ventaja es que aumenta la probabilidad de que el resultado de la evaluación sea aceptado como relevante y sea usado como base para las futuras acciones (uno de los defectos más comunes de las evaluaciones independientes o externas) (ver el Cuadro 0.1).

Con base a la evaluación de la participación pública en países de la OCDE, pueden extraerse las siguientes lecciones preliminares:

La necesidad de gobiernos de desarrollar instrumentos para la evaluación de la información pública. Las consultas y participación en la elaboración de políticas públicas extraídas de tales iniciativas, que como cualquier otra actividad, son financiadas por las arcas públicas con objeto de hacerlas más efectivas.

- La evaluación del proceso y del impacto tienen la misma importancia.
- Aunque que la evaluación es un asunto técnico se basa en valores, la evaluación no es nunca imparcial.
- Durante la evaluación deben ser consideradas las distintas perspectivas y roles del gobierno, parlamentarios y ciudadanos, y, finalmente
- Los resultados de la evaluación deben ser realmente útiles, y por tanto, ser utilizados por aquellos que toman las decisiones para mejorar el rendimiento futuro en el campo de la información, la consulta y participación pública.

Como ilustra este libro, aún queda mucho por hacer en el desarrollo de los instrumentos técnicos y métodos específicos para la evaluación de la participación pública. Un trabajo actualmente en marcha sobre la Directiva de la OCDE para la Gobernanza Pública y el Desarrollo Territorial en la evaluación de las políticas públicas y el desarrollo de indicadores de gobierno podría contribuir a tales esfuerzos.

Pero quizás, el gran desafío sea la creación de una «cultura de la evaluación» entre políticos y responsables de la información pública, del sistema de consultas y de la elaboración de políticas públicas. Los responsables de estudiar los resultados de la evaluación pueden ayudarse con la relación de pasos a seguir que a continuación se exponen.

La conclusión que se extrae de este trabajo sobre evaluación de la OCDE es que para optimizar los resultados de los análisis de las diferentes evaluaciones se requiere un mejor entendimiento por parte de los gobiernos y administraciones de lo que se considera éxito, en tal sentido, y de cómo se puede alcanzar.

**Cuadro 0.2. Preparándose para evaluar la participación ciudadana.
Lista de cuestiones clave**

1. ¿Qué es objeto de evaluación?
 - Recaudar información
 - Consultas
 - Participación pública
 - Uso de herramientas electrónicas
2. ¿Cuál es el propósito de la evaluación?
 - ¿Verificar que se han alcanzado los objetivos? (auditoría)
 - ¿Adaptar el proceso bajo evaluación? (gestión)
 - ¿Obtener información para documentarla? (aprendizaje)
3. ¿Quién es el responsable de la evaluación y quién puede ser delegado en estas funciones?
 - La Administración interesada
 - Otros departamentos (la unidad doméstica de intervención o de evaluación)
 - Organismos externos a la organización (Parlamento, instituciones de control)
 - Otros (la sociedad civil, personas de reconocida competencia)
4. ¿Cómo participar en la evaluación, a través de qué medios?
 - ¿En la formulación de preguntas?
 - ¿Respondiendo preguntas?
 - ¿En el análisis de resultados?
 - ¿En la interpretación de resultados?
5. ¿Qué métodos deben emplearse?
 - Encuestas
 - Entrevistas
 - Observación
 - Documentación
6. ¿Cómo debe organizarse la evaluación?
 - ¿Cuál será el coste de la evaluación?
 - ¿Qué tiempo requerirá?
 - ¿Quién será el receptor de los resultados? (el órgano actuante o el público)
7. ¿Cómo deben interpretarse y comunicarse los resultados de la evaluación?
 - ¿Hay estrategias de comunicación?
 - ¿Qué canales de comunicación deben emplearse?
 - ¿Cuál será el coste de la difusión de resultados?
 - ¿Cómo deben usarse los resultados de la evaluación?
8. ¿Existe una política favorecedora de la participación ciudadana en las evaluaciones?
 - ¿Hay líneas generales de evaluación?
 - ¿Existen líneas específicas de evaluación en el marco de la Administración?
 - ¿Cómo se desarrollan las capacidades de evaluación en la Administración?

CAPÍTULO 1

HACIA UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE FINLANDIA

Por **Seppo NIEMELÄ**

Director del Programa de Política de Participación Ciudadana de Finlandia

Aumentar los niveles de democracia y participación ciudadana es extremadamente importante ya que para el desarrollo de la sociedad y de la economía, entendidas como un todo, es necesario contar con un proceso democrático de toma de decisiones. Debido a la lentitud del proceso de cambio en este campo, necesitamos desarrollar procesos de evaluación de gran alcance del Estado y de la democracia. Este capítulo se centra en unas primeras observaciones sobre el papel de la evaluación para asegurar el control presupuestario, basándose en las primeras experiencias del Programa de Política de Participación Ciudadana de la Administración finlandesa.

LA EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN NUESTROS DÍAS

La fuerza de la democracia ha ido aumentando desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el futuro de la democracia no es tan evidente. Incluso en democracias estables, el número de votantes ha ido decayendo al igual que el número de afiliados a partidos políticos, lo que constituye uno de los pilares centrales de la democracia representativa. Los sondeos de opinión revelan la pérdida de confianza en las instituciones públicas. Estas tendencias, sobre las que la OCDE ya ha llamado la atención en otros informes, pueden apreciarse también en Finlandia.

Resulta fácil confirmar el llamamiento de la OCDE que recuerda que «los gobiernos deben invertir tiempo y recursos en la construcción de estructuras

institucionales, políticas y legales fuertes, en el desarrollo de instrumentos adecuados y en la evaluación de su propio éxito en atraer a los ciudadanos en la elaboración de políticas» (OCDE, 2001:11).

Otra razón para centrarse en la participación ciudadana radica en la observación y estudio, en las últimas décadas, de la sociedad civil y el capital social generado. Tal y como señaló Robert D. Putnam, en su participación en el Foro de la OCDE sobre Educación y Cohesión Social, que tuvo lugar en Dublín el 18 de marzo de 2004, un número creciente de estudios en los últimos años ha destacado también la íntima conexión «entre redes sociales y resultados sociales tales como menores índices de criminalidad, mejora en atención de la infancia, sanidad de calidad, administraciones eficientes, disminución de la corrupción política y evasión de impuestos, mejora de la economía, etc.»

Resulta esencial reconocer: 1) los factores del cambio que influyen en la democracia tanto como sus propias bases, especialmente, 2) la sociedad civil y su base social y 3) la educación para la ciudadanía activa. De igual importancia es la habilidad para establecer y asegurar la rendición de cuentas de los gobiernos. En lo que sigue, presentaré unos comentarios iniciales sobre el papel de la evaluación para asegurar la rendición de cuentas, basados en el Programa de Participación Ciudadana de Finlandia.

LA DEMOCRACIA Y SU DESARROLLO

En algunos países, especialmente en Finlandia, el estado de la democracia y la forma de perfeccionarla ha sido objeto de un debate aún no resuelto. En Finlandia, este tema ha llamado poco la atención en los últimos años a pesar de que las mismas estructuras democráticas están sufriendo importantes cambios. Por eso ahora es el momento de someterla a un examen general.

Durante siglos, la idea de la democracia ha estado indisolublemente unida a la de Estado-Nación; de hecho, la educación adulta trató de asegurar que todos pudiésemos participar en esta empresa. Sin embargo, los problemas que ha desencadenado la globalización no pueden ser resueltos por un mismo Estado-Nación; necesitamos instituciones a gran escala, en el caso de Finlandia, las de la Unión Europea (UE) y organizaciones. Las nuevas amenazas de hoy, el terrorismo o el crimen internacional y sus consecuencias, la creciente necesidad de proteger a los ciudadanos, también plantea importantes cuestiones alrededor de la democracia.

La toma de decisiones a nivel supranacional junto con la disminución de los recursos públicos impone límites al poder de decisión de los Estados. Sin embargo, esto no significa que el Estado-Nación esté perdiendo todo su poder. Así fue puesto de manifiesto en la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Socia-

les de la Globalización, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo reciente informe señala que el comportamiento de los Estado-Nación como actores globales resulta un determinante esencial de la calidad de la gobernanza mundial (OIT, 2004).

Simultáneamente, la acción global cobra importancia. Hace tiempo sólo teníamos en mente el Estado-Nación, ahora debemos acostumbrarnos a considerar la democracia y la ciudadanía de carácter multinivel. La ciudadanía del Estado-Nación todavía representa el centro de atención, pero los rasgos de identidad de la ciudadanía que antes eran meramente nacionales, ahora son europeos y, últimamente, ciudadanos del mundo.

Es necesario ahondar en el conocimiento de las cuestiones de género. Las mujeres de hoy están mejor educadas y su contribución a la vida laboral ha sido superior a la de épocas pasadas. Las mujeres al fin ocupan su lugar en la esfera pública, aunque existen aún barreras invisibles contra la igualdad. El proceso para conseguir la igualdad es complejo incluso en Finlandia, que será el primer país en Europa en celebrar el centenario de su primer sufragio universal en 2006.

El nacimiento de la sociedad del conocimiento y el uso de las nuevas tecnologías de la información (TICs) es otro factor de cambio ampliamente reconocido. La población está mejor formada y tiene nuevos instrumentos para obtener información y ejercer influencia. Emerge una nueva cultura de toma de decisiones

LA SOCIEDAD CIVIL

La fundación de la democracia se basa en un ciudadano activo como individuo y como miembro de la comunidad y de las asociaciones. En los últimos años, el concepto de la sociedad civil también se ha utilizado en los países nórdicos. La sociedad civil tiene muchas definiciones, pero para nuestro propósito es suficiente decir que cubre todas las actividades que son independientes de los Estados y mercados, basadas en una actividad voluntaria sin ánimo de lucro.

La relación entre el Estado y sociedad civil es, en la actualidad, compleja y problemática. Tradicionalmente, el Estado (especialmente en los países nórdicos) ha apoyado las actividades de la sociedad civil como una cuestión de principio simplemente porque son manifestaciones del derecho de asociación de los ciudadanos. Hoy, este principio se enfrenta a la creciente presión del énfasis puesto en la gestión por resultados y la necesidad de la participación en los servicios de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs).

La información sobre el estado de la sociedad civil y las OSCs es en cierto modo contradictoria. En los próximos años, según vayan envejeciendo sus

miembros y se retiren del trabajo activo, gran número de organizaciones tradicionales deberá afrontar importantes retos. Al mismo tiempo, aparecen nuevas organizaciones, pero algunas se parecen a lo que Z. Barman denomina «un abrigo adherido a la comunidad», una manera de compartir una experiencia o un temor pero que carece de la fuerza de modificar la realidad de la sociedad (Bauman, 2000).

Mi opinión es que globalización está tropezando con las debilitadas estructuras de la comunidad. Lo que aparece ante nuestros ojos es el esfuerzo deliberado por construir la ciudadanía. En paralelo a la sociedad civil, promover la ciudadanía activa se ha convertido en el centro de atención al tiempo que en un objetivo de aprendizaje para toda la vida.

Es importante recordar que los ciudadanos dirigen el Estado federal en lugar de lo contrario. En este proceso, se requieren debates abiertos y libres en la sociedad civil. Sin embargo, se necesitan iniciativas ascendentes y descendentes. El Estado puede apoyar a la ciudadanía activa a través de la educación. Puede crear un marco favorable y establecer los presupuestos de la participación ciudadana. Debe asegurarse de que las estructuras y las funciones de la democracia sean definidas, actuales e importantes para los ciudadanos. Es obvio que el reforzamiento de la democracia y del capital humano es del todo imprescindible.

PRIMEROS PASOS EN LA VALORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN FINLANDIA

Es importante reforzar la democracia y la participación ciudadana por la simple razón de que para el desarrollo de la sociedad y la economía, entendidas como conjunto, se requiere un buen funcionamiento de la democracia y de la toma de decisiones. En este orden de cosas, el proceso del cambio es lento y hay tantos factores, que difícilmente se pueden obtener resultados en una sola legislación. Por lo tanto, habremos de desarrollar un sistema a largo plazo de valoración del Estado y la democracia.

Sería conveniente contar con especiales «auditoras de la democracia». A decir verdad, en Finlandia, estamos desarrollando este tipo de instrumentos, en los municipios. Las auditorías sobre la democracia proporcionan tempranos avisos necesarios de potenciales problemas y ayudan a concentrarnos allí donde hay que actuar.

El Ministerio de Economía finlandés ha ido desarrollando políticas de evaluación y métodos de la dirección pública desde los años ochenta. Uno de los criterios de evaluación ha sido «el impacto de la reforma de los ciudadanos». Se han iniciado algunos proyectos de evaluación, incluyendo un foro de debate de

discusión *on line* llamado «Comparta sus opiniones con nosotros», iniciado en 2000.

Estas evaluaciones suministraron la información necesaria para elaborar el informe que fue presentado por el gobierno finlandés al Parlamento referente a las oportunidades para la participación ciudadana en 2002. La conclusión principal fue que debemos reforzar el diálogo entre ciudadanos y autoridades. A este respecto, las nuevas tecnologías y las redes de información brindan fantásticas oportunidades para la interacción. Debemos seguir valiéndonos de las tradicionales formas de interacción (las reuniones, la retroalimentación, etc.). Sin embargo, el desarrollo de métodos de la democracia representativa es más importante que nunca.

PRIMEROS PASOS DE VALORACIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Programa de Política para Participación Ciudadana es uno de los cuatro programas adoptados por el actual gobierno finlandés. Los otros tres se refieren a la sociedad de la información, emprendedores y empleo. Cada programa lo forma un grupo de ministros coordinados por el ministro coordinador, apoyado por un director de programa y un asesor. La responsabilidad del Programa para la Participación Ciudadana se ha encargado al Ministro de Justicia, y a un grupo formado por los Ministros de Educación, Cultura, Economía e Interior.

El Gobierno decide el contenido de cada programa y lo refleja en un informe estratégico anual. El programa está dotado con una pequeña cantidad de fondos puestos a su disposición. El sistema de gestión del programa no ha cambiado el sistema de competencias en las decisiones entre los ministerios. El trabajo principal se realiza en los ministerios, según el proyecto de que se trate. La mayoría de los fondos derivan de ministerios que han reconducido sus actividades. Los proyectos se dirigen y estudian conjuntamente. Para el éxito del programa horizontal, son imprescindibles el apoyo político y unas condiciones adecuadas para el debate.

A pesar de la falta de autoridad formal, se espera que los Programas Políticos del Gobierno tengan influencia notoria gracias al amplio apoyo horizontal. Los programas son una forma de innovación en la sociedad. Están ganando publicidad y legitimación en el debate social.

Uno de los grandes potenciales de los Programas Políticos del Gobierno radica en el sistema de entradas y salidas y en su valoración. Desde el comienzo, el programa ha suscitado gran expectación y se ha centrado en la capacidad de acentuar la evaluación de la acción del gobierno. Sin embargo, por el mo-

mento, analizar los impactos requiere mucho trabajo, por eso, hay que desarrollar la manera de encontrar definiciones específicas para los objetivos y técnicas para su medición.

EVALUAR PARTIENDO DE OBJETIVOS CLAROS

La evaluación debe realizarse en relación con los objetivos buscados. En el Informe de Estrategia Gubernamental de la primavera de 2004, el gobierno finlandés resumió los objetivos del Programa de Participación Ciudadana en la Política en cuatro puntos principales, con el objetivo de asegurar que:

1. La escuela y las instituciones educativas apoyan el crecimiento de un mayor número de ciudadanos democráticos y activos, de acuerdo con el principio de «formación para toda la vida». Según los ciudadanos finlandeses, los programas educacionales deben implantarse tanto en la Unión Europea como en la ciudadanía global.
2. Las condiciones administrativas y jurídicas determinan la actividad cívica. Posteriormente, se desarrolla la investigación en el tercer sector y en los servicios para el desarrollo y la educación.
3. Se desarrollan formas de participación ciudadana tradicionales y más modernas, de manera que se pueda conseguir la mayor participación ciudadana posible en la actividad de las organizaciones y de la sociedad. La Administración Pública tiene que adecuar los instrumentos y las actitudes para conseguir el diálogo con los ciudadanos.
4. La estructura y las prácticas de la democracia representativa funcionan aceptablemente en todos los niveles de toma de decisiones y tienen en cuenta los cambios sociales generados por la sociedad de la información y de la globalización.

Cada uno de estos objetivos necesita criterios esenciales para que el status de la participación ciudadana y la democracia puedan ser evaluados tanto a nivel nacional como municipal.

APRENDER Y ENSEÑAR LA CIUDADANÍA ACTIVA

Educación

Formar en una ciudadanía activa y democrática es algo que los filósofos pedagogos siempre han subrayado pero a lo que se le ha concedido poca atención en las últimas décadas. De hecho, el objetivo principal del Programa de

Participación Ciudadana en la Política es cambiar este aspecto. Las escuelas y otras instituciones de enseñanza son importantes como órganos vocacionales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad adulta (esta última muy frecuente en los países nórdicos).

El problema en Finlandia no es tanto el nivel de conocimiento de los problemas sociales como la falta de interés en participar, dado que las cifras de participación de población joven son una de las más bajas de toda Europa. Una ciudadanía activa no puede surgir de la nada: requiere conocimientos y habilidades. En todas partes, el principio «*learning by doing*» (aprender con la práctica) es el método clave para la convivencia. Conseguir aumentar los niveles de ciudadanía activa y democrática fue uno de nuestros objetivos al implantar el programa.

Investigación

Debemos dedicar un espacio a analizar cómo se puede respaldar el aumento de la ciudadanía activa. Esta cuestión es centro de atención en muchos países y organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Europa. Desde la perspectiva de las escuelas, existen tres cuestiones: ¿qué tipo de conocimiento debe impartirse en la escuela? ¿cómo puede desarrollarse la democracia en la escuela? ¿cómo pueden las escuelas estimular que los alumnos participen en los trabajos de asociaciones y otras actividades voluntarias?

Al evaluar nuestros avances en los objetivos (1) y (2) del Programa de Participación Ciudadana en la Política podemos obtener información que nos sirve de ayuda. Una importante fuente fue la Encuesta de la Europa Social que comenzó en 2002. Además, se han desarrollado estudios comparados respecto al conocimiento cívico y a las actividades de los escolares. Podemos destacar también datos estadísticos de la participación ciudadana, así como récords de tiempo de dedicación a las actividades sociales.

AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN

Las tres categorías que fomentan el civismo (información, consultas y participación activa) desarrolladas y expuestas por la OCDE en su informe «Ciudadanos como Socios» (OCDE, 2001) también ayudaron a realizar el programa de participación cívica en la política, principalmente ayudó al objetivo (3). Dividimos la participación cívica (objetivo 3) en tres puntos: información, democracia representativa y participación ciudadana (esta última en relación a las consultas y participación activa en la OCDE). Si se quiere reforzar la democracia, se necesitan nuevas aproximaciones y formas de participación en la toma de decisiones políticas y administrativas.

Obviamente, la consulta y participación se refieren a la democracia participativa y no pueden entenderse una sin la otra. Por el contrario, la participación ciudadana tiene efectos muy positivos sobre la democracia representativa. Por ejemplo, la participación activa ayuda a los ciudadanos a comprender la complejidad del mundo de la política de nuestros días. La participación activa estimula el conocimiento, los valores y la experiencia y además tiene un efecto muy positivo en la calidad de la toma de decisiones y la Administración.

Por supuesto, las cifras de participación electoral continúan siendo un criterio claro y medible del estado de la democracia. El objetivo preliminar de este programa político es que la participación electoral en las elecciones nacionales alcance el nivel de otros países nórdicos y de otros países de la UE en las próximas elecciones. Además, el objetivo es que la participación electoral en las elecciones nacionales no esté por debajo del 50 por ciento en ninguna circunscripción.

Se debe estudiar hasta qué punto los sondeos de opinión influyen en los sistemas electorales en la participación y en la información suministrada durante las campañas electorales. Por ello, el Ministro de Justicia, Johannes Koskinen, ha establecido una comisión especial para estudiar los niveles de participación y los partidos políticos que han participado.

Los ciudadanos han de tener acceso a una información veraz y adecuada. Votar no debe ser una molestia. Las elecciones deben reflejar el parecer de los ciudadanos. En este sentido, se pueden conseguir mejoras. Pero quizás no sería correcto pensar que aumentar los niveles de participación con determinadas maniobras (por ejemplo con la ayuda de la publicidad) podría ser una solución efectiva para los problemas a los que se enfrenta la democracia. Esto sería un engaño. La participación electoral es todavía un indicador del estado de la democracia, no de la democracia en sí misma.

Con respecto a la evaluación, el Primer Ministro ha lanzado una afirmación de las comunicaciones y de las relaciones públicas de la administración que valora el objetivo desde el punto de vista teórico y desde la perspectiva de los ciudadanos y de la democracia. Por su parte, el Ministro de Hacienda continúa desarrollando un programa extensivo de consultas y de participación pública en la Administración estatal y local que incluye el uso de las nuevas tecnologías y que también está relacionado con los criterios de evaluación de esta nueva área. En todos estos proyectos, la evaluación es el tema clave pero, sin embargo, esto es sólo el comienzo.

Finalmente, hemos decidido que un grupo de expertos en este campo realicen una «evaluación creativa» para clarificar qué significa la igualdad de género y cómo debe implantarse en el programa de participación ciudadana.

CREAR CAPITAL SOCIAL

Es sorprendente lo cerca que están los objetivos del Programa Político de Participación Ciudadana del concepto de capital social que la OCDE está desarrollando. Con objeto de medir y evaluar el concepto, hemos extraído sus dimensiones:

- Participación social (influencia y voluntarios en las asociaciones).
- Redes de amigos y apoyo prestado y recibido.
- Participación ciudadana (participación electoral en las elecciones generales y en otras).

Si añadimos a estas dimensiones «las opiniones del área local», el capital social puede ser un buen punto de partida para la evaluación de la participación ciudadana. Es importante continuar con el desarrollo de instrumentos que midan el capital social porque, en un futuro, esto podría suministrar estudios comparados a nivel internacional al evaluar la participación ciudadana y el estado de la democracia. Un objetivo principal para la evaluación en el Programa es que los indicadores de capital social se eleven en todos los grupos de edad.

RETOS DEL FUTURO

La cuestión principal para el trabajo futuro es cómo encontrar indicadores que verdaderamente informen sobre el desarrollo de la participación ciudadana en Finlandia y, desde luego, el éxito del Programa de Participación Ciudadana. En una evaluación cualquiera, es importante concentrarse en los rendimientos que en las aportaciones.

La aproximación a la evaluación se dirigirá hacia: cómo presentar información relevante para los que toman decisiones políticas de manera que sea útil y cómo reformar los procedimientos administrativos y políticos y desarrollar foros adecuados para la discusión pública. El objetivo general según el gobierno es que, después de un debate abierto, disponga de tanta información obtenida de la evaluación que puedan tomar decisiones para reformular o redirigir la política en este campo tan importante.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Z. (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

ILO (2004), *A Fair Globalisation: Creating Opportunities for All*, ILO, Geneva.

OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCDE, París.

CAPÍTULO 2

EL CONTROL CIUDADANO DE LAS EVALUACIONES Y EL DIFERENTE PAPEL DE LOS POLÍTICOS

Por **Richard MURRAY**

Economista Jefe de la Agencia Sueca de Gestión Pública de Suecia

Las evaluaciones constituyen un forum de creciente importancia para la participación ciudadana en la política y la toma de decisiones dentro de la democracia representativa. Sin embargo, en general, se olvidan dos puntos muy importantes: en primer lugar, las evaluaciones de acciones pasadas o propuestas deberían basarse en comparaciones con acciones alternativas y, en segundo lugar, a los ciudadanos se les debería dar la oportunidad de formular esas alternativas. Este capítulo trata estas cuestiones y cómo, para llevarlo a cabo, los ciudadanos deberían tener acceso a una asistencia profesional que les permitiera crear alternativas viables.

INVOLUCRAR A LOS CIUDADANOS EN LA EVALUACIÓN

La participación ciudadana se realiza, en cierto modo, a través de las evaluaciones. Cada vez con mayor frecuencia, los políticos y los responsables de las tomas de decisiones piden a los ciudadanos que participen en las evaluaciones, tanto evaluando *ex post* sobre lo que ha pasado o evaluando *ex ante* una acción propuesta. Se les denomina accionistas, contribuyentes, ciudadanos preocupados o víctimas/beneficiarios de alguna acción que se ha llevado a cabo o que se ha propuesto. Se les llama así con distintas intenciones: para dejar que se desahoguen, que sus voces sean oídas, para extraer información, lograr influencia, crear nuevas opiniones. Las evaluaciones, por tanto, forman un forum cada vez más importante para la participación ciudadana en política y toma de decisiones dentro de una democracia representativa.

En esta relación, para que los ciudadanos tengan algo relevante que expresar, hay varios extremos que debemos recordar: los ciudadanos escogidos para la evaluación deben de ser aquellos a quienes les afecte; ambos, representantes y personas han de ser incitados a participar; el tiempo y la remuneración deben ser suficientes; se debería planear el tiempo necesario para informar y recibir información, los participantes han de tener la oportunidad de formular un criterio de evaluación. Sin embargo, hay dos puntos importantes que normalmente se olvidan:

1. Las evaluaciones de acciones propuestas o pasadas deberían basarse en comparaciones con acciones alternativas que son consideradas serias competidoras de la acción a evaluar.
2. Los ciudadanos deberían tener la oportunidad de formular esas alternativas.

EL PAPEL DE LAS ALTERNATIVAS DE LAS EVALUACIONES

Cualquier evaluación que pretende decir algo sobre los efectos e impactos de una acción dada tiene que comparar esa acción en relación a otros estados. El resultado es la diferencia entre dos estados, uno que contiene la acción que se propone o realiza, y el otro que no contempla la acción. La concreción de ese otro estado es, sin embargo, decisiva para poder medir o examinar cualquiera de los efectos. La evaluación se basa precisamente en ello.

Este otro estado puede «no contener ninguna acción», en cuyo caso sería de menor interés que la comparación con otro que contenga la segunda mejor acción tomada, una acción, que en su momento se consideró que sería la más viable. Supongamos que evaluamos la concesión de una autopista y la comparemos con otra acción en la que se deniegue la concesión. Cuanta más demanda de viajeros exista más exacto será el resultado de la evaluación. Sin embargo, si comparamos la autopista en relación con el transporte público, el resultado será menos exacto.

Muchas evaluaciones no prestan atención al problema de la formulación de alternativas, a lo sumo las comparan con las que no contienen acción, algunas veces son denominadas como desarrollo «*counter-factual*» (contractual).

CONTROLAR ALTERNATIVAS

Dado que las especificaciones de las alternativas determinan el resultado de la evaluación, resulta esencial controlar la formulación de las alternativas presentadas por los que intervengan en el proceso. Esto es válido tanto para los

políticos como para los ciudadanos. Si el grupo no formula las alternativas, los evaluadores, administradores y burócratas lo harán, decidiendo el resultado. A los ciudadanos que tomen parte en una evaluación debería además dárseles la oportunidad de formular lo que consideren conveniente. Si hay varios grupos de ciudadanos, deberán existir diferentes propuestas para cada una de las acciones alternativas. Todas estas propuestas son usadas como medidas que proporcionen comparaciones con la acción propuesta o llevada a cabo.

Formular una alternativa puede ser fácil o no serlo. Algunas veces la viabilidad y los costes son difíciles de analizar. Los ciudadanos deberían por tanto, tener acceso a asistencia profesional que les ayuden a crear alternativas viables.

UN PAPEL DIFERENTE PARA LOS POLÍTICOS

¿Deben los ciudadanos colaborar con los políticos a realizar sus anteproyectos? ¿o deberían los políticos verse a sí mismos como meros mediadores que ayudan a los ciudadanos a realizar sus proyectos?

La participación ciudadana, si se le concede la importancia que merece, debería contribuir a conceder mayor protagonismo a la población. Los políticos electos alegan que representan la voluntad del electorado, pero cada vez les será más difícil mantener esta imagen ante ciudadanos más preparados que hace tiempo que dejaron de verse como miembros de la comunidad política. Al menos, así sucederá cuando llegue el turno de tratar los asuntos importantes: planificación de la ciudad, transporte público, mantenimiento de parques, escuelas, seguridad pública,... A nivel nacional e internacional, el liderazgo político activo es todavía muy necesario, aunque sin descuidar que grupos de ciudadanos activos puedan tomar parte en la elaboración de la política. Si la política se ve como el proceso por el cual los proyectos colectivos consiguen mejorar las condiciones de vida de población, resulta evidente que estos grupos deberían tener el control del proceso, sin embargo, necesitan ayuda y el papel de los políticos es proporcionársela: suministrando recursos (tiempo, dinero y experiencia) para el proceso, creando un foro para resolver las desigualdades, conduciendo a los grupos en cuestión a través de los entresijos de la burocracia, extrayendo las conclusiones, etc. En este proceso las evaluaciones (*ex post* y *ex ante*) representarán un papel muy importante. Y deben ser diseñadas de manera que les devuelva el control a los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

MURRAY, R. (2002), «Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives», *Evaluation*, Vol. 8, No. 1, pp. 81-100.

CAPÍTULO 3

ESTÁNDARES ÉTICOS Y EVALUACIÓN

Por **Iipo LAITINEN**

Miembro de la Sociedad Finlandesa de la Evaluación y Director del Distrito Eastern Youth de la ciudad de Helsinki. Finlandia

Al evaluar, se debe prestar atención a aspectos éticos y técnicos. Algunas asociaciones de evaluación han adoptado estándares éticos para la evaluación, referente a competencia, integridad y veracidad. Pero los estándares cubren tal cantidad de situaciones, contextos, evaluadores individuales y sus motivaciones, que raramente pueden solventar una evaluación ética. Para que la ética entre en acción se necesita ser entusiasta y estar implicado. El capítulo se centra en los valores que actualmente dirigen prácticas de evaluaciones concretas, a la vez que introduce un marco de valores desarrollado por la Sociedad de la Evaluación de Finlandia.

INTRODUCCIÓN

En años recientes, se ha detectado un creciente interés por los valores y la ética de la evaluación en la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la calidad de la gestión. Esto no debería sorprendernos puesto que muchos valores se relacionan directamente con la utilidad del proceso evaluador. La utilidad se hace viable principalmente a través de recursos y técnicas sonoras de recoger información. Sin embargo, en la discusión de la evaluación se deben tomar en consideración los aspectos éticos y técnicos.

Hasta ahora, los valores y la ética de la evaluación se han descrito a través de un conjunto de parámetros dados, como por ejemplo la veracidad o, incluso, el sentido común. Pero esto es más «validación» que valores. Cuando las comu-

nidades y asociaciones de evaluaciones nacionales e internacionales acuerdan estándares, los asuntos de la ética cobran gran importancia. La cuestión es ¿qué ganaremos estableciendo estos estándares? ¿para quiénes están establecidos? Hay una demanda de transmisión multicultural pero los estándares éticos no pueden cubrir todas las situaciones y contextos posibles sin convertirse en triviales. ¿Qué sacamos como beneficio? ¿No sería mejor que el acto evaluador fuera un agente moralmente responsable en vez de un actor obediente, sea cual sea la situación?

ESTÁNDARES ÉTICOS DE LA EVALUACIÓN

En algunas sociedades de evaluación, los objetivos que constituyen la sociedad están definidos. Algunos se centran en definir los contextos y el sentido de alcanzar los objetivos profesionales.

La Sociedad de Evaluación canadiense mantiene un conjunto de tres estándares que les sirve como guía de sus principios éticos: competencia, integridad y veracidad. Como por ejemplo «los evaluadores deberán actuar con integridad en su relación con todos los (stakeholders) accionistas» (www.evaluationcanada.ca).

En la guía de principios para evaluadores de la Asociación Americana para la Evaluación, utilidad, veracidad, propiedad y exactitud se recomiendan como criterios para juzgar los esfuerzos de un programa evaluador. Estos estándares han sido aprobados por el Instituto de Estándares Nacional Americano (ANSI) y apoyada por la Asociación Americana de la Evaluación y otras catorce organizaciones profesionales.

Los estándares éticos pueden parecer una garantía suficiente para una evaluación adecuada, siendo el objetivo asegurar que se tomen decisiones similares en todas las demás evaluaciones. Esta puede ser «un cuchillo de doble filo» de una evaluación ética. Construir un modelo orientador, aunque sólo sea para un único evaluador no es una tarea exenta de problemas. Para algunos evaluadores, los estándares ofrecerán algún nivel de orientación.

La presunción de que el racionalismo provee la generalización significa que se consiguen los objetivos, por ejemplo, que las acciones sean justas y esenciales. Al mismo tiempo este enfoque parece dirigirse hacia el bien de la sociedad. ¿Puede éticamente el papel del evaluador sobrepasar a la persona, una persona que es parte de la sociedad y un bien social?

Los estándares de la evaluación siempre operan en dos niveles firmemente integrados, que son el evaluador individual y la sociedad. Esto significa que un cuerpo de doctrina (un grupo de principios) no puede sobrepasar el papel humano del evaluador, incluso si ellos guían su papel profesional. Este factor huma-

no que está unido a la moralidad es más que simplemente representar un papel obediente. Los estándares, sin embargo, cubren una amplia gama de situaciones, contextos, evaluadores individuales y sus motivos que apenas pueden ser la milagrosa solución a la evaluación ética.

Tomemos por ejemplo la justicia como un estándar general aplicado a cada situación individual. Si hay falta de justicia, por ejemplo porque el evaluador no tenía toda la información necesaria ¿se ha cometido un error en aplicar un estándar? ¿se podría decir que el evaluador está equivocado? Si eso fuera así ¿debería ser sancionado el evaluador? Si el evaluador lo hizo lo mejor posible pero el procedimiento fracasó ¿podemos decir que el estándar de justicia se aplicó? O si la evaluación se comprueba que fue justa sin haber aplicado conscientemente un estándar de justicia ¿podremos concluir que el estándar general de justicia no es un estándar general después de todo?

Un individuo como agente moral tiene un doble papel, el de individuo y agente (por ejemplo, no se puede separar el lado profesional del humano). Los derechos y deberes comunes relacionados con el factor humano están presentes en todas las situaciones; el profesional no puede obviarlos, sin embargo, los estándares no pueden estar por encima de los individuos de una comunidad. Es normal por tanto esperar por parte del evaluador y del público una moral común que define a los individuos como seres humanos y no como profesionales. El respeto por los seres humanos permite concretar la moral de la comunidad así como la de los individuos.

La moralidad no puede ser decretada como una ley ni tampoco puede ser sancionada de la misma manera que las leyes, la actitud moral es, en principio, voluntaria.

Los principios éticos no especificados, en los cuales la mayoría de la comunidad de la evaluación está de acuerdo, conllevarían éticas triviales. Pero los estándares crean problemas precisamente porque, como normas de la evaluación, necesitan ser concretos. ¿Pueden los estándares llegar a ser alguna vez universales? ¿Pueden cubrir todas las situaciones y casos posibles? Se debe recordar que no solo existe el acto de decidir, también está la decisión sobre algo. Por tanto, siempre hay un riesgo de que la ética de la evaluación se convierta meramente en ética del acto de decidir y no en objetivo.

Por otro lado, un ambiente evaluador sin estándares nos conduciría a un mercado de valores donde a los evaluadores individuales se les dejara decidir sus valores y sus opciones podrían convertirse en superficiales y arbitrarias. En esos casos los evaluadores pueden no funcionar como agentes morales autónomos. Si los evaluadores siguen los estándares dentro de un mercado de valores alterarán sus principios morales pudiendo dejar la decisión final a otros. Esto limitaría la propia identidad moral del evaluador para elegir el pertenecer a una

comunidad que les facilita alguna identidad ética o simplemente un papel. La ética se basa siempre en elecciones individuales, justificaciones morales y responsabilidades, no sólo en manifestaciones. El concepto de objetividad está basado en la racionalidad, en la falta de compromiso personal, en la universalidad del ser y la asunción de que cada uno se puede dividir entre inteligencia y aspiración. Para que la ética se muestre, es necesario que la persona sea entusiasta y esté comprometida con los principios éticos.

La pregunta central concierne la perspectiva hermenéutica desde la cual se examina la evaluación ética y sus posibles normas derivadas. Para que la moral sea efectiva cada individuo debe comprometerse con ella, la moralidad no es un sistema de regulación del comportamiento en el cual los estándares están bloqueados. La evaluación ética se enfrenta por tanto a un nuevo reto: proveer marcos teóricos en los que la evaluación práctica de problemas pueda ser resuelta. Los estándares que se deben usar para acelerar el proceso no garantizan todo el sistema de la evaluación ética.

Sin embargo, en la aplicación de estándares es necesario apreciar la diferencia entre objetivos, principios, normas operativas y soluciones concretas. En el contexto ético los estándares no son evaluados; se refieren a distintos problemas que necesitan diferentes escalas. La evaluación ética no se puede medir de acuerdo a la habilidad técnica del evaluador.

Ser un «evaluador» no es sólo una función. El evaluador es siempre un factor humano que parte de una sociedad y de una ética social. Las éticas de la evaluación no se separan de la comunidad que las rodean sino que son una parte del contexto social. El proceso de evaluación nunca se lleva a cabo en condiciones imparciales; un evaluador como individuo y la sociedad en su conjunto no son puntos éticos opuestos sino que están conectados el uno con el otro.

Los principios éticos de la evaluación deberían ser atractivos más que intimidatorios e impuestos. Las asociaciones de evaluación profesional podrían establecer principios morales siendo éticamente transparentes y promoviendo los procesos de la ética de la evaluación para un proceso que esté realmente involucrado, un proceso que no se pueda reducir solamente a los resultados e indicaciones. En vez de establecer un mero sistema de estándares comunes debería de haber maneras diferentes de procesar el sentido del evaluador de la razón pública, de la moral de la sociedad y de la conducta moral de las comunidades evaluadoras.

UN MARCO VÁLIDO PARA LA EVALUACIÓN ÉTICA

Varias encuestas generales de la evaluación ética demuestran que el proceso de definición para los valores no resulta fácil. También muestran que estos va-

lores existen independientemente del proceso de definición; de hecho la pregunta principal es ¿qué valores se pueden encontrar para redirigir prácticas de evaluaciones más concretas? Una manera de responder a esta pregunta es usar un marco de valores, originalmente un borrador de bases para un trabajo ético de la Sociedad Finlandesa de Evaluación (FES).

El riesgo de asumir un lenguaje moral aplicado a un proceso de definición válido es que presenta descripciones impersonales cuando al fin y al cabo una elección moral es siempre un acto personal. Las teorías y los marcos válidos no se pueden usar para delimitar las elecciones morales de cada uno. La intuición moral por sí sola nunca es suficiente para una justificación moral.

Los principios éticos detrás de cada marco válido no nos dan indicaciones concretas de lo que está bien o mal. Solamente nos proveen de métodos y medidas para que cada uno llegue a la conclusión de lo que está bien y es justo. Los principios éticos descansan sobre los niveles de moralidad, procuran hacernos esa área visible y comprensible.

Si los valores son vistos como el estándar de lo que enseña la filosofía moral occidental, son más que un paquete de palabras y descripciones. De hecho los valores pueden verse como ambiciones o deseos que son válidos en prácticamente todas las circunstancias. Por tanto, se puede decir que una persona es igual a los valores que defiende. Interpretado de esta manera, los valores no se nos muestran como una lista de palabras sino como las elecciones personales de cada uno y las acciones llevadas a cabo de acuerdo con esas elecciones.

Los valores definidos por la Sociedad Finlandesa de Evaluación (FES) se muestran en el gráfico 1 (Tabla 3.1). El punto necesario de partida para este enfoque es que el evaluador es una persona moral. La asunción es que la esencia humana del evaluador y su función como agente moral en un contexto social se mantiene igual incluso aunque las circunstancias cambien.

El marco está diseñado de tal manera que la parte izquierda introduce las dimensiones de un evaluador y el proceso de evaluación como, por ejemplo, ciertos derechos basados en los valores y responsabilidades. La parte derecha introduce otros actores, los objetos individuales de la evaluación y la comunidad que los rodea. El marco indica que el evaluador y la comunidad están ligados interactiva e intrínsecamente, esto constituye los diferentes añadidos del proceso de evaluación. Los valores de la evaluación están basados en estos añadidos. Por tanto el centro de la ética de la evaluación es una asunción de que lo bueno de otro y lo bueno de uno mismo tiene igual importancia.

Tabla 3.1. Un marco de valores definidos

Evaluator	Objeto de la evaluación
La verdad — Libertad de búsqueda — Acercamiento verdadero basado en el conocimiento	La justicia — Tratar a la gente con dignidad, protección del individuo. — Habilidad para ajustarse al papel de los que son evaluados. — Proporcionar a aquellos que son evaluados la suficiente información acerca de la utilización de los resultados.
Proceso de evaluación	Comunidad
La habilidad — Experiencia, gestión adecuada de los procesos — Capacidad profesional requerida por el proyecto evaluador	La responsabilidad — Fiabilidad e implementación de los resultados; asegurando la inviolabilidad de los derechos de la comunidad. — Responsabilidad por las acciones que siguen a los resultados de la evaluación.

EVALUADOR - LA VERDAD

De acuerdo con el cuadro una buena evaluación no sólo se refiere a las prácticas de evaluación basadas en valores sino también a la manera de percibir los derechos y responsabilidades de los evaluadores. Un evaluador debe tener libre acceso a la información y libertad para buscar la verdad. La verdad debe ser la que limite sus acciones.

OBJETO DE LA EVALUACIÓN - LA JUSTICIA

El tratamiento justo de un objeto de evaluación significa tener en consideración sus derechos y tratarlos de una manera justa. También está implicado el concepto de reciprocidad: los mismos derechos, las mismas responsabilidades, la libertad y el beneficio de la comunidad son los objetivos principales del ejercicio de la evaluación. Para conseguir esta perspectiva un evaluador debería ponerse en el lugar del objeto de evaluación, por decirlo de alguna manera ser las víctimas de la evaluación e investigar sus propios valores y motivos desde este ángulo.

PROCESO DE LA EVALUACIÓN - LA HABILIDAD

Del evaluador se espera que maneje los métodos de evaluación y los procedimientos. El valor que está detrás de todo esto es la habilidad. Algunas de las

responsabilidades del evaluador se acercan a las de un investigador; están también las responsabilidades con la comunidad que da permiso al evaluador para llevar a cabo la evaluación y participa en las prácticas de evaluación. Autorizando la actividad la comunidad fija normas de evaluación. Por tanto, una evaluación ética significa algo más que un simple uso apropiado de los métodos de evaluación. La discusión sobre los valores de los métodos se refiere a las normas dentro de la táctica de la evaluación, en otras palabras a la validez del proceso. Las normas externas de la evaluación son factores que conectan los resultados del proceso con un mayor contexto social. La evaluación es así mismo siempre un producto de cooperación y por tanto ligada a la comunidad que le rodea, al menos indirectamente. La premisa es que integridad y justicia se consiguen en el proceso de evaluación y que el proceso proporciona información socialmente relevante.

COMUNIDAD - LA RESPONSABILIDAD

Finalmente, se trata sobre cómo se interpreta todo esto en una sociedad que permite las prácticas de evaluación, mantiene la responsabilidad de los resultados y autoriza las acciones subsiguientes adoptando la perspectiva de ambos, el evaluador y un cliente. Incluso cuando todos los aspectos de un cuadro son de igual importancia el punto de partida debería ser la comunidad. La comunidad de evaluación colegiada valida la evaluación. Siempre se debe recordar que el evaluador, el objeto y el encargado de una evaluación son siempre parte de la comunidad que le rodea y por tanto no independientes.

CAPÍTULO 4

UN MARCO DE EVALUACIÓN PARA LA INFORMACIÓN, LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Por **Kim FORSS**
Andante - Tools for Thinking AB, Suecia

Este capítulo trata de crear un marco para evaluar políticas y programas que involucren a los ciudadanos a través de varias formas de diálogo como por ejemplo el de la participación pública, consulta y provisión de información. Cuando nos embarcamos en una evaluación es necesario tener claro dos cosas: 1) el propósito, si se hace para contabilizar, para apoyar decisiones o para aprender y 2) qué se está evaluando, si es una política, un programa u otra cosa. La elección del método se enmarca en una más amplia selección del enfoque, el desarrollo de los modelos y las hipótesis y en temas de presupuestos. Un evaluador puede recoger datos a través de la observación, encuestas, entrevistas o documentación. Las ventajas y desventajas así como algunos de los temas técnicos ligados a cada enfoque de una evaluación serán discutidas en el capítulo. Otra de las cosas que puede hacer el evaluador está relacionada con el nivel de participación y cómo esta participación se organiza. Los resultados necesitan comunicarse si la evaluación es útil; la parte final del capítulo describe estrategia de comunicación y enfatiza que la comunicación debe tener dos vías y ser un proceso interactivo a través de la evaluación. Este capítulo concluye con sugerencias para un estudio más exhaustivo.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo nos ofrece unas guías preliminares para enfrentarse al sujeto de la evaluación. Se ha beneficiado enormemente de las guías y las indi-

caciones proporcionadas por el Grupo de Expertos de la OCDE sobre Relaciones del Gobierno con el ciudadano y la sociedad civil, cuyos miembros han contribuido también con numerosos ejemplos en el transcurso de 2002 y 2003. En particular este capítulo busca crear un marco para la evaluación de la actividad gubernamental informando, consultando e involucrando a ciudadanos a la hora de elaborar una política pública. El análisis no lleva a los temas principales, los elementos y las opciones de consideración cuando creamos dichos marcos. El deseo es proporcionar una guía práctica y ofrecer ejemplos concretos. Pero ¿por qué es la evaluación un tema tan importante? El propósito de la evaluación es ayudar a las agencias gubernamentales a reforzar sus esfuerzos de informar, consultar e implicar a los ciudadanos en elaboración de la política pública. Lo que vamos a tratar es qué funciona, qué no y por qué.

Definiciones

Antes de nada es necesario ponerse de acuerdo en las definiciones. La evaluación es una disciplina joven dentro de las ciencias sociales y aunque es el centro de estudio de múltiples organizaciones profesionales, conferencias anuales, publicaciones comunes y científicas, programas universitarios y cursos de formación, actualmente no hay una definición común de ella. La más cercana puede ser la adoptada por la Asociación Americana de Evaluación que dice: *«la evaluación es la encuesta sistemática sobre lo que merece la pena o el mérito de un objeto»*.

Esta es una definición corta y elegante y es además el mínimo común denominador de los elementos que los investigadores en este campo han sido capaces de acordar. Hay algunas cosas que debemos tener en cuenta:

- Primero, la definición no especifica que las evaluaciones tienen que ser independientes, es decir llevadas a cabo por expertos independientes. Las evaluaciones pueden ser también internas y pueden conseguir la participación de los implicados.
- Segundo, una evaluación no se define por su propósito. Aunque ésta sea hecha para monitorizar y controlar, aprender, tomar decisiones o cualquier otro propósito, al estudio se le puede llamar evaluación.
- Tercera, la definición no especifica lo que es el objeto. Una evaluación puede valorar un proyecto, un programa, una organización, una política, o incluso un discreto objeto como por ejemplo la información de una página web.
- Cuarto, la definición no señala qué es lo que constituye lo que merece la pena o es meritorio. Esto podría ser el alcanzar un objetivo, la efi-

cacia, la efectividad, la relevancia, la belleza, la durabilidad, la capacidad de supervivencia o cualquier otra cualidad o conjunto de cualidades.

- Quinto, la definición no dice nada sobre cómo se va a distribuir la evaluación, si debería ser presentada formalmente, abierta al público o incluso, presentada por escrito. Presumiblemente un proceso de evaluación podría terminar en un seminario y no necesariamente debe conllevar un informe escrito.

Consecuentemente, la práctica de la evaluación varía; diferentes organizaciones especifican más concretamente lo que es la evaluación en su contexto. Es por ejemplo muy común decir que las evaluaciones tienen que ser realizadas por técnicos independientes. La definición citada anteriormente se basa en dos aspectos fundamentales. El primero, que la evaluación tiene que ser una valoración válida. Esto la diferencia de la búsqueda pura y dura, que no necesariamente tiene que aparecer en una valoración válida. El segundo, es que la evaluación tiene que ser un proceso sistemático de preguntas —se debe basar en los métodos de búsqueda de las ciencias sociales, en la sistemática recolección y análisis de datos.

Las evaluaciones dentro del campo de la información, la consulta y la participación deben valorar lo que es válido de estos procesos. Los individuos que organizan y realizan las evaluaciones deberán definir lo que constituyen un buen proceso de evaluación —por ejemplo en términos de números de participantes, de la calidad y de los efectos de la participación. Además la valoración debe ser sistemática; esto es, cuando el equipo evaluador llega a conclusiones sobre si los procesos fueron válidos, las conclusiones se deberían basar en datos empíricos y en el proceso lógico.

El párrafo que sigue está basado en la comprensión de lo que es una evaluación y lo que no. Pero el Estado debe tener en cuenta que hay otras definiciones y otros acercamientos (ver el anexo para más información). La definición que hemos usado aquí tiene varias ventajas: es la más aceptada normalmente por todas las asociaciones profesionales, es clara y simple y puede aplicarse flexiblemente. Hay muchas más, con un enfoque más específico, pero todas cabrían dentro de esta definición.

El capítulo está organizado en tres secciones principales. La primera trata de cómo preparar una evaluación y sus posibles enfoques y propósitos. Estos son parámetros básicos que influyen en cómo está organizado el proceso; es muy importante concretar el enfoque de la evaluación. Es obvio que los evaluadores realizarán la evaluación de una forma diferente si están valorando la participación ciudadana en el proceso legislador por ejemplo, que si el objeto de la evaluación es una campaña informativa.

La segunda parte trata sobre el proceso de la evaluación. Aquellos que realizan la evaluación tienen el derecho de esperar que el proceso sea conocido. Hay un debate sobre qué es lo que constituye una buena evaluación, seguido de una pequeña encuesta de método y cómo éstos deben ser aplicados a los propósitos y objetivos de una evaluación específica. Una de las características más importantes del diseño atañe al nivel de participación pública. La cuestión no es si debemos tener participación pública sino cómo debe ser organizada y en qué etapa del proceso nos será útil invitar a una participación mayor de los implicados.

La tercera sección trata de las etapas finales del proceso de evaluación valorando los resultados. Aunque hay mucho que decir en este aspecto. Es un área metodológicamente tan importante como cualquier otra, aunque use métodos de comunicación en vez de métodos científicos. Finalmente, hay un anexo que nos proporcionará información adicional sobre la evaluación.

La organización de este escrito en tres secciones no valora el hecho de que la preparación, la realización y la conclusión del proceso evaluador son igualmente importantes. No es poco común que la realización de la evaluación reciba mayor atención pero si obviamos reflexionar acerca del principio y si fallamos en concluir el proceso apropiadamente habrá sido un esfuerzo baldío. Empezaremos con una afirmación provocadora: cuando distribuimos recursos de un proceso evaluador (tiempo y dinero) una buena regla sería gastar 30 por ciento en preparación, 40 por ciento en ponerlo en práctica y 30 por ciento en comunicación para asegurarnos el uso de los resultados.

PREPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN

¿Cuál es el propósito de la evaluación?

Normalmente se dice que las evaluaciones se llevan a cabo con tres propósitos: 1) auditar 2) organizar 3) aprender. De las evaluaciones se espera que verifiquen si los resultados están alineados con los objetivos; al mismo tiempo deben mejorarse (Stokke, 1991). Es a través de las evaluaciones cómo se pueden documentar buenas prácticas y aprender de la experiencia (Cracknell, 2000). Aparte del valor inherente de la evaluación como un sistema de manejo de información, es imposible concebir una organización moderna que gaste dinero público sin tener un sistema de control. Los sistemas evaluadores establecen legitimidad. Los evaluadores a veces, sin embargo, dan informaciones embarazosas. No hay duda que los sistemas evaluadores pueden crear problemas.

A pesar de que los informes puedan resultarnos incómodos, es a través de la diversidad de opinión y la argumentación como aprendemos (Majone, 1989).

El aprendizaje significa adquirir nueva información y cambiar ideas. Esto quiere decir que se rebaten las viejas formas de pensar. Esto no siempre va a ser un proceso fácil (Weik y Westley, 1996). Hay una tensión inherente en la evaluación: para allanar el camino de la toma de decisiones, los evaluadores necesitan hablar el mismo lenguaje que la gente de estas organizaciones. Los informes de evaluación levantan el interés de las audiencias, pero si sus mensajes se desvían de los puntos de vista previamente establecidos, serán menospreciados.

¿El propósito más frecuente es el de respetar la información, la consulta y la implicación de los ciudadanos? La respuesta es no. Es tan relevante evaluar el proceso de control y monitorización como el de aprendizaje y el de obtención de apoyo para las decisiones. Sin embargo, en un futuro cercano, es muy probable que las evaluaciones se lleven a cabo con propósito de aprendizaje ya que este campo es relativamente nuevo y hay mucho que aprender de los experimentos que se llevan a cabo actualmente en diferentes países. Esto influenciará el diseño de algunos asuntos, por ejemplo, quién realiza la evaluación, cuándo y cómo.

¿Cuál es la necesidad de una auditoría?

Muchas de las evaluaciones se realizan porque hay una necesidad de establecer un control de auditar el objetivo de la evaluación. En la esfera pública, hay obviamente una necesidad de comprobar si los presupuestos públicos se han usado correctamente. Los funcionarios necesitan mostrar a sus jefes y líderes políticos —sin mencionar a los medios y a la sociedad— si los fondos que les han sido confiados sirvieron para su propósito. Por ejemplo: el Ministerio de Educación evalúa la calidad de las escuelas para asegurar que siguen el estándar nacional; las autoridades de desarrollo regional necesitan convencer a sus constituyentes de cuáles son los objetivos de crecimiento, empleo, inmigración, etc. y cuándo se consiguen. El énfasis en estos y otros ejemplos similares reside en auditar —¿se consiguieron los objetivos? ¿se administraron los fondos adecuadamente? ¿fueron los programas eficientes y efectivos?

Las evaluaciones en el sector privado están igualmente, o incluso más, preocupadas con las auditorías. Los que están en campañas de marketing enseñan si los mensajes en los medios de comunicación han tenido los efectos deseados. Muchas compañías evalúan con cuidado los recursos humanos y llevan a cabo evaluaciones específicas de programas de desarrollo y formación. Los bancos evalúan su balance y las compañías de inversión de capital evalúan los proyectos de negocio de sus clientes. La evaluación con el propósito de auditar es tan importante en el sector público como en el privado.

Cuando el propósito principal de una evaluación es auditar, lo más común es subcontratar a expertos independientes. El hecho de que el punto de vista sea

externo, presumiblemente, nos garantizaría imparcialidad y establecería correctamente nuestro estado. Igualmente, es común que las evaluaciones por auditorías se conduzcan sin la participación de ninguno de los implicados. Los métodos usados en dichas evaluaciones son a menudo cuantitativos y usualmente se basan en estudios de documentos y análisis de costes, mientras que las encuestas y entrevistas raramente se usan como datos empíricos.

¿Cuál es la necesidad de apoyar las decisiones?

No siempre hay una línea clara divisoria entre los diferentes propósitos de la evaluación. Una evaluación que se inicia debido a un proceso de auditoría puede conllevar decisiones basadas en los resultados de dichas auditorías. Pero aún así hay una diferencia práctica. Cuando las evaluaciones se llevan a cabo por procesos de auditoría normalmente se ordenan desde fuera o desde arriba. Estas evaluaciones pueden no preocuparse tanto de establecer hechos sobre la adquisición de objetivos, el uso de los recursos o el por qué. Por el contrario, su énfasis primario es normalmente averiguar qué se hizo mal, o qué funcionó y por qué. El proceso se convierte en lo más importante ya que el conocimiento del proceso es lo que se utilizará en futuras decisiones.

Si la evaluación de una campaña de información se establece para adquirir ideas de cómo lanzar la siguiente campaña, los evaluadores estarían más interesados en buscar cómo las audiencias fueron identificadas, si los mensajes de la campaña se comprendieron y se apreciaron y si las audiencias hicieron sugerencias sobre cómo se podría mejorar la campaña. Si el enfoque es la auditoría, las preguntas irán dirigidas al uso de los fondos, las medidas de eficacia, etc.

Una evaluación que está concebida para apoyar decisiones necesita realizarse en contacto directo con los que toman las decisiones. Estos deben involucrarse en establecer los términos de referencia y necesitan ser informados durante el proceso de la evaluación una vez esta se lleve a cabo. Se puede contratar a un equipo externo de evaluación más por la conveniencia de tener una comparativa que por la legitimidad de su resultado.

¿Se deben documentar las experiencias?

En los últimos años, la evaluación se ha convertido en un instrumento de aprendizaje. En tales circunstancias su propósito es documentar experiencias, hacer que éstas tengan sentido y guardar información y análisis en informes, bases de datos; el aprendizaje adquirido pueden ser distribuido para proporcionar a los demás un entendimiento general más intelectual —en contraposición a las recomendaciones concretas que se necesitan para una decisión específica.

A menudo, los estudios de las evaluaciones no han encontrado nada notable, pero estos hallazgos han derivado en nuevos usos. Un uso conceptual es una idea como esta: las lecciones aprendidas en una evaluación pueden aparecer en un contexto muy diferente muchos años después. Una agencia que diseña un referéndum en un país puede tomar nota de lecciones aprendidas de otra evaluación en otro país —un impacto no intencionado en un primer momento. Cuando el aprendizaje es el propósito principal de una evaluación, hay dos cosas en particular que debemos tener en cuenta. La primera es que los que más aprenden en el proceso de la evaluación son aquellos que realizan la evaluación —los que entrevistan, los que procesan las encuestas, etc. Así mismo los esfuerzos deben dirigirse a asegurar que aquellos que deben aprender algo en el proceso estén implicados en el proceso. Lo segundo es que la manera en que los resultados se manejen y distribuyan tiene una importancia vital. ¿Qué medios de comunicación se usaron? ¿cómo se almacenó la información? ¿cómo se puede adquirir esta información?

Cuadro 4.1. Suecia - Evaluando un proyecto piloto para iniciar el diálogo y la implicación de los ciudadanos

En enero de 2001 el gobierno sueco organizó un número de agencias, tanto de ciudadanos como de compañías privadas para participar en un proyecto piloto, incluyendo compromiso y diálogo como una parte de una iniciativa gubernamental llamada «la Administración Pública en el servicio de la democracia – un programa de acción». El objetivo fue adaptar el servicio de las agencias a las necesidades de los ciudadanos y clarificar a los ciudadanos y a las compañías privadas lo que podían esperar de las agencias gubernamentales. Una mejora en la calidad de los servicios públicos y un desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana ayudarían a generar confianza en la democracia y en las instituciones democráticas.

Alrededor de 21 agencias públicas fueron invitadas a tomar parte en el proyecto. Entre ellas algunas organizaciones como Hacienda, la Policía, la Seguridad Social, la Agencia para la Inmigración y autoridades regionales. Las actividades del proyecto fueron coordinadas por la Agencia Sueca de Gestión Pública (SAPM) y el Consejo Nacional para la Calidad y el Desarrollo (NCQD). A las agencias que tomaron parte en el proyecto se les pidió:

- Desarrollar y publicar un compromiso con los ciudadanos – una declaración de servicios que diera información clara, concisa y relevante sobre el tipo de servicios y la calidad de los mismos.
- Conducir un servicio continuo y sistemático de diálogo con los ciudadanos y los negocios. Establecer procesos internos para lidiar con quejas y sugerencias de encuestas de mercado y consultas ciudadanas. Usar modernas TICs para ello.
- Integrar los puntos de vista de los ciudadanos y los negocios en el desarrollo de sus propias actividades.

Cuadro 4.1. Suecia - Evaluando un proyecto piloto para iniciar el diálogo y la implicación de los ciudadanos (continuación)

El proyecto piloto duró dos años. A las agencias que tomaron parte en él se les pidió que evaluaran su propia experiencia e que informaran al gobierno antes de finales del 2001, así como una evaluación final en el 2003. Desde el principio se especificó que el conjunto del proyecto debería ser evaluado al final de periodo de prueba, y esto conllevaría recomendaciones sobre como el diálogo y los compromisos se introducirían en la Administración Pública.

Con esta evaluación se pretendió dar al Gobierno las bases para decidir si el proyecto piloto debería continuar y extenderse – una decisión que es de gran interés para el sector público. Las 21 agencias decidieron hacer una evaluación participativa, porque pensaron que generaría una mejor comprensión y también proporcionaría un apoyo para la toma de decisiones en el transcurso del proyecto piloto. Se estableció un grupo de trabajo para coordinar la recolección de datos y las conclusiones de una naturaleza evaluadora. El grupo de trabajo informó regularmente al resto en las sesiones plenarias. El informe completo se publicó en el 2003 por Statskontoret (la Agencia Sueca de Gestión Pública) pero sólo está disponible en sueco. La evaluación concluye que el compromiso fue bien recibido por parte del público y las organizaciones pero tiene que estar bien planeado y gestionado. La evaluación contiene muchas lecciones detalladas en cómo introducir compromisos públicos y mejorar el diálogo público.

¿Descubrir efectos inesperados?

Las intervenciones en los procesos sociales siempre tienen efectos inesperados – tanto positivos como negativos. A veces es más interesante saber si se consiguieron los objetivos o analizar cómo se implantó un proyecto. Pero normalmente es difícil llevar a cabo una evaluación para detectar efectos inesperados, precisamente porque no se conocían cuando se encargó la evaluación. Las evaluaciones convencionales descubren de forma aleatoria consecuencias tanto positivas como negativas inesperadas – y cuando lo hacen dichos efectos son normalmente desestimados.

Michael Scriven (1982) es el defensor de las evaluaciones sin objetivos. En la forma más pura de este proceso de evaluación, al evaluador no se le cuenta el propósito del programa; la misión es encontrar qué es lo que realmente hace el programa, qué ha conseguido, sin necesidad de pensar qué es lo que quiere conseguir. Los efectos no intencionados aparecerán tan claramente como los logros. Si hay razones para creer que un programa produce efectos no intencionados que son sustanciales y de algún interés (como es el caso normalmente de la relación entre gobierno y ciudadano) debe merecer la pena arriesgarse a llevar a cabo evaluaciones sin objetivos, al menos ocasionalmente y como experimentos metodológicos.

Cuadro 4.2. Noruega - Nuevas formas de participación ciudadana en la administración del gobierno

El Ministro de Trabajo y de Administración del gobierno noruego organizó una evaluación preliminar de nuevas formas de participación ciudadana. El estudio se enfoca en dos áreas principales: 1) la participación en el proceso político que transcurre fuera de los canales parlamentarios, y 2) la participación caracterizada por la presencia de organizaciones voluntarias y ciudadanos y sus representantes. El estudio nos muestra que los ministros noruegos hacen uso de nuevas formas de participación. 17 iniciativas diferentes en el periodo comprendido entre 1997 al 2001 se clasificaron en cuatro variedades:

1. Cuestionario.
2. Reuniones y conferencias.
3. Comités, paneles y grupos de discusión para organizaciones voluntarias y para no especialistas.
4. Participación electrónica.

Las reuniones, conferencias y paneles consultivos constituyen cerca de dos terceras partes de todas las medidas. El Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales se ha hecho con las experiencias y usos de las diferentes fórmulas y medidas, mientras que los Ministerios de Justicia y Exteriores también informaron de una mayor actividad que otros ministerios.

Comparados con otras fórmulas, el nivel de participación electrónica no fue muy alto. El Ministerio de Hacienda desarrolló una página web y creó sus propios portales interactivos. El Ministerio de Exteriores proporcionó información electrónica dirigida a la prensa y a las organizaciones; estableciéndose una comunicación entre ambos. Los datos indican que los esfuerzos de participación se enfocaron primeramente a gente corriente y a organizaciones voluntarias que ejercen influencia sobre la implementación de las decisiones políticas.

El estudio preliminar suscita muchas preguntas, la más interesante es si estas nuevas fórmulas funcionan convenientemente pues sin influencia real las medidas de participación podrían quedarse en meros símbolos. Por otro lado, se podría examinar la manera en la que los participantes reaccionan ante la proximidad del gobierno o a la manera en la que las nuevas fórmulas funcionan en relación con los cauces ordinarios. ¿Representa un complemento sin problemas o ponen en compromiso los ideales y nociones tradicionales de un gobierno democrático?

Redactar elementos de referencia

El punto de partida de una evaluación es escribir los términos de referencia. Esto es todo un arte y hay muchas maneras de hacerlo. Unos buenos términos de referencia no son demasiado detallados o concretos – dan al evaluador una relativa libertad. El objetivo de la evaluación debe estar claro y al equipo evaluador debe dársele unos parámetros precisos. Hay una delgada línea entre especificar demasiados detalles y dejar demasiado a la discreción del evaluador.

Los términos de referencia deben consistir más a menos en tres o cuatro páginas de texto. Si son más largos es muy probable que estén demasiado detallados, y si son más cortos puede que no sean lo suficientemente claros. Una gran parte de los términos deberían proporcionar una explicación del contexto y del entorno para que el evaluador pueda hacerse una imagen general del programa. La parte más importante especifica el propósito de la evaluación y formula las preguntas que el evaluador tiene que responder.

Los términos de referencia generalmente no especifican métodos ya que estos están considerados como una opción del evaluador. Pero si ellos llevan a cabo una evaluación tienen requisitos específicos en cuanto al proceso —por ejemplo si debería ser una evaluación participativa— en ese caso esto debe ser anotado. Finalmente, los términos de referencia deberían especificar aspectos prácticos tales como fechas límite, tratamientos de los informes iniciales y las fórmulas de publicación. El presupuesto normalmente aparece en un anexo.

Algunas organizaciones facilitan las evaluaciones proporcionando términos de referencia estándar. Esto tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Le facilita a la persona encargada de llevar a cabo la evaluación pero puede costarnos una evaluación poco reflexiva. A largo plazo, una ayuda bienintencionada puede producir evaluaciones mediocres, tratando de hacer mucho y sin enfoque o sin un propósito específico.

Normalmente es más expeditivo realizar un proceso de consulta acerca de los términos de referencia, primero entre los implicados directamente. Es también común mantener un diálogo con los evaluadores sobre los términos de referencia para asegurarnos que todo el mundo los entiende.

¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN?

La evaluación es un concepto con una amplia aplicación general por lo que es fácil olvidar que debe ser una práctica hecha a medida para cada situación. Evaluar, por ejemplo, un proceso de participación en la elaboración de políticas es completamente diferente a una campaña de evaluación de informaciones públicas. Incluso si el propósito de la evaluación es esta en sí misma (por ejemplo, aprender de la experiencia) las fuentes necesarias y las aproximaciones metodológicas diferirán. Esta sección estudia la necesidad de considerar el objeto de la evaluación, se basa en las definiciones formuladas en las publicaciones de la OCDE (2001a) Ciudadanos como Socios.

Provisión de información

Cuando evaluamos la provisión de información, la principal pregunta que hay que hacer es si la información realmente llega a todos aquellos a lo que se

pretende y si la provisión de información tiene las consecuencias que se pretenden. Naturalmente, hay otras preguntas pero estas dos deben constituir los principios de una evaluación de provisión de información.

El objeto de la evaluación puede ser: a) productos de la información, como por ejemplo material educativo, folletos, guías, manuales, panfletos, catálogos e informes anuales; o b) los mecanismos de reparto de la información, por ejemplo correo, centros de información, eventos, campañas publicitarias o el uso de organizaciones cívicas.

Una evaluación puede construirse sobre encuestas públicas para averiguar el conocimiento de la gente acerca de una determinada información, de dónde consiguieron la información, si hay falta de información y qué es lo que piensan de lo sustancial. Si se ha realizado una encuesta, es importante considerar el ejemplo y así evitar cualquier contradicción regional, estatus social, edad y género. Si se ha realizado una encuesta telefónica, por ejemplo durante el día, los que llaman no encontrarán en casa a un porcentaje de la población representativo. La elección del teléfono como un medio tiene un componente contradictorio. La misma contradicción existe en un cuestionario por correo. La contradicción es imposible de evitar, pero se deben escoger métodos complementarios para reducir el riesgo de contradicción.

Muchos gobiernos empiezan a recoger datos para conseguir información y monitorizar el impacto de sus campañas de información. Por ejemplo, el Servicio de Información Central noruego obtiene estadísticas mensuales de documentos recogidos previamente, peticiones para accesos a la información, rechazos de dichas peticiones y las razones del rechazo. Estas estadísticas se publican en informes anuales. En Suiza, una encuesta estándar de opinión pública se realiza sobre una muestra representativa del electorado después de cada referéndum o elección. El propósito es averiguar, *inter alia*, cómo la gente obtiene la información antes de votar.

Consulta

Las consultas para la evaluación son cada vez más complejas, ya que tienen más preguntas que atender. Esto puede preocupar a la hora de la extensión de la consulta; los que fueron invitados/seleccionados y las razones por las que lo fueron; los comentarios de otros que no fueron invitados sobre el proceso de inclusión/exclusión. Es también interesante descubrir la información generada en el proceso de consulta. ¿Cuáles fueron los nuevos valores? ¿Hubo consenso entre las opiniones expresadas?

Un proceso de consulta tiene varios objetivos; generar más opciones políticas y una mejor respuesta a los problemas de los ciudadanos son sólo dos de

ellos. La evaluación tendrá que tratar si los objetivos se consiguieron, y también comprobar si las ideas, sugerencias y problemas de los ciudadanos realmente influyeron en el proceso de la toma de decisiones. En la provisión de las evaluaciones de la información, el informador principal normalmente sería el público que sea el objetivo de la campaña. Pero cuando evaluamos la consulta hay más información. El público involucrado en el proceso sería un grupo muy importante (así como aquellos a los que no se les consultó), pero la administración pública también tendrá unos puntos de vista y conocimientos del proceso. Los funcionarios pueden tener comentarios acerca de la calidad y la cantidad de público consultado, pero no deben tenerse en consideración todas las ideas recogidas en el proceso de consulta con la misma importancia.

Las encuestas deben servir aquí como una importante herramienta de evaluación pero se deben considerar las entrevistas y otros métodos más cualitativos de recogida de datos. El proceso de consulta debe ser tan importante como los resultados. Una evaluación debe necesitar comparar diferentes procesos consultivos. Un ejemplo de este tipo de ejercicio puede ser: el Reino Unido llevó a cabo una evaluación del uso de los departamentos gubernamentales de la Oficina del Ministro en 1998 «Cómo conducir ejercicios para una consulta - Una Introducción para el Gobierno Central». Gracias a la evaluación se halló que la calidad de la consulta variaba dependiendo de los departamentos, sugiriendo una falta de estándares comunes. Un análisis de las quejas reveló tiempos de respuesta inadecuados y falta de información del entorno, el uso de las preguntas y la falta de reacción.

Cuadro 4.3. República Checa - Campañas de información de la Unión Europea

El Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Checa llevó a cabo un proyecto para informar a lo ciudadanos sobre la Unión Europea. El número de actividades que fueron evaluados fueron:

- Viajes de estudios para periodistas.
- Una conferencia sobre organizaciones benéficas y la Unión Europea en 2001.
- El llamado «European Ride» (viajes europeos), visitando ciudades y reuniéndose con el personal administrativo y el público en general.

Para identificar las reacciones, se usaron los siguientes:

- Discusiones de E-grupos (ifocus) y en el caso de los viajes de estudios análisis cualitativos de los artículos escritos de los periodistas participantes.
- Observación con «mirror participation» (participación de espejo) y entrevistas cortas en el caso de las conferencias.
- Encuestas públicas y observaciones en el caso del «European Ride».

Cuadro 4.3. República Checa - Campañas de información de la Unión Europea (continuación)

La evaluación de la estrategia comunicativa encontró que se había establecido una infraestructura de información y que los grupos de estudio habían conseguido un aprendizaje mayor. Los resultados se consiguieron con un relativo bajo coste (comparados con otros países). Sin embargo, algunos problemas persistieron – como por ejemplo, cómo dirigirse a la parte pasiva del público y el insuficiente uso de la información en los medios de comunicación regionales.

Cuadro 4.4. Finlandia - Desarrollando el proceso de la consulta

En Finlandia, las autoridades locales (municipales) son sumamente autónomas. Desde que proporcionan del 60 al 70 por ciento de los servicios públicos son mucho más cercanas a los ciudadanos que los Ministerios del Gobierno Central. Un reto mayor, sin embargo, es encontrar maneras de acercar los Ministerios a los ciudadanos para que sientan que ellos también pueden participar de alguna manera en el proceso preparatorio. El proyecto «escuchar a los ciudadanos» se realizó para encontrar nuevas formas de incrementar la comunicación entre los ciudadanos y el Gobierno Central. Formular un código de consulta fue una de las partes del proyecto.

La redacción del código fue parte de un proyecto de dos años. Los representantes de las organizaciones ciudadanas participaron en el proceso de redacción conjuntamente con los funcionarios de los Ministerios. Se organizó una consulta amplia con el primer borrador. El código se envió a 196 organizaciones para que lo comentasen; se recibieron 98 respuestas, 45 de organizaciones ciudadanas y 13 de departamentos del Gobierno Central. La versión inicial estaba disponible también en el foro electrónico de discusión www.otakantaa.fi para permitir los comentarios de los ciudadanos. La versión revisada del código se publicó en diciembre de 2002.

«Escuchar la voz de los ciudadanos» ha sido una parte central de la reforma que el gobierno lanzó en noviembre de 2000. En mayo de 2000 el Gobierno fijó los principios y objetivos de la reforma, que están basados principalmente en una encuesta llevada a cabo por tres expertos internacionales (Potential Governance agenda for Finland www.vn.fi/vm/julkaisut/tutkimukset/jaselvitykset/selvitykset.html). Uno de estos objetivos era incrementar la oportunidad ciudadana de participar.

Participación pública

Cuando cambiamos de la consulta a la participación pública lo que está en juego es mucho mayor y el proceso evaluador es más complejo. Cuando se empieza un proceso de participación hay muchos objetivos interactivos, relativo ambos a la eficiencia y efectividad de la administración y a aspectos más intangibles ligados a procesar la calidad. Además diferentes actores pueden tener diferentes objetivos a la hora de participar y por tanto una evaluación tiene que equilibrar los intereses. Si algunos de los actores consiguen alcanzar sus objetivos y otros no ¿qué significa esto para la valoración del proceso partici-

pativo? A pesar de que la participación pública es vista generalmente como un valor en sí mismo, hay una crítica creciente de cómo los procesos participativos empiezan, se implementan y se usan. Hay, sin embargo, una necesidad creciente de la evaluación, que permita a los implicados tener algo que decir no sólo al principio sino también al final del proceso evaluador. Se reforzará la idea de que la elección del método es libre. Al mismo tiempo, sin embargo, hay una corriente cercana a los métodos cualitativos a medida que la evaluación se hace más complicada. Hay ocasiones en que es apropiado evaluar la participación pública con encuestas, pero para las evaluaciones completas se confían en otros métodos de medidas sociales- no tanto entrevistas cualitativas, métodos grupales u observación participativa.

Uso de herramientas tecnológicas

Todas las naciones participantes de la OCDE tienen grandes expectativas con respecto al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para reforzar las conexiones gobierno-ciudadano. Muchos países usan estas tecnologías para la consulta *online* y la participación activa. Al mismo tiempo, hay una necesidad de clarificar los costes y beneficios de usar el TIC ya que puede fácilmente convertirse en algo más caro de lo previsto y quizá se compruebe que cada día es menos interesante.

Cuadro 4.5. Noruega - Acceso electrónico a listas públicas de correo, de correspondencia entrante y saliente dentro de la administración pública (proyecto EPJ)

En 1993, se lanzó un proyecto para arreglar el acceso de los periodistas a la lista de correo entrante y saliente dentro de la Administración Pública. Esto se ha convertido en algo muy popular y útil entre los periodistas como fuente de información e importante para la comunicación entre la Administración Pública y la prensa. Para octubre de 2002 casi 150 oficinas editoriales participaban en el proyecto, estaba planeado que llegara hasta 2003.

El gobierno evaluó el proyecto y halló que esta iniciativa facilitaba a los periodistas tener acceso a la información pública, especialmente desde que estas listas de correo estaban disponibles en Internet. Sin embargo, la información no da acceso al documento en sí mismo, sólo a la lista (meta-data) y era solamente accesible para los participantes en el proyecto, no para el público en general. Cada documento requerido por los periodistas está revisado cuidadosamente por un conjunto de ejecutivos para ver si está exento de publicidad. El Gobierno tomará la decisión si hace pública la lista o no.

Aunque no es más complicado evaluar la provisión de información, la consulta o la participación pública usando TIC que cualquier otro canal de información, un enfoque de las TIC tiene unas características específicas. Esto significa

que un canal particular de información puede llegar a ser el objetivo de evaluación, más que el propósito de implicar a los ciudadanos. Los evaluadores necesitan recordar esta distinción. Una evaluación de TIC prestará más atención a los costes que cualquier otro tipo de evaluación y el aspecto de los ejemplos requerirá una atención especial. Además las dinámicas de TIC deben ser tomadas en cuenta. Las tecnologías se desarrollan tan rápido como la capacidad humana para hacer uso de ellas. Las conclusiones de una evaluación deben tener una aplicación muy limitada, especialmente si la evaluación se pensó para ampliar el conocimiento.

Evaluando los principios políticos

El informe de la OCDE «Ciudadanos como socios: información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas» (2001a) enfatiza diez principios por los que se guía para la implementación exitosa de los proyectos que involucran a los ciudadanos. Esto representa los elementos esenciales de una buena práctica en las naciones de la OCDE y éstos han demostrado ser decisivos para el éxito (ver OCDE, 2001a:15). Estos son:

Compromiso	Objetividad
Derechos	Recursos
Claridad	Coordinación
Tiempo	Responsabilidad
Evaluación	Ciudadanía activa

Una evaluación debe enfocarse en estos principios. El proceso de evaluación no se puede usar para arrojar luz sobre cómo los principios políticos se ponen en pie, si deben ponerse en práctica y si necesitan ser redefinidos, desarrollados o posiblemente, incluso cambiados conforme pase el tiempo.

LA EVALUACIÓN EN PRÁCTICA

¿Qué es una buena evaluación?

Los que investigan en un proceso de evaluación caro tiene todo el derecho de esperar unos resultados excelentes. Pero ¿qué es calidad? y ¿qué es lo que distingue una evaluación buena de una mala? Estas preguntas requieren una reflexión. En el pasado, la calidad se aseguraba adhiriéndose a la disciplina científica. Pero con la adopción del conjunto de «estándares del programa de evaluación» por el Instituto Americano de Estándares (Joint Comité, 1994) las cosas han cambiado. Estos son ahora los estándares comúnmente aceptados que definen la calidad y las propiedades que un buen proceso de evaluación debe

tener. El contenido actual se desarrolló durante varios años por el Joint Committee sobre los estándares —patrocinados por la Asociación de la Evaluación Americana— y un gran número de asociaciones profesionales, consultores, académicos y autoridades.

Los estándares se usan en contextos profesionales como una guía. Intentan reflejar las mejores prácticas en la comunidad internacional de evaluación y se crearon para activar evaluaciones útiles, fiables y éticas que en retorno contribuirán a una mejora de las intervenciones sociales en diversos contextos. Los estándares no se establecieron para un tipo particular de evaluación y son tan relevantes para evaluar la participación ciudadana como cualquier otra cosa.

Los estándares están organizados alrededor de cuatro atributos importantes: utilidad, fiabilidad, propiedad y precisión. Estos cuatro atributos son necesarios y suficientes para una evaluación justa. Están así mismo interrelacionados: una evaluación que no es fiable no es muy probable que llegue a conclusiones acertadas y conclusiones que no son exactas no es muy probable que se usen. Igualmente una evaluación dirigida de acuerdo a unos estándares de la propiedad altos, generalmente tendrá más utilidad que una que los tenga bajos (Burke-Johnson, 1995).

Los estándares de la utilidad

Los estándares de la utilidad guían evaluaciones de manera que estas sean informativas, oportunas e influyentes. Requieren que los evaluadores conecten con sus audiencias, definir las audiencias claramente y sus necesidades de información, planificar las evaluaciones para responder a estas necesidades y comunicar claramente la información más relevante. El autor eligió poner la utilidad la primera, así como los creadores de los estándares. Esto no es una coincidencia. Las evaluaciones tienen el mandato de ser útiles y si no se utilizan —de una manera u otra— han sido una pérdida de tiempo y esfuerzo. Esto es una marca distinguible y lo que hace a la evaluación diferente de las investigaciones de las ciencias sociales en general. Es la cualidad más importante.

Los estándares de precisión

Los estándares de precisión determinan si la evaluación produjo datos fiables encabezando conclusiones válidas y fieles. La evaluación del proyecto debe ser comprensible —esto es, los evaluadores deben recoger datos en todos los aspectos considerados importantes para valorar la evaluación como meritatoria. Además la información debe ser técnicamente adecuada y los juicios deben estar ligados lógicamente a los datos.

Los estándares de fiabilidad

Los estándares de fiabilidad reconocen que las evaluaciones normalmente se conducen en un ambiente natural —contrapuesto a un laboratorio— y recursos consumibles. Por tanto los diseños de evaluación se deben poder manejar en cualquier tipo de campo y no deben consumir más recursos, materiales, personal o tiempo del necesario para llevar a cabo las preguntas de la evaluación. Las secciones siguientes volverán a revisar asuntos relativos a la fiabilidad como, por ejemplo, presupuestos y planificación temporal.

Los estándares de la propiedad

Los estándares de la propiedad reflejan el hecho de que las evaluaciones afectan a las personas. Su propósito es proteger los derechos de los individuos. Promueven la sensibilidad y previenen contra acciones ilegales, sin escrúpulos, sin ética, e inútiles por parte de los que conducen las evaluaciones. Los estándares requieren que los individuos que llevan a cabo las evaluaciones conozcan algo de las leyes relativas a la privacidad, la libertad de información y la protección de los sujetos, y las obedezcan. Cargan contra los que llevan a cabo las evaluaciones para que respeten los derechos de los demás. La sociedad de la evaluación finlandesa publicó una revisión de la ética de la evaluación y publicó un marco de valores que es uno de los pocos esfuerzos realizados en este campo (ver Laitinen en este mismo volumen).

El conjunto de los cuatro estándares del programa de evaluación visto anteriormente se aplica a todo tipo de evaluaciones pero los riesgos no son equitativos —o del mismo tipo— en todos los campos. ¿Cuáles son entonces las amenazas a la calidad de la evaluación en las relaciones ciudadano-Gobierno? Los asuntos éticos son normalmente muy complejos. Un evaluador debe prestar a los asuntos de representación mucha más atención de lo que hace normalmente y en el proceso de la evaluación tienen que estar pendientes de las implicaciones escondidas y de los intereses de todas las partes. Dependiendo del contexto, el anonimato puede ser un tema muy sensible.

La precisión es algo a tener en cuenta pero es especialmente difícil cuando la evaluación tiene que valorar no solo hechos sino opiniones, valores y aptitudes. Éstas se funden unas con otras aunque son realidades empíricas muy diferentes. En el transcurso de una entrevista o de una encuesta, el entrevistado o encuestado puede llegar a estar más confundido que el evaluador.

Los estándares de calidad son instrumentos muy importantes. Si los evaluadores conocen el criterio por el cual sus productos serán valorados se preocuparán más de la calidad de sus productos. Distribuir los estándares de calidad y usarlos en procesos de seguimiento son buenas maneras de asegurarse que el dinero empleado en la evaluación se gasta correctamente.

Legitimidad de la evaluación

La legitimidad es la condición previa para que la evaluación sea útil. Si aquellos que va a usar los resultados de la evaluación —tanto si es para aprender, controlar o la toma de decisiones— no perciben el proceso como legítimo, no se decidirán a usar los resultados. Esto es igualmente verdadero para todos los propósitos pero las condiciones para que haya legitimidad y las objeciones posibles al proceso varían (Dahler-Larsen, 1998).

En algunos casos una evaluación no se considerará legítima si la mayoría de los implicados en el objeto de evaluación no han sido consultados o si no han participado. En algunos países por ejemplo los sindicatos deben estar representados en los equipos de evaluación si se espera que la evaluación tenga un impacto en las oportunidades de empleo.

Hay también casos donde una evaluación no se considera legítima a menos que se lleve a cabo por expertos independientes. En otras circunstancias, se impone lo contrario. No hay reglas generales para decir cuándo una valoración independiente es más apropiada y cuándo el punto de vista de los implicados es mejor. Dependen de los intereses, del problema a investigar, de posibles conflictos con el proyecto y de la cultura de la verdad organizativa y objetiva (o la falta de estos atributos).

Si controlar y monitorizar es un objetivo prominente, entonces probablemente se necesitará una valoración externa e imparcial para conseguir la legitimidad. Pero si el objetivo más importante es el aprendizaje, los métodos participativos pueden crear una mayor legitimidad.

LOS MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN

Las estructuras del proceso de las encuestas

Uno de los retos más difíciles para un evaluador es estructurar las encuestas. Los términos de referencia son de gran ayuda, pero solo hasta cierto punto; su tarea principal es definir el propósito y facilitar la revisión de la evaluación.

La herramienta más importante que puede usarse para estructurar una encuesta es un modelo del fenómeno a estudiar. Los modelos son representaciones de estados, objetos y eventos. Están idealizados en el sentido de que son menos complicados que la realidad y más fáciles de usar para los propósitos de la evaluación. La simplicidad de los modelos reside en el hecho de que sólo las propiedades relevantes de la realidad están representadas. La evaluación de las conexiones entre gobierno-ciudadano entran en un campo con relaciones casuales complejas y más probable que haya dinámicas no lineales en la interac-

ción (Uphoff, 1992). Una evaluación requiere un buen modelo descriptivo de los eventos. Otro acercamiento muy importante para estructurar una encuesta es desarrollar un conjunto de hipótesis relativas a los resultados esperados. Esta es una manera muy útil de estructurar una encuesta: permite al evaluador definir un enfoque, discutir la relevancia de este enfoque y asignar las prioridades en la elección de método. Formular hipótesis al principio de la evaluación consigue que los evaluadores tengan un instrumento para valorar si sus pensamientos son relevantes y si generaran nuevas lecciones. Esto nos lleva a un uso económico de los recursos de la evaluación. Los evaluadores pueden centrarse entonces en si aprueban o no las hipótesis. Y si el asunto es trivial será obvio inmediatamente.

Este capítulo lidiará principalmente con los métodos de recogida de datos y análisis a la hora de discutir acerca de la elección de métodos. De hecho, algunas de las elecciones metodológicas se hacen incluso antes de todo esto, como por ejemplo en los casos en que se desarrollan modelos o si se usan las hipótesis. Hay otras elecciones más que las estrictamente metodológicas, como por ejemplo si se incluye a los grupos de implicados en las evaluaciones participativas (ver a continuación). Existen algunos que prefieren empezar con un conjunto de métodos cuantitativos y cualitativos entre los que poder escoger. Esto último parece de poca relevancia, ya que la naturaleza de los datos cuantitativos y cualitativos tienden a juntarse en el transcurso de una evaluación práctica (deVaus, 2001).

En esencia, un evaluador tiene cuatro opciones a la hora de recoger información: entrevistas, encuestas, documentación a estudiar y observación. El objetivo de una discusión de metodología sería el asegurar que los evaluadores van a realizar elecciones metodológicas flexibles, sofisticadas y adaptadas. Las siguientes notas introducen la naturaleza de las elecciones, pero este nivel no es más la indicación de lo que un manual de evaluación necesita explicar y elaborar.

Encuestas

Los cuestionarios son probablemente la técnica más empleada en la evaluación. No resulta difícil escribir cuestionarios pero debemos tener claro qué clase de información se necesita y qué clase de preguntas hacer para conseguir esta información. Los cuestionarios probablemente sean los que generan más datos inútiles que cualquier otra técnica; prestar más atención a los pocos fundamentos de escribir cuestionarios podría mejorar muchas evaluaciones (Patton, 1997).

Lo primero, es importante tener claro qué es lo que queremos afirmar. Aparte de la información previa hay cuatro tipos básicos de preguntas, cada uno de

los cuales puede verse relacionado con la provisión de información, la consulta y la participación pública. Son los siguientes:

- Preguntas de conocimiento – averiguan qué clase de información tiene el encuestado. ¿Conoce el encuestado las oportunidades de la encuesta? ¿Conoce los procesos participativos? ¿Recibieron información de la campaña?
- Preguntas de sentimientos – sobre las emociones. Se podría preguntar a la gente cómo se sienten acerca del proceso participativo. ¿Le genera confianza o desconfianza? La respuesta del público a las campañas pueden ser emocionales; de hecho la información se cubre a menudo sobre un manto emocional para hacerla más atractiva. Pero ¿funciona? ¿son las respuestas emocionales las que uno espera?
- Preguntas de opinión – para averiguar lo que piensa la gente. Si el asunto es un servicio de información ¿fue fácil acceder a la información? ¿la información era clara y comprensible? ¿creíble? ¿relevante? Las preguntas de opinión nos dicen los objetivos, los deseos, las intenciones y los valores de la gente.
- Preguntas de comportamiento – acerca de lo que una persona hace o ha hecho. Estas preguntas están destinadas a averiguar acerca de experiencias actuales, actividades y acciones. Preguntan sobre el comportamiento que el evaluador podría haber observado si hubiera estado presente cuando estaban ocurriendo.

Hay muchas guías sobre cómo escribir cuestionarios y todas ellas se basan en que la redacción de las preguntas sea clara y concisa. Debe estar claro para los encuestados lo que se pregunta. Un error muy común es preguntar por dos cosas al mismo tiempo («¿el informe anual contenía información clara y relevante?»). Además las categorías de respuestas y las escalas deben ser consistentes con el tipo de información que busca. Las preguntas de conocimiento implican respuestas del tipo verdadero o falso. Las preguntas de opinión tratan si estás de acuerdo o no.

Una encuesta debe tener un índice de respuesta alto- como regla no menos del 80 por ciento. Hay tres cosas a tener en cuenta para conseguir un índice de respuesta alto: 1) escribir una carta introductoria clara y que enganche al encuestado; 2) diseñar la encuesta de una manera atractiva y corta; y 3) asegurarse que las preguntas sean relevantes desde el punto de vista del que las lee y no sólo del que las escribe.

Cuadro 4.6. Canadá - Evaluación de la consulta pública del Health Canada

En noviembre de 1997 Health Canada patrocinó el foro nacional sobre Xenotransplantation – asuntos regulatorios, clínicos y éticos. El informe del foro incluyó algunas recomendaciones importantes, como la necesidad de informar e involucrar al público en los asuntos relacionados con la Xenotransplantation y cómo desarrollar los estándares de seguridad que deben usarse para regular los xenografts (gráficos) y cuando se aprobaran para su uso en Canadá. Health Canada también preparó un plan público para realizar Xenotransplantation considerando la recomendación hecha por el foro internacional de implicar al público en los asuntos de la salud, la ética, la legalidad, la economía y la sociedad.

El Ministro de Sanidad, Allan Rock, confirmó que las preocupaciones surgidas por la Xenotransplantation requerían de una consulta a los canadienses y una consideración desde todos los puntos de vista. Anunció que Canadian Public Health Association (CPHA) recibió fondos para crear un grupo de consulta pública que realizara una encuesta pública en todo el país sobre el tema de la Xenotransplantation. Basado en análisis adicionales y en las sugerencias hechas por el público se realizará una recomendación política sobre si se deben permitir o no ensayos clínicos.

Health Canada comenzó una evaluación de la consulta que numeró las lecciones aprendidas debido a la implicación de iniciativas públicas sobre la Xenotransplantation. La evaluación cubre:

- La implementación de los planes de implicación pública en seis fases.
- El grado de éxito en conseguir los objetivos y principios del plan.
- La consideración de las recomendaciones hechas por el grupo de consulta pública sobre el desarrollo de la política para la Xenotransplantation en Canadá.

Este marco de acuerdo con la «Guide for Development of Results-based Management and Accountability Frameworks» del Ministerio de Hacienda (Guía para el desarrollo marcos basados en resultados de Gestión y Responsabilidad) se dividirán en tres áreas de importancia: relevancia, éxito y efectividad presupuestaria. Los datos recogidos antes de la consulta pública proporcionarán información sobre los impactos de los procesos en el público y en Health Canada.

Se usarán las siguientes fuentes de información para responder a las preguntas de la evaluación: i) una revisión de los documentos; ii) las entrevistas más importantes con los implicados; y iii) una revisión de archivos administrativos.

1. Revisión de los documentos

Esto incluye una búsqueda de la literatura adecuada. Se revisarán los siguientes documentos, así como los incluidos en el plan público: «Animal —to- Human Transplantation: Should Canada Proceed?— una consulta pública en Xenotransplantation» (Canadian Public Health Association (CPHA), 2002); «Survey on Human Organ Donation and Xenotransplantation», The Berger Monitor (Survey conducted for the therapeutic products program, March 1999); Wright, James R., Jr., «Alternative Interpretations of the same Data: Flaws in the Process of Consulting the Canadian Public about Xenotransplantation Issues», Canadian Medical Association Journal, volumen 167: 40. Otras publicaciones, como por ejemplo artículos en diarios y prensa que se considere útil para la evaluación deberían ser también consultadas.

Cuadro 4.6. Canadá - Evaluación de la consulta pública del Health Canada (continuación)

2. Entrevistas importantes con los implicados

Estas incluirán principalmente a empleados de Health Canada implicados en el desarrollo del plan y de las políticas; miembros del grupo de consulta y del CPHA y los ciudadanos participantes del foro.

3. Revisión de los archivos administrativos

Estos incluirán las transcripciones de los foros ciudadanos, sobre el tiempo trabajado en la Xenotransplantation y otros documentos que contengan informaciones sobre las decisiones tomadas.

Entrevistas

Un evaluador entrevista a al gente para averiguar las cosas que estos observan directamente. Entrevistar permite conocer las perspectivas personales de los demás. El punto de partida es que se asume que las perspectivas de los demás son importantes, sabias y nos permite ser explícitos (Patton, 2002). La calidad de la información obtenida durante una entrevista depende principalmente del entrevistador. Quizá mucho más que en el caso de las encuestas, entrevistar es un arte que requiere algunas habilidades básicas así como tener mucha experiencia (Kvale, 1996).

Hay tres acercamientos básicos para las entrevistas. Cada uno tiene sus propias debilidades y virtudes y cada uno sirve para un propósito diferente. Las tres alternativas son:

- Entrevista informales.
- Entrevistas guiadas.
- Entrevistas preestablecidas.

La principal ventaja de una entrevista informal es que puede generar mucha información que no esperábamos. Los otros tipos de entrevistas están más limitadas a la imaginación del entrevistador a la hora de formular las preguntas; si no se preguntan el entrevistador tiene más posibilidades de escuchar cosas nuevas. Pero las entrevistas pueden ser difíciles de comparar haciendo que la información sea difícil de recopilar porque hay también consideraciones éticas y existe el riesgo de que el procesos de la evaluación pudiera estar peor enfocado.

Las entrevistas preestablecidas deben ser preparadas muy cuidadosamente y las preguntas confeccionadas correctamente, para asegurar que cada respuesta dada tenga el mismo contexto. Los contextos/preguntas dirigidas se evitan de esta manera. El punto fuerte de este tipo de entrevista, a parte de su rigor preguntando, es la posibilidad de comparar respuestas. Pueden ser añadidas fácilmente a los informes y se pueden usar tablas de frecuencias para presentar los hallazgos. Pero no es un instrumento flexible. El acercamiento a estas guías generales para entrevistar es flexible, pero tan abierto como las entrevistas informales. Este acercamiento incluye diseñar un conjunto de asuntos a explorar con cada encuestado. Estas guías sirven como una lista básica para estar seguros de que todos los temas principales se cubren.

Las entrevistas pueden hacerse individualmente o en grupo. Una entrevista en grupo es más difícil y un método no recomendado para aquellos sin experiencia. Los procedimientos se pueden ir fácilmente de las manos y la validez de los datos puede desaparecer (Lonner y Berry, 1986).

Cuadro 4.7. Noruega - Encuestas de las opiniones ciudadanas en la información pública

En cualquier proceso democrático es vital que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, el comercio y la industria tengan información de las actividades públicas. La Dirección noruega para la Comunicación y la Gestión Pública ha efectuado encuestas sobre las opiniones ciudadanas en la información pública. Para que los ciudadanos conozcan cuáles son sus derechos, deberes y oportunidades no sólo se les debe comunicar, también hay que adaptarlos a sus necesidades.

La encuesta busca hallar cómo los ciudadanos reciben la información pública, qué recursos usan cuando la buscan, su nivel de satisfacción y sus actitudes en general con respecto a la información pública.

Desde 1995 se vienen haciendo una serie de encuestas por teléfono a más de 1000 personas, escogidas de acuerdo a su sexo, edad y situación geográfica. La comparación de sus respuestas proporcionó información acerca del desarrollo de la opinión pública y cualquier cambio en la elección de las fuentes de información. Los resultados son de considerable interés para la Administración Pública y los políticos. Entre ellos los siguientes:

- El nivel de interés ciudadanos y el número de personas buscando información pública no ha cambiado pero se mantiene estable desde 1998. El 47 por ciento de la población buscó información pública en el 2001.
- El contacto personal y el teléfono son las fuentes de información más usadas. Internet sin embargo, va afianzándose respecto al teléfono. Mientras que el teléfono bajó de un 60 a un 40 por ciento Internet subió de un 9 a un 20 por ciento.
- Siete de cada diez habitantes noruegos tienen acceso a Internet y, como se indica anteriormente, lo usan con una frecuencia creciente.

Cuadro 4.7. Noruega - Encuestas de las opiniones ciudadanas en la información pública (continuación)

- Parece que a los usuarios de Internet no les importa interactuar con el Gobierno usando Internet, debido a su adecuada protección de la privacidad.
- Los retos de las organizaciones públicas son conseguir que la información proporcionada quepa en Internet y se acomode a las necesidades de los usuarios así como, a su seguridad.
- La ventaja más importante de Internet como fuente de información es el acceso a la misma a cualquier hora.

La observación

Lo que se contesta en las entrevistas y lo que expresa los cuestionarios son normalmente las fuentes más comunes de información en las evaluaciones. Sin embargo, es un hecho que la gente no siempre hace lo que dice. Para comprender la complejidad de muchas de estas situaciones, debemos partir del análisis de la participación directa y de la observación del fenómeno. Una manera sería preguntar a la gente cómo se mantienen informados cuando usan Internet en una agencia pública. Del análisis de su comportamiento deriva la mejor comprensión del tema.

A menudo resulta más útil observar los procesos participativos. Un observador puede centrarse en los patrones de interacción, exclusión, comprensión y otros aspectos de las dinámicas de grupo. Estos asuntos normalmente sería muy difíciles de captar en una entrevista; la gente olvida y quizá ni siquiera se ha dado cuenta de cómo se desarrollan los sucesos cuando forman parte de un proceso de evaluación. Becker y Geer (1970), líderes en la teoría de los métodos cualitativos, expresaron su preferencia por la observación:

La forma más completa de obtener información es aquella en la que el participante la consigue como observador: una observación de cualquier evento social, los eventos que preceden y siguen y las explicaciones de sus significado por los espectadores y participantes, antes, durante y después de que ocurra. Este conjunto de datos nos dará más información sobre el evento que estudiamos que los datos recogidos por cualquier otro método sociológico (Becker y Geer, 1970).

Además, la observación puede ser un instrumento económico para la evaluación y tiene la ventaja de proporcionarnos información «calentita». Como la observación transcurre al mismo tiempo que el evento, la valoración de la evaluación llega más o menos a la vez del evento —como por ejemplo justo después de que termine un proceso de consulta.

Los resultados de la observación pueden reportarse verbalmente, pero normalmente se hace también por escrito. Aquí es donde surgen los conflictos. La característica más importante de la observación es que conduce al evaluador y a su audiencia hacia el proceso de ser observado. Esto implica que los datos de la observación deben ser detallados. Los datos han de ser lo suficientemente descriptivos para que el lector los entienda cuando los escuche o los vea. Por tanto es un método que tiende a crear informes de evaluación muy largos. Estos informes van dirigidos a una audiencia que tenga interés en los detalles – los implicados más inmediatos que también tengan influencia en remodelar el proceso. Este es un método particularmente bueno cuando el propósito es aprender.

Documentación

Finalmente, hay que referirse al estudio de la documentación: materiales escritos y otros documentos recogidos del programa, memorias y correspondencias; publicaciones e informes oficiales; diarios, cartas y trabajos artísticos; informes anuales, presupuestos, cuentas de gastos, libros contables. Esto conlleva diferentes tipos de análisis. Forman la base de los datos cuantitativos – la media de eficiencia se calcula en base al coste de información. Pero algunos textos requerirán análisis cualitativos, para los que tenemos una gran variedad de herramientas de análisis.

Medidas y escalas

Las medidas y las escalas se toman en consideración al mismo tiempo que la elección de métodos. En este punto, sería muy útil indicar alguno de los temas cuando se realiza la elección del método. La palabra medida requiere nuestra atención puesto que es posible valorar la relación ciudadano-gobierno sin necesidad de medirla.

La medida se debe entender como un proceso a través del cual los evaluadores obtienen símbolos que se pueden usar para representar el concepto a definir (Ackoff, 1962). El propósito de medir es representar el contenido de las observaciones mediante símbolos, que se relacionan entre sí de la misma manera que los objetos observados, eventos o propiedades. Clasificar implica lo que es conocido como una escala ordinal. Están aquellos que limitan la palabra medida a operaciones que requieren un intervalo o una ratio. Sin embargo, es más frecuente hablar de medición en un sentido más amplio, implicando a ambos, clasificaciones y valoraciones en escalas nominales.

El diseño de las escalas nos plantea cuestiones interesantes. ¿Qué es mejor, tener un número par o impar de alternativas? ¿Debería haber directamente una

opción negativa? ¿O es la peor respuesta posible algo que sea «insignificante»? Si se usan expresiones de valores directos, ¿para quién sería una respuesta considerada satisfactoria? ¿Cuáles son las diferencias entre «alto» y «sustancial»? ¿O entre «modesto» e «insignificante»? ¿Qué forma de informar es inherente a las escalas usadas?

No existe acuerdo sobre cómo se diseñan científicamente las escalas. La preferencia personal del autor son las escalas con seis alternativas. Éstas tienen la ventaja de que pueden ser simplificadas en dos, tres o cuatro escalas graduadas cuando se presentan los resultados. La elección entonces depende de cuáles sean los resultados – si apunta hacia una distribución equitativa alrededor de un valor, una tendencia central o a una distribución irregular alrededor del mismo. Utilidad es la palabra principal y la escala de seis grados hace muy fácil enfatizar en una presentación la naturaleza de los datos.

Los estudios sociológicos normalmente usan escalas de clasificación cuando los encuestados responden acerca de si algo es satisfactorio o no. En las encuestas de opinión de todo tipo sucede lo mismo, así como en los estudios relacionados con las culturas corporativas. Asimismo, es muy posible valorar la eficiencia y efectividad de un proyecto en términos de la satisfacción del mismo. Pero hay que tener en mente que la cuestión de si una actividad ha sido satisfactoria o no puede ser debatida y definida en relación a si se han alcanzado los objetivos. La credibilidad de si algo ha resultado satisfactorio o no, descansa en la asunción de que es suficientemente claro por qué es satisfactorio. Debe haber alguna norma a la que el evaluador y su audiencia puedan referirse. La afirmación de si un impacto es satisfactorio o no, se arriesga a convertirse en impersonal y la validez de la observación puede ser mínima. A menudo es útil desarrollar indicadores que puedan ayudar a los evaluadores a establecer si un objetivo es útil o no, y por tanto, cuando y hasta qué momento el objeto que se evalúa debe ser considerado un éxito. Los indicadores ayudan a los evaluadores a tener claro los fundamentos de los juicios de valor e incrementan la transparencia del proceso evaluador.

Acercamientos participativos a la evaluación

La evaluación participativa significa que aquellos que son sujetos de una intervención están implicados en su evaluación. Para ser preciso, esto significa que todos los implicados en una política deberían estar involucrados en la misma. Actualmente los grupos objetos y los grupos de implicados están involucrados de alguna manera. Su participación puede variar gradualmente desde simplemente responder preguntas a la total participación en definir las, responderlas e interpretar los resultados. En los programas para reforzar las conexiones entre los gobiernos y los ciudadanos, un acercamiento participativo parecería particularmente pertinente.

Estos acercamientos fueron comunes a finales de los años 80 (Forss, 1989); y se articularon bastante mejor, por Rebien (1996) y Fetterman (1996). Los temas principales a considerar son cuándo y por qué motivos los diferentes implicados pueden entrar en el proceso de evaluación.

Participar en la formulación de las preguntas

Otra dificultad de la evaluación realizada por evaluadores externos es que los criterios de evaluación se desconocen y/o no están aceptados por el grupo objeto de evaluación (Uphoff, 1989). Las entrevistas informales y de final abierto son una manera de evitar el problema, pero por otras varias razones puede no ser el mejor método de recoger datos. Sin embargo, los miembros de un grupo objeto podrían participar en la formulación de las preguntas de la evaluación, discutir cómo responderlas y crear un criterio de cómo interpretar los datos.

Si lo hacen es más probable que el resultado de la evaluación sea aceptado como relevante. Si observamos las diferentes aproximaciones para reforzar la relación gobierno-ciudadano, aquellos que se implican en la participación pública nos parecerían candidatos obvios también para las aproximaciones participativas de la evaluación. A medida que se extiende su participación existe el peligro de un acercamiento no participativo de la evaluación que arruinaría la calidad del proceso.

Un asunto determinante es si deberían hacerse preguntas obligatorias a los grupos (preguntas críticas, esto es en contra de los antecedentes y presente del proyecto; preguntas obligatorias y métodos que pudieran alterar la naturaleza del ejercicio participativo). Si la evaluación también se lleva a cabo para un uso externo, alguna de estas preguntas —al tiempo que se definen externamente— pueden variar la naturaleza de la participación si se imponen para uso interno.

Cuadro 4.8. México - Indicadores de desarrollo para el programa de participación nacional

Objetivos	Indicadores
— Desarrollar y mejorar los espacios de participación ciudadana y promover nuevos.	— Enumerar las entidades de la administración federal que participan en el programa nacional de participación en la política pública. — Número de gobiernos municipales que han firmado acuerdos para desarrollar esquemas de participación ciudadana con el gobierno federal.

Cuadro 4.8. México - Indicadores de desarrollo para el programa de participación nacional (continuación)

Objetivos	Indicadores
— Incrementar la habilidad de los ciudadanos y sus organizaciones para participar en la políticas públicas.	— La calidad de las propuestas y recomendaciones ciudadanos (notas obtenidas de los cuestionarios respondidos por los funcionarios y terceros).
— Incrementar la habilidad de los funcionarios para desarrollar políticas públicas de acuerdo a los esquemas de participación de los ciudadanos.	— La calidad de la información dada a los ciudadanos por los funcionarios (las notas obtenidas de los cuestionarios respondidos por los CSOs y por terceros).
— Desarrollar esquemas de participación característicos de nuevas formas de gobierno y administración.	— Amplitud y profundidad de la participación (matriz) para cada uno de los programas derivados del plan nacional para el desarrollo del 2000-2006.
— Desarrollar indicadores de la participación ciudadana en las políticas públicas.	— Grado de los indicadores de desarrollo para todos los programas del plan nacional de desarrollo del 2000-2006.

Cuadro 4.9. México - Programa de participación nacional

Con vistas a combatir la corrupción, se diseñó un programa especial dentro del programa de participación nacional. Este programa recibe el nombre de Sistema de transparencia municipal (SETRAMUN, un sistema de transparencia a nivel del gobierno local). Más de cien municipios participaron en este proyecto piloto.

Se creó un modelo para describir el carácter, el grado y el lugar de la participación en el ciclo político. El modelo especificaba las características principales de los papeles representados por los ciudadanos y el Gobierno en varios puntos de las escalas de información, consulta y participación. Éstas describen cómo son de activos y participativos los implicados en el diseño, monitorización, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Un ejemplo, un punto en el extremo más alto de la escala de la consulta indicaría la situación en la que los ciudadanos son considerablemente activos y el gobierno local lleva a cabo consultas eficientes y democráticas. Uno punto clave es la existencia de mecanismos independientes de la sociedad cívica para proporcionar una respuesta y realizar propuestas al gobierno; correspondientemente, el gobierno valora una discusión abierta del tema y usa herramientas de consulta válidas sistemáticamente.

En las bases de este modelo, se diseñaron dos cuestionarios, uno para los ciudadanos y otro para los funcionarios. Éste incluye preguntas diseñadas para asegurar si el gobierno proporciona información sobre los siguientes aspectos:

- Obras públicas.
- Servicios de gobierno.

Cuadro 4.9. México - Programa de participación nacional (continuación)

- Normativa y regulación local.
- Ingresos gubernamentales y gastos.
- Retribuciones de los funcionarios.
- Los procesos de adquisición y contratación de servicios.

El cuestionario, también pregunta cuándo y cómo se proporciona la información y porqué los mecanismos empleados fueron un éxito o un fracaso. Las reacciones a la iniciativa fueron muy positivas. Muchas personas se sintieron orgullosas de que su municipio formara parte del proceso. Se crearon redes que promovieron la transparencia de los gobiernos locales y, todos los gobiernos locales de los Estados dijeron que adoptarán SETRAMUN permanentemente. Los gobiernos locales, la Agencia del Gobierno Federal y los CSOs planearon juntos los pasos a seguir para usar un cuestionario válido. Esto incluye el desarrollo de programas de formación para los funcionarios y el diseño de nuevos esquemas de resolución de quejas, así como la producción de guías de procedimiento para ciudadanos y páginas web con información gubernamental clara.

La participación al responder preguntas

La mayoría de las evaluaciones implican alguna forma de participación del grupo objeto de estudio. A varios de estos representantes se les preguntará sobre el valor que conceden a lo que está siendo objeto de estudio. A la participación se le puede llamar entonces activa o pasiva (Oakley, 1988). Hacer afirmaciones generales sobre la participación pasiva en la respuesta de preguntas de la evaluación tiene un valor muy limitado. Dentro de este vasto campo, los métodos de evaluación así como de participación varían enormemente. Podemos distinguir, por ejemplo, entre métodos cualitativos y cuantitativos.

En los métodos cuantitativos el grupo objeto de estudio participa respondiendo cuestionarios predeterminados donde «...la formulación de las preguntas, su número, secuencia, etc. son dadas y por tanto no pueden ser alteradas ni ser añadidas preguntas adicionales» (UNESCO, 1984). Este método no deja espacio alguno para que los encuestados expresen opiniones que no sean preconcebidas. El método puede revelar la existencia de algunas características dentro de esta muestra de población pero no revela las relaciones entre ellos, puesto que «...los datos cuantitativos por sí mismos no pueden explicar cómo los factores o eventos interactúan entre ellos» (Poluha et al., 1989).

Los métodos cualitativos normalmente incluyen a los grupos objetos de estudio más directamente. La información se recoge a menudo a través de entrevistas con preguntas no explícitas. La cantidad de información que dan los en-

cuestados y lo explícito o no que sean dependen de la habilidad del que recoge los datos. En teoría, los encuestados deberían ser capaces de conducir la entrevista hacia nuevas direcciones y sacar temas que los evaluadores no esperen. Cuando se recogen los datos, los evaluadores externos realizan un análisis contextual para mostrar la consistencia lógica entre las observaciones (Poluha et al., 1989).

La participación activa respondiendo preguntas conlleva que los miembros del grupo objeto tomen parte en la generación de datos —como entrevistadores y como entrevistados si se eligen esos métodos o de cualquier otra manera. En cualquier caso deberían representar otros papeles adicionales. Los métodos pueden ser más o menos «científicos», dependiendo de la competencia de los actores internos y externos y del tiempo y dinero disponibles para la evaluación. No hay nada más participativo dentro de los métodos cualitativos —los métodos cuantitativos pueden ser igualmente participativos.

La participación en el tratamiento de los resultados

Las actividades participativas se caracterizan por tener un enfoque de abajo a arriba. Es importante que la evaluación se lleve a cabo de la misma manera (Choudhary y Tandon, 1988). Es también esencial que se usen los resultados y hallazgos de la evaluación para reforzar la toma de decisiones y acciones. Si no es así, no se puede llamar participativo al proyecto. Lo contrario es también cierto: si la evaluación participativa se introduce en un proyecto tradicional, es muy probable que el proceso de cooperación se cambie.

La evaluación participativa no puede concebirse como un mero método de evaluación. Es un proceso en el cual los ciudadanos se implican en el diálogo y la integración con su gobierno. Si formulan preguntas, las responden y usan las respuestas para su propio beneficio; entonces, por definición, participan en planificar actividades, fijar objetivos, tomar decisiones, controlar y asumir responsabilidades.

El acercamiento participativo nos da la razón para considerar un nuevo papel a la evaluación —no como un ejercicio donde los evaluadores externos llegan a los grupos objeto de estudio y le descubren la verdad, sino como un proceso de aprendizaje mutuo. La evaluación debería preocuparse no sólo de encontrar verdades absolutas y objetivas, sino también de encontrar nuevas cuestiones y perspectivas. Al mismo tiempo, debería reconocerse que la evaluación intenta crear un elemento nuevo del método. Nadie da todo por nada. El camino para incrementar la participación debe pasar por la evaluación participativa, pero requiere el esfuerzo de ser un experto en las jergas y poseer algunas habilidades metodológicas. La pregunta principal es qué tipo de método se puede utilizar sin alienar a los participantes.

Hoy en día, como ya se sugirió anteriormente, la evaluación tiende a ser una forma de justificar presupuestos, o de asegurarse que los presupuestos están justificados (Oakley, 1988). La idea de la evaluación participativa sugiere que la evaluación debería ser un proceso de auto-refuerzo y de consenso y por tanto ser una manera de crear actividades sostenibles (Patton, 2002).

Cuadro 4.10. Suecia - Evaluación participativa de un proyecto piloto

El proyecto, basado en acuerdos de servicios y diálogo, se implementó durante los años 2001 y 2002. La evaluación participativa se organizó en la agencia afectada y los resultados se entregaron al Gobierno a principios del 2003.

- Una de las mayores ventajas de esta aproximación es que se animó a las agencias a pensar acerca de lo que constituiría un resultado positivo muy al principio de proceso. Prepararse para la evaluación sirvió para reforzar la implicación con el proyecto y clarificar sus objetivos.
- Otra ventaja fue que aquellos que participaron en el grupo de evaluación aprendieron mucho sobre la misma mientras la realizaban. No se realizó ninguna formación previa y, aunque algunos de los que formaron parte del trabajo tenían poca experiencia en la evaluación, sin embargo, se consiguieron los objetivos sin la ayuda del grupo de coordinación.
- No podemos saber lo que una evaluación externa habría concluido, pero no es probable que los resultados hubieran sido diferentes o más concretos que los de la evaluación realizada.
- Aunque los costes de la evaluación no estaban claramente definidos, es probable que el presupuesto total de la evaluación fuera menor que el que hubiera necesitado una comisión de evaluación externa.
- La coordinación entre los informes finales y los intermedios facilitaron la recogida de datos, proporcionaron una estructura y mandaron un mensaje de continuidad que fue muy útil para todos.

La evaluación fue más sensible al contexto y la puesta en práctica de los problemas y, a veces, de alguna manera menos acertada y crítica que las evaluaciones tradicionales. Quizá esto es lo que se espere de una evaluación participativa y si esto es así el coste se puede o no compensar con las ventajas mencionadas anteriormente. Es importante tener en cuenta que ninguna de las agencias bloqueó una fuente de información. Lo que sí influenciaron es la manera de interpretarse la información y las conclusiones que se sacaron.

La planificación del proceso de evaluación

Tanto si se elige o no un acercamiento participativo, hay un número de decisiones prácticas a tomar durante el transcurso de una evaluación. Los elementos básicos se han examinado anteriormente, especialmente aquellos relaciona-

dos con los aspectos metodológicos – aquéllos que están ligados con el objeto y propósito de la evaluación.

Interna, externa o una combinación

Siempre hay buenas razones para realizar una evaluación —o diseñar un sistema de evaluación— creada a partir de los recursos internos. De esta manera, maximizaremos las oportunidades de aprendizaje, crearemos evaluaciones más relevantes y conectaremos con los que toman las decisiones. Pero tiene también sus puntos negativos. En particular, significará que la organización tiene que crear internamente competencias que se pueden encontrar en el mercado a un precio más bajo. La evaluación es un campo que evoluciona constantemente, por tanto una inversión en la capacidad de evaluar conlleva también un coste sustancial en desarrollo de recursos humanos para estar al día con los avances metodológicos y conceptuales.

También se debería recordar que en muchos contextos una valoración independiente —externa— tiene más valor. Puede incrementar la legitimidad de los resultados de la evaluación. Incluso si este argumento no fuera válido, esta percepción es, sin embargo, muy real en la escena política y se puede usar para convencer a la opinión pública.

Por supuesto, es posible combinar los enfoques. Un evaluador externo puede entrar en el proceso como consejero mientras que la plantilla interna realiza el trabajo «aburrido» (que es normalmente mucho más interesante e instructivo). En muchas organizaciones, las evaluaciones tradicionalmente se han llevado a cabo por expertos externos. Normalmente, hay una resistencia a permitir que aquéllos que están involucrados en los procesos —sin mencionar a los que se benefician— también los evalúen. Pero también están los que proponen enfoques participativos (véase por ejemplo Fetterman et al., 1996). Las ventajas y desventajas de los dos enfoques se resumen en el cuadro siguiente:

Tabla 4.1. Ventajas y desventajas de la evaluación independiente y participativa

	Evaluación de un experto externo	Evaluación participativa
Ventajas	• Competencia reconocida • Es legítima para la mayoría • Normalmente más rápida • Puede ser objeto de examen posterior • Brinda nuevas perspectivas	• Maximiza el aprendizaje • Los resultados se pueden usar inmediatamente • Los beneficios se quedan en el proyecto • Se pueden ajustar de acuerdo con las necesidades nuevas y resultados

Tabla 4.1. Ventajas y desventajas de la evaluación independiente y participativa (continuación)

	Evaluación de un experto externo	Evaluación participativa
Inconvenientes	• Puede ser irrelevante • Normalmente el evaluador es el único que aprende • Hay un vacío entre el evaluador y los que toman las decisiones • Dificultad para cambiar el proceso • Trabajo duro a la hora de publicar los resultados	• Pueden esconder resultados desagradables • Ofrecen una competencia muy baja en cuanto a los métodos • Llevan más tiempo • Requiere compromiso

¿Cuál será el coste de la evaluación?

Es importante ver el coste de una evaluación en su totalidad. No son sólo los costes directos de negociar los términos de referencia, escoger los métodos, recoger y analizar los datos, escribir un informe y publicar los resultados de alguna manera. Están también los costes de escoger la idea de una evaluación desde su inicio hasta el primer borrador de los términos de referencia. Un proceso de evaluación requiere tiempo por parte de todos los intervinientes, responder a los cuestionarios o participar en reuniones. El proceso de los resultados finales pueden incluir muchas actividades – y estas deben estar reflejadas en el presupuesto.

El coste de la evaluación varía constantemente. Una evaluación organizativa muy simple de un mecanismo institucional de participación pública puede suponer sólo unos pocos días de recogida de datos, algunos días de preparación y pocos días para escribir el informe y presentar los resultados. Muchas evaluaciones se realizan con un presupuesto total que cubre alrededor de cuatro semanas de trabajo.

Las grandes encuestas de opinión públicas son, sin embargo, más complejas y mucho más costosas. Los precios de mercado varían dependiendo de los países, pero los costes serán siempre considerables. Evaluación de, por ejemplo, los efectos de las campañas de información que normalmente conllevan alrededor de tres a cuatro semana de preparación metodológica y exámenes, de seis a ocho semanas recogiendo y analizando los datos y después alguna semanas más para preparar el informe. Una evaluación de un tamaño mediano puede llevar de diez a quince semanas de trabajo.

Hay también evaluaciones mayores que combinan muchos tipos de recogida de datos, creados a raíz de una participación muy extensa y que implica publicaciones ambiciosas. No es raro que una evaluación amplia conlleve de 80-120 semanas.

La magnitud de una evaluación dependerá del presupuesto disponible y del propósito, así como del tamaño de la actividad evaluada. No hay regla establecida pero probablemente parecerá extraño si una evaluación cuesta más del 3-5 por ciento del presupuesto de la actividad a evaluar. Con todo, hay ocasiones donde es importante sistematizar el aprendizaje de un experimento piloto porque los costes relativos de la evaluación son considerablemente más altos.

Cuando se prepara el presupuesto para una evaluación lo más aconsejable es comenzar desde la recogida de datos más básicos. Si la fuente principal de la recogida de datos van a ser las entrevistas, es necesario averiguar cuántas entrevistas se harán (lo normal es que sean más de 40 entrevistas en el transcurso de una evaluación estándar). Una entrevista normalmente dura más o menos una hora, pero además debemos añadir el tiempo de contactar con el entrevistado, viajes y —lo que nos llevará más tiempo— escribir notas después de la entrevista. Por tanto el tiempo total para una entrevista de una hora, normalmente se acerca más a 4 horas. Un total de 25 entrevistas nos dará por tanto 100 horas, necesitando un presupuesto de cerca de 12 días de trabajo.

Una encuesta requiere menos tiempo de personal cualificado, pero hay un número de tareas que pueden llevarnos mucho tiempo, como por ejemplo, seleccionar los destinatarios, echar al correo los cuestionarios, tomar nota de las respuestas y enviar recordatorios. Incluso si se quiere menos tiempo para una encuesta, la cantidad de tiempo se prolongará durante una serie de semanas, dejando que la gente tenga tiempo para responder y mandar al menos uno o dos recordatorios. Una encuesta se puede completar en más o menos 2 ó 3 meses, incluso si el tiempo total de trabajo no fuera más que 2 ó 3 semanas durante ese tiempo.

Estimar el coste de usar otros cauces sigue la misma fórmula básica: mirar el trabajo que hay que hacer, estimar cuanto nos va llevar cada paso a seguir y entonces, hacer una estimación del tiempo total a emplear. El coste actual dependerá del coste de personal interno o de la negociación del coste de la consulta.

¿Cuánto se tarda?

Normalmente, las evaluaciones se completan relativamente rápido. Es muy común que el tiempo desde el inicio hasta el final comprenda entre 2-4 meses. Sin embargo, el proceso preparatorio de las administraciones es más largo y el proceso de pasar del borrador a informe final lleva aparejado también su propio tiempo. Incluso si el trabajo de campo y redacción de un informe se completa en un par de meses, la organización a cargo de la evaluación puede haber estado preparándola medio año, y pasará otro medio año asimilando los resultados.

La velocidad es esencial. Las evaluaciones se deben convertir en energía creativa. Si lo que quieren es implicar a la gente y que su impacto se maximice,

los implicados en la evaluación deben ver los resultados pronto. Por ejemplo, los entrevistados se interesarán en comprobar que su contribución es valorada. Éstos deberían poder leer con avidez un informe un par de semanas después de haber sido entrevistados. Si pasa más de medio año, perderán el interés. Mantener el interés durante el proceso es vital.

No sólo la velocidad es esencial – el tiempo también lo es. Una evaluación que llega demasiado pronto puede encontrarse con que no haya audiencia para su mensaje, que el entorno no esté preparado para la toma de decisiones. Si la evaluación llega demasiado tarde, las decisiones importantes ya se tomaron y puede que sea demasiado tarde para cambiar el programa. Es, por tanto, primordial que aquellos que manejan la evaluación se coordinen de cerca con los que toman las decisiones y se aseguren que las evaluaciones se planean para alimentar el sistema de toma de decisiones (Thomas et al., 1998)

MANEJAR LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Asegurar que la evaluación sea útil

Tanto si nos gusta como si no, la aceptación o el rechazo de una evaluación normalmente reside en cómo la evaluación está justificada y cómo se presenta ésta justificación. La comunicación, por tanto, es un aspecto importante de la evaluación. Los resultados de la evaluación pueden ser políticamente sensibles y una buena comunicación de los resultados implica juicios complejos y un buen sentido del tiempo.

Las evaluaciones implican encontrar información sobre los participantes, las organizaciones y los asociados a las organizaciones. Los resultados se preparan para los encargados de formular e implementar las políticas, pero necesitarán comunicarse y aprobarse por los implicados. Comunicar los resultados a los afectados es una tarea muy importante y delicada (Thoening, 2000). Esta sección trata de los aspectos variados de la comunicación.

Diseño de una estrategia de comunicación

Para los que controlan la evaluación, decidir la manera de comunicar los resultados implica investigar y planear. En un mundo ideal, la comunicación entre los evaluadores y los otros implicados es un proceso de dos vías: flexibilidad y un grado de sensibilidad con respecto a los intereses y preocupaciones de los demás (Torres et al., 1996)

La comunicación de los resultados es una actividad a menudo pensada para el final del proceso evaluador, pero no es siempre la mejor forma de conceptuar

el proceso. Una buena evaluación (de utilidad) con frecuencia requiere diferentes capas de interacción. La investigación preliminar normalmente revela que el diseño inicial de la evaluación se puede mejorar. Se necesitará discutir sobre la realización de preguntas y métodos alternativos. En el proceso de la comunicación, los implicados deben, desde un principio, empezar a pensar diferente sobre sus acciones (Chattaway y Joffe, 1998).

Se ha hablado mucho acerca de que un proceso de evaluación es (o debe ser) útil incluso desde su inicio, ya que los que son evaluados empiezan a pensar en sus acciones antes de que el grupo evaluador haya aparecido en escena. Estos y otros aspectos del proceso indican que las evaluaciones se convierten en algo útil y se diseña una estrategia de comunicación para toda la duración del proceso, más allá de conformarnos con comunicar los resultados (Forss y Rebien, 2002).

Chattaway y Joffe, (1998) sugirieron que el desarrollo de una estrategia de comunicación se puede comenzar respondiendo a cinco preguntas básicas: quién, qué, por qué, cuándo y cómo.

Es necesario conocer con quién te comunicas; ¿cuáles son sus niveles de conocimientos? ¿Cuál es su papel en la organización (o fuera)? ¿Cuántos son? ¿Quién manda? ¿Cómo reaccionarán?

Antes de comenzar con su presentación, el evaluador necesita reflexionar acerca de qué es lo que quieren los implicados de la evaluación. ¿Cuáles son sus necesidades, sus preocupaciones y sus expectativas? ¿Qué les interesa?

Se debe considerar el propósito de la comunicación. ¿Por qué lo hacemos? ¿Por qué este mensaje o aquel? ¿Cuál es el objetivo, qué clase de reacción queremos?

Como ya se ha dicho anteriormente, es muy útil comenzar con la comunicación desde el principio. Una estrategia de comunicación debe indicar cuándo se deben hacer las presentaciones durante el proceso y de qué forma.

Sobre cómo hacerlas, se pueden utilizar diferentes medios. Posibles medios de comunicación son las presentaciones orales, las páginas web, las circulares, panfletos y entrevistas en los medios de comunicación, sin olvidar los informes, libros y las conferencias de prensa.

Cuadro 4.11. La República Checa – Desarrollo de una estrategia nacional para la educación

El Ministerio de Educación checo utilizó la participación pública entre 1999-2000 para la preparación de un documento llamado El Programa Nacional de Desarrollo de la Educación en la República Checa. «El Libro Blanco», como se le llamó, propone ideas, líneas generales y programas para desarrollar las políticas educativas. La participación pública organizada por el Ministerio bajo el nombre «Un reto para diez millones» fue la fuente principal de los objetivos, intenciones y recomendaciones incluidas en el documento. El gobierno aprobó El Programa Nacional de Desarrollo de la Educación en la República Checa en 2001.

La siguiente fase de la participación pública se realizó en 2002 y unió a los implicados, la opinión pública, las instituciones educativas y académicas en la redacción del borrador del «Libro Blanco», que se discutió varias veces en el Congreso de políticas de la educación. Un secretariado moderó la participación pública y clasificó cartas y mensajes de correo electrónico que se mandaron al comité encargado de la elaboración de la versión finalizada del libro.

Algunos consejos para redactar adecuadamente un informe

Una evaluación no necesita necesariamente un final en forma de informe escrito con un número x de páginas. La evaluación es un proceso de encuesta y si el proceso finaliza en una presentación verbal, programa de radio, mensaje televisivo, presentación en una página web o en la redacción de un informe se abre a la discusión.

Una vez dicho esto, no hay duda de que los informes escritos son la forma más común de distribuir los resultados de la evaluación y de esta manera tienen muchas ventajas – no menos que cuando normalmente documentan el proceso y despliegan evidencias empíricas. Si el medio es escrito, se debe poner mucho cuidado en su redacción.

El mayor reto del autor es conseguir la atención de su audiencia. La clave es que el evaluador sea claro sobre la acción que quiere. El informe necesita escribirse con el resultado en mente. La mayoría de la gente sólo lee el resumen o la introducción, lo que los convierte en la parte más importante del informe.

Otros consejos sobre cómo captar la atención de la audiencia (de acuerdo con Torres, Preskill y Pontiek, 1996) son:

- Escribir con un estilo claro y conciso.
- Evitar un lenguaje técnico o burocrático.
- Usar expresiones directas y un lenguaje activo.

- Usar voces de primera y segundas personas, más que terceras personas o expresiones indirectas.
- Dibujar tablas, figuras y gráficos para animar el texto.
- Integrar datos cualitativos y cuantitativos.
- Dejar que los datos cobren vida a través de historias y citas.
- Prestar atención al diseño de las páginas y capítulos, haciéndolo atractivo.

El uso de distintos canales de comunicación

Como hemos sugerido anteriormente, para comunicar los resultados de la evaluación, es mejor hacerlo durante el proceso para clarificar el análisis, probar nuevas ideas y profundizar en el conocimiento y la comprensión de la misma. Hay varios canales a considerar:

- Presentaciones formales e informales.
- Charlas durante desayuno/comida/cena.
- Artículos en periódicos/revistas.
- Conferencias públicas.
- Grupos de discusión electrónicos.
- Coberturas por televisión y radio.

Las decisiones sobre cómo organizar la comunicación dependerá de una serie de factores, incluir la escala de la evaluación; la relación entre los evaluadores y los demás del proceso; hasta dónde llega la evaluación pública y participativamente; etc. Del momento en el que esté el proceso y de lo qué se espere de la comunicación de los resultados dependerá cómo se estructure su presentación.

¿Cuánto cuesta la difusión del mensaje?

Algunos canales de comunicación son muy caros pero otros bastante económicos. Algunos de los canales más caros y efectivos ofrecen la oportunidad de difundir el mensaje gratis (la televisión y otros medios). Las oportunidades son muchas y los riesgos considerables.

Lo importante es que los costes de comunicación deben ser incluidos en el presupuesto de la evaluación. Debería estar claro que los costes de comunicación van más allá de la impresión de los informes. Debe incluir tiempo para las presentaciones (abundantes y para distintas audiencias) y tiempo para construir el mensaje. Es común que cuando un mensaje se desarrolla para un medio (un informe) y se transfiere a otro (una página web) pierda su impacto. Cada medio requiere de un estilo totalmente diferente de comunicación y se debe asignar el tiempo y dinero suficiente para realizar modificaciones.

Una estrategia aceptable de comunicación puede absorber perfectamente entre el 25-30 por ciento del presupuesto total. Sin embargo, esta cifra debe observarse con perspectiva. Se debe tener algo válido y de interés que comunicar y que no se pueda conocer hasta que se acabe la evaluación. Los hallazgos interesantes que no comunicados son tan inútiles como los no interesantes que tienen un amplia difusión.

POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN

Aunque la evaluación se basa normalmente en la política y sus efectos, también hay una política de la evaluación. La evaluación es un proceso que necesita organización. La función de la evaluación se puede centralizar en una unidad específica de evaluación o puede estar dispersa. Puede ser la función de un ministerio o la función llevada a cabo a niveles administrativos (y presumiblemente a alto niveles también, como el Parlamento que puede estar también implicado). Esta práctica varía según el país y, añadido a esto, las organizaciones multilaterales tienen también diferentes acercamientos para organizar una evaluación.

Las funciones de una unidad de evaluación y lo más importante de la misma no son necesariamente las mismas que las de un sistema de evaluación. De hecho, una variable esencial en el diseño de la función de la evaluación concierne al papel y responsabilidades de una unidad de evaluación. Algunas variables de una unidad de evaluación son:

- Posición en el sistema.
- Consejo y Administración.
- Fondos y presupuestos.
- Personal.
- Contenido de los estudios.
- Publicaciones.

La integridad de una unidad de evaluación depende también de cómo esté financiada, y de su presupuesto. La calidad y la cobertura tienen su precio, y una unidad de evaluación los puede reducir si tiene un presupuesto bajo. Pero quizá más importante que el presupuesto sean las fuentes y la estabilidad de los fondos. Muchas de las unidades de evaluación reciben sus fondos de acuerdo a propuestas presupuestarias de un año para otro, dependiendo de la decisión de un director ejecutivo (si lo considera útil o no). Sin embargo, las unidades de evaluación que son más innovadoras y controvertidas normalmente encuentran sus fondos en fuentes externas, (por ejemplo el Parlamento, un ministerio determinado). Tener una financiación independiente da a la evaluación más libertad a la hora de presentar resultados.

El estudio de la evaluación es una profesión en sí misma y es esencial que las unidades de evaluación tengan personal cualificado en este aspecto. Dependiendo de la base de los recursos humanos de una unidad de evaluación ésta tendrá una estructura u otra. Las unidades de evaluación que traten temas más independientes tendrán más facilidad de encontrar a los expertos necesarios, mientras que a las otras que estén implicadas en políticas de personal y sistemas de rotación de las grandes organizaciones les resultará más difícil encontrar personal con estas características (Boyle y Lemairen, 1996).

La tendencia general es que las evaluaciones son cada vez más accesibles al público en general. Muchas unidades de evaluación publican una serie de informes y otras los presentan en sus páginas web. Aún así muchos publican solo parte de sus informes que se han aceptado previamente. Un observador externo no puede encontrar el criterio de selección que se ha usado y si ha habido informes que se hayan desestimado. Sólo en contextos institucionales donde las actividades de las agencias están sujetas a permitir un acceso total a sus informes —donde se guarden diarios y cualquier documento de puede conseguir si se solicita— se puede hablar de una transparencia real. En muchos de los sistemas organizativos la mayoría de los informes son confidenciales. No se sabe si esto es un indicativo de que la información contenida es más franca y crítica o si es mediocre.

Si nos centramos en los sistemas de evaluación más que en unidades de evaluación específicas nos encontraremos con temas complejos. La elección del diseño de una unidad de evaluación tiene consecuencias para el sistema. La evaluación puede encontrarse inmersa en un proceso de cambio parecido al de las empresas en los 80. Cuando comenzaron los planes estratégicos para las empresas muchas compañías establecieron unidades de planificación central. Dos décadas después la planificación estratégica es mucho más que una función para mantener el nivel de los consejos de administración centrales; ahora mismo hay muchos modelos diferentes de este tipo de organización (Mintzberg, 1994). Igualmente la evaluación es una disciplina que se absorberá dentro de un campo mayor.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, R. (1962), *Scientific Method*, John Wiley, New York.
- BECKER, H.S. y B. GEER (1970) «Participant Observation and Interviewing: A Comparison». In *Qualitative Methodology*, edited by W.J. Filstead, Chicago: Markham.
- BEMELMANS-VIDEC, M.-L, R. RIST y E. VEDUNG (1998), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BERLAGE, L. y O. STOKKE (1992), *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods*, Frank Cass, London.
- BOYLE, R. y D. LEMAIRE (1997),...*Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BURKE-JOHNSON, R. (1995) «Estimating an Evaluation Utilisation Model Using Conjoint Measurement and Analysis», *Evaluation Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 313-338.
- CHATTAWAY, J. y A. JOFFE (1998), «Communicating Results», in A. Thomas, J. Chattaway and M. Wuyts (eds), *Finding Out FasC: Investigative Skills for Policy and Development*, Sage, London.
- CHOUDHARY y TANDON (1988), «Participatory Evaluation: Issues and Concerns», unpublished working paper.
- CRACKNELL, B. (2000), *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, Sage, London.
- DAHLER-LARSEN, P. (1998), «Evaluering, legitimitet og inkonsekvens», in H. Schaumburg-Muller and P. Wad (eds), *Evaluering af udvikling, Den Nye Verlden*, Copenhagen.
- FETTERMAN, D.M., S.J. RAPTARIÁN y A. WANDERSMAN (1996), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools/or Self-Assessment and Accountability*, Sage, London.
- FORSS, K. (1985), *Plonning and Eualuation in Aid Organisations*, EFI/IIB, Stockholm.
- FORSS, K. (1989), «Participatory Evaluation: Questions and Issues», *CEO Occasional Papers*, UNDP, New York.
- FORSS, K. and C. REBIEN (2002), «Process Use of Evaluations: Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback», *Evaluation*, Vol. 8, No. 1.
- JOINT COMMITTEE ON STANDARDS (1994), *The Programme Evaluation Standards*, Sage, London.
- KVALE, S. (1996), *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage, London.
- LAITINEN, I. (2004), *Fitting the Glass Shoe: Ethical Standards and Eualuation*, OCDE, París.
- LONNER, W.J. y J.W. BERRY (1986), *Field Methods in Cross Cultural Research*, Sage, London.

- MAJÓME, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven.
- MINTZBERG, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, New York.
- OCDE (2001a), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCDE, París.
- OCDE (2001b), *Citizens as Partners: OCDE Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCDE, París.
- OAKLEY, P. (1988), *Monitoring and Evaluation of Participation in Rural Development*, FAO, Rome.
- PATTON, M.Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation*, Third Edition, Sage, London.
- PATTON, M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Sage, London.
- PAWSON, R. y N. TILLEY (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- POLUHA, E. et al. (1989), «The Dodoma Water Supply Project», evaluation commissioned by Sida, Stockholm.
- REBIEN, C. (1996), *Evaluating Development Assistance in Theory and Practice*, Avebury, Aldershot.
- SCRIVEN, M. (1982) *Evaluation Thesaurus*, 3rd edition, Edgepress.
- STOKKE, O., ed. (1991), *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*, Frank Cass, London.
- THOENING, J.C (2000), «Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms», *Evaluation*, Vol. 6, No. 2. pp. 217- 231.
- THOMAS, A., J. CHATTAWAY y M. WUYTS, eds. (1998), *Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development*, Sage, London.

ANEXO 4.A1

Profundizar en la evaluación

La investigación de la evaluación es una ciencia joven que está creciendo rápidamente. Es también una asignatura técnica y por tanto se presta bien a que se escriban manuales y otros «cómo hacer». Esta sección proporciona información sobre dónde obtener más información; de hecho, el anexo más que un marco para diferentes fuentes de información es una guía completa de toda la información disponible.

GUÍAS DE MÉTODOS

Hay muchos manuales sobre la evaluación, pero es importante diferenciar entre los distintos tipos de manuales que necesita cada tipo de audiencia. Muchos de los mejores manuales los escriben personas de la administración pública que se encargan de las evaluaciones aunque raramente lo hacen. Estos manuales aclaran el propósito de las evaluaciones y muestra al lector cómo escribir los puntos claves y cómo contratar y supervisar el trabajo de los consultores. Son elaborados por, por ejemplo, el Banco Mundial, el PNUD y algunas otras agencias – no menos dedicadas a la cooperación al desarrollo. Algunos buenos y con frecuencia citados ejemplos son los manuales del Departamento de Asuntos Exteriores Noruego y Departamento de Asuntos Exteriores Danés.

Sin embargo, los manuales no nos ayudarán con aquellos deseos de aprender cómo elegir entre los métodos —si trabajar con situaciones quasi-experimentales o con estudios—. No le dicen al lector cómo construir un caso aleatorio o cómo diseñar un cuestionario. Por esto, hay varios manuales o libros publicados por Publicaciones Sage (www.sagepub.com), con títulos como (ver la bibliografía):

- Cómo diseñar un programa de evaluación.
- Cómo evaluar un programa de implementación.
- Evaluación interna.
- Cómo usar métodos cualitativos en la evaluación.

- Metodología cualitativa.
- Cómo analizar datos.
- El manual del evaluador.
- Rápido descubrimiento: cualidades de investigación para política y desarrollo.
- Estrategias de evaluación para comunicar y hacer informes.
- Los poderes de la evaluación.

Especialmente, dos importantes manuales de Michael Q. Patton, también publicados por Sage, nos proporcionan todo lo esencial:

- Investigación cualitativa y métodos de evaluación (2002).
- La utilización – la parte central de la evaluación (1998).

Carrots, Sticks y Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation (Instrumentos de políticas y su evaluación) es uno de los pocos libros de texto sobre la evaluación que no publica Sage, editado por Bemelmans-Videc, Rist y Vedung y publicado por Transaction (1998).

Redes de evaluación

La organización profesional más antigua en investigación de la evaluación es la Asociación de Evaluación Americana (www.eval.org) mientras que la Sociedad Europea de Evaluación fue fundada en diciembre de 1994 (www.europeanevaluation.org). Estas asociaciones atraen a administradores, consultores e investigadores, y son lugares de una animada vida intelectual. Alguien que desee familiarizarse con la profesión debería asistir a alguna de las reuniones anuales.

Además de las redes internacionales ahora hay asociaciones nacionales de la evaluación en la mayoría de países, como por ejemplo Dinamarca, Francia, Suecia, Reino Unido, Alemania e Italia. La mayoría tiene conferencias anuales, pero sólo algunas se reúnen regularmente; la red sueca tiene reuniones mensuales que reúnen normalmente entre 50-100 participantes.

Las asociaciones profesionales se pueden encontrar en Internet, y la mayoría de ellas proporcionan enlaces a las otras, así como a empresas de consultoría, universidades con investigadores de la evaluación, y (particularmente) a las

zonas más relevantes de las administraciones públicas (tales como las juntas nacionales de auditoría, o las unidades de evaluación de las principales agencias públicas).

Oportunidades de formación

Cursos, programas de universidad, seminarios y talleres se anuncian vía redes profesionales. Hay un número creciente de consultoras que se especializan en formación, aunque hay relativamente pocas oportunidades de formación académica. La mayoría de la formación básica en investigación se encuentran en otros programas, y en la mayoría de programas de ciencias sociales hay una gran variedad de cursos sobre la metodología de la entrevista, cuestionarios, estudios de investigación, etc.

Publicaciones

Las publicaciones científicas proporcionan también un fácil acceso al estado del arte de la investigación de la evaluación. Las principales publicaciones son:

- *Evaluation* – publicada por Sage, cuatro números al año.
- *Evaluation Review* – también publicada por Sage, cuatro números al año.

Hay otras publicaciones que tratan el tema de la evaluación, tales como el *Journal of Policy Analysis and Management*, *New Directions for Evaluation*, *Project Planning and Management* y —quizás la mejor de todas— *Administrative Sciences Quarterly*. Sin embargo, para aquellos interesados en la evaluación como un tema general, que no deseen profundizar en detalles técnicos, sin duda la mejor opción es *Evaluation*.

CAPÍTULO 5

EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA EVALUACIÓN PÚBLICA: ESTRATEGIAS Y TEMAS PRÁCTICOS

Por **Lynn J. FREWER**

Departamento de Marketing y Comportamiento del consumidor
Universidad de Wageningen. Países Bajos

Gene ROWE

Instituto de Investigación de los Alimentos. Reino Unido

Para desarrollar y mantener la confianza en las instituciones públicas y en los procesos de toma de decisiones, crece la necesidad de involucrar a los ciudadanos en el desarrollo de la política. Sin embargo, la confianza en la participación pública hoy puede disminuir si tales esfuerzos no se evalúan en la forma de: cómo se les guía; la transparencia de los procesos; y el impacto del desarrollo de la política. Este capítulo describe una serie de instrumentos para medir la efectividad en relación a un conjunto de criterios de evaluación. También se identifican las dificultades a las que se enfrentan a la hora de conducir las evaluaciones – desde el punto de vista del evaluador, organizador y del patrocinador del ejercicio. A pesar de estas dificultades, la conclusión que se saca es que la valoración sistemática de la participación pública es esencial para asegurar la continuidad de la calidad del proceso y la confianza pública en el resultado. Finalmente, se dan algunos consejos para los patrocinadores que tiene que ver con los procesos de la evaluación.

INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFECTIVA

Hay una serie de razones morales y éticas para que los organismos que elaboran las políticas involucren a las personas profanas en la materia en la toma de decisiones respecto a los temas en los que la gente tiene interés. Teóricos políticos y éticos discuten conceptos tales como democracia; procedimientos judiciales y derechos humanos para sentar las bases morales para la participación; aunque es ahora cuando se reconoce que la toma de decisiones sin el apoyo público nos conduciría a la confrontación, disputa, trastorno, boicot, desconfianza y descontento público (Rowe, Reynolds y Frewer, 2001). En efecto, se nota una pérdida de confianza en los que elaboran la política, y la legitimidad percibida del Gobierno se considera como un compromiso adquirido (ver p. ej. Frewer, 1999). Un ejemplo de la amplia oportunidad para la participación pública involucra la estrategia asociada a ciencias emergentes.

La confianza en las instituciones públicas

El concepto de «confianza social» tiene su origen en un análisis socio-político. El término se refiere a la buena voluntad de las personas que confían en los expertos y en las instituciones para la gestión de los temas políticos que tienen un impacto directo en las personas y en el ambiente que los rodea y, de este modo relacionan su confianza en la competencia de las instituciones para protegerlos de problemas (como resumen ver Renn y Levine, 1991; Earle y Cvetkovich, 1995). En esta forma de ver las cosas, la confianza es una actitud socio-política unidimensional que se generaliza en temas concretos y en instituciones. Las investigaciones sugieren que la confianza pública en las instituciones continúa disminuyendo, como lo hace la confianza en la información proporcionada por estas instituciones. En efecto, la disminución de la confianza de la gente en gestiones arriesgadas ha superado un umbral donde la legitimidad de los juicios científicos se cuestiona regularmente (Frewer et al., 2002). Otros factores, sin embargo, han contribuido a este proceso: el aumento del «ciudadano consumidor» por lo que cobra importancia que la información llegue al consumidor; la menor relevancia del papel del «experto» como resultado de una amplia disponibilidad de información especializada; y los numerosos cambios en la cultura política nacional (y en algunos casos internacional) encaminados hacia fórmulas más abiertas de gobierno (Frewer y Salter, 2002). Estos autores también apuntan el creciente énfasis en el desarrollo de nuevas formas de la relaciones de negociación entre la comunidad política y la sociedad, lo que tiene implicaciones en todas las formas de desarrollo político. Sugieren que si se recuperara la confianza de las personas, se concedería más importancia a la valoración de los criterios científicos sobre otros, tales como el criterio de si el proceso de toma de decisiones junto con la regulación que tiene en cuenta el impacto social, y los criterios técnicos; y finalmente, la toma en consideración

de si el proceso de elaboración es transparente y comprensible. En este sentido, Frewer y Salter sugieren que hay que intensificar ciertas acciones:

- Evaluación sistemática de la efectividad de las prácticas de comunicación. Se ignora una comunicación no efectiva o fallos al alcanzar las audiencias. Se debe consultar a la gente acerca de la información que necesitan.
- Involucrar a la ciudadanía en el desarrollo de la política. Si la involucración de la ciudadanía llega a ser una parte estándar del proceso, se necesita información sobre cómo llevarla a cabo y evaluarla. Esto asegura que se usan los procesos estandarizados y los resultados se comparan en el espacio y en el tiempo.
- Una valoración explícita del impacto de la consulta pública en el desarrollo de la política (Jasanoff, 1993). La consulta a la gente se verá de forma negativa por la sociedad si la información resultante de estos procesos no se incorpora a la política de forma transparente y apreciable que pueda ser evaluada explícitamente contra criterios de implementación satisfactoria.

La importancia de este capítulo radica en evaluar la efectividad de la participación, un paso esencial para el desarrollo de las prácticas adecuadas. La siguiente sección destaca las experiencias en este asunto, antes de resumir algunas conclusiones y observaciones claves del tema.

Cuadro 5.1. La implicación pública para elaborar políticas sobre biociencias

Ha habido muchos debates recientes sobre la necesidad de desarrollar estrategias para la involucración y consulta a la gente. Por ejemplo, la Comisión Europea ha hecho énfasis en la necesidad de introducir «nuevas relaciones institucionales y fórmulas» reforzando el proceso de aprendizaje mutuo entre la ciudadanía y la comunidad científica [p. ej. El Director General de Investigación de la Comisión Europea y el Joint Research Centre (JRC)]. En particular, la agenda de «la ciencia y la sociedad» identifica la necesidad de cambiar los procedimientos y los términos institucionales de referencia, incluidos la consulta pública y el diálogo en asuntos arriesgados y mayor transparencia en los procesos institucionales.

Cuadro 5.1. La implicación pública para elaborar políticas sobre biociencias (continuación)

Un buen ejemplo sobre este tema en el cual la tendencia es evidente, nos lo dan las emergentes biociencias, que son el actual punto de mira del discurso público sobre la implementación tecnológica (Levidow y Marris, 2001). En este ejemplo, la comunidad política ha reconocido que a la ciudadanía le preocupa los emergentes temas bioéticos, la posibilidad de los efectos no intencionados y las consecuencias sociales de las aplicaciones tecnológicas son responsables de comprometer las reacciones públicas para la implementación tecnológica y se deben tener en cuenta por los políticos si la tecnología no se acepta (p. ej. Miles y Frewer, 2001). Aunque el reciente enfoque de los temas de «ciencia y sociedad» ha tendido a estar dentro de comunidad política, las implicaciones de la involucración pública más amplia y el desarrollo de las líneas generales para esa involucración son probablemente aplicables de la misma forma a todos los sectores interesados, incluyendo la industria y el sector privado.

LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

En 1999 el Departamento de Salud del Reino Unido y del Ejecutivo de Seguridad y Salud encargó a los autores desarrollar una serie de instrumentos para hacer posible la evaluación de los ejercicios de participación contra el conjunto de criterios generales¹. Tales instrumentos se deberían, teóricamente, usar para establecer la efectividad de los ejercicios de la participación, y podrían en última instancia liderar el desarrollo de un modelo o una teoría concerniente a *cuándo* usar los diferentes mecanismos para incrementar las posibilidades de un ejercicio efectivo, además de indicar *cómo* operar los mecanismos para alcanzar esto. Este proyecto a continuación de un pequeño proyecto anterior para el Departamento de Salud dirigido a temas de evaluación y encaminado a la publicación de un «marco de evaluación» (Rowe y Frewer, 2000) estipulaba unos criterios de evaluación necesarios para que un ejercicio de participación sea «efectivo». Estos están descritos en la tabla 5.1.

Es interesante comparar estos criterios con los diez «Principios principales para una información exitosa, consulta y participación activa de los ciudadanos en la elaboración de la política» que aparecen en el informe de la OCDE *Ciudadanos como socios* (OCDE, 200: 15).

¹ Debe notarse que «participación» en este contexto se refiere a «consulta» y «participación» de acuerdo a la definición dada por la OCDE en el informe *Ciudadanos como socio* (OCDE, 2001) pero no «información», equivalente aquí al término «comunicación».

Tabla 5.1. Nueve criterios para la evaluación

Criterio	Definición
Representatividad	Las personas involucradas en el ejercicio serían una amplia muestra de la población afectada por la decisión política.
Independencia	El ejercicio de participación se dirigiría de una forma independiente (imparcial).
Rápida involucración	A los participantes en un ejercicio se les debería involucrar lo antes posible, tan pronto como los valores sociales sean importantes para el desarrollo de la política.
Influencia	El resultado del procedimiento tendría un impacto importante en la política.
Transparencia	El proceso sería transparente así que la población afectada/relevante puede ver qué se está haciendo y cómo se han tomado las decisiones.
Accesibilidad a los recursos	Los participantes deberían tener acceso a los recursos apropiados para habilitarlos en todas sus competencias.
Definición de tareas	La naturaleza y el objetivo del ejercicio de participación sería claramente definido.
Toma de decisiones estructurada	El ejercicio de participación usaría mecanismos apropiados para estructurar/visualizar el proceso de toma de decisiones.
Rentabilidad	El proceso sería rentable desde el punto de vista de los patrocinadores (por ejemplo, en el caso de la proporcionalidad de la respuesta).

Varios de estos criterios/principios tienen fuertes paralelismos – por ejemplo, «Rápida Involucración» es similar al principio «Tiempo» de la OCDE, «Definición de Tareas» similar a «Claridad», «Independencia» a «Objetividad», y «Accesibilidad a los Recursos» a «Recursos». Los criterios aquí se centran generalmente en la tarea de la participación *per se* (que esté bien estructurado para mejorar la toma de decisiones, uso de muestras significativas de la población, que sean transparentes, etc.), mientras que el resto de los principios de la OCDE parecen estar relacionados más con temas estratégicos de alto nivel sobre compromiso organizativo. En efecto, esto sería interesante en el futuro para fusionar los dos conjuntos de criterios/principios.

El resultado de este proyecto de dos años de duración en el Reino Unido fue una «herramienta» para usar en ejercicios de la evaluación de la participación de acuerdo con el marco de evaluación estipulado por los autores. Compuesta

de un cuestionario corto de nueve temas, otro más largo de 58 temas, y un «lista de comprobación de la evaluación». Los dos cuestionarios se han hecho para los participantes: el primero comprende una cuestión por criterio de evaluación, y el segundo comprende varias cuestiones por criterio. Todos los cuestionarios se puntúan en una escala de 7 puntos. Sólo uno de los dos cuestionarios se usaría en cualquier ejercicio (preferiblemente el largo, que es probablemente más válido y fiable, aunque en la práctica los patrocinadores han elegido el cuestionario más corto por su facilidad de implementación). Lista de comprobación es para uso del evaluador, que puntúan el ejercicio con una serie de temas relacionados con cada criterio de evaluación como «muy malo», «malo», «moderado», «bueno», «muy bueno» o «indeciso». El anexo de este capítulo da una breve descripción de las cuestiones que el evaluador tiene que contestar en la lista de control, sin embargo hay que destacar que en la herramienta actual la lista de control se acompaña de instrucciones y definiciones para permitir que el evaluador introduzca claves de su puntuación de cada cuestión. Detalles de cómo puntuar e interpretar la lista de control —así como cuestionarios de participantes— están también incluidos en la herramienta.

Los cuestionarios apuntan a establecer las percepciones de los participantes; las lista de control apuntan a establecer más objetivamente el comportamiento satisfactorio del ejercicio de acuerdo con múltiples perspectivas y usando toda la información disponible, incluyendo el proceso de observación del evaluador, minutos de reuniones, información de las entrevistas con los patrocinadores y organizadores, etc.².

Se evaluaron un número de ejercicios de participación en el Reino Unido durante el transcurso del proyecto. Se detallan en la tabla 5.2. Se usaron uno o más elementos de la herramienta en estas evaluaciones, aunque se debería apuntar que el propósito de este uso era el desarrollo de la herramienta, la naturaleza de los instrumentos cambió totalmente ya que se definieron de acuerdo con las lecciones aprendidas de las evaluaciones. En concreto, se consideraron los temas:

- Fiabilidad – que es, ¿producen los instrumentos los mismos resultados durante distintas veces?
- Validez – ¿miden los instrumentos lo que pretenden medir?
- Facilidad de uso – ¿es práctico y fácil de usar el instrumento?

² El paquete de herramientas está descrito en un informe de Marsh, Rowe y Frewer (2001), y el proyecto en sí se describe con detalle en dos informes (uno por cada año): Rowe, Marsh, Reynolds y Frewer (2000) y Rowe, Marsh y Frewer (2001). El informe de Frewer, Rowe, Marsh y Reynolds (2001) detalla un breve resumen del proyecto.

Tabla 5.2. Ejercicios de participación pública en Reino Unido evaluados (2000-2001)

Organización	Mecanismo de ejercicio	Tema
UKCEED	Conferencia de consenso	Gestión de los residuos radiactivos
Corporación de gobierno de Suffolk	Panel de los Ciudadanos	Servicios del condado
Comisión sobre genética humana	Seminario de consulta	Programa de trabajo
Comisión sobre genética humana	Consulta en papel	Programa de trabajo
Comisión sobre genética humana	Consulta en Internet	Programa de trabajo
Departamento de Salud	Grupo analizado	Mensajes de riesgo
Corporación de gobierno de Norfolk	Panel de los ciudadanos	Servicios del condado
Servicios sociales de Suffolk	Conferencia de involucrados	Estatutos estándares de los servicios sociales
Un servicio de bomberos del condado	Reunión pública	Si cerrar o no el parque de bomberos local
Consejo de la ciudad de Cambrige	Jurado popular	Las preocupaciones de la gente joven
Agencia de los estándares de la alimentación	Seminario de consulta	Evaluación de la dosis de radiación
Asociación de salud local	Conferencia de dos días	Prioridades de la Salud
Grupo de atención primaria de Ipswich	Grupo analizado	Disposiciones de salud para pacientes de enfermedades coronarias

Fuente: Rowe, Marsh y Frewer, 2001

La evaluación de los méritos de los instrumentos se hizo a menudo de forma informal, ya que la falta de capacidad para ejercer un control experimental sobre las situaciones indeterminadas de la participación intentaba ser tan científicamente riguroso como se esperaba. Por ejemplo, la «fiabilidad» se evalúa a menudo presentando el mismo tema con un instrumento en varias ocasiones (test-retest de la fiabilidad), aunque los patrocinadores rara vez están de acuerdo con esto. Esto es sólo un ejemplo de la complejidad de la evaluación que se discutirá en la siguiente sección.

Adicionalmente, uno o más de los instrumentos de la herramienta se usaban para evaluar:

- Un seminario de dos días dirigido por Agencia de los Estándares de la Alimentación del Reino Unido sobre la valoración de la dosis radiactiva en la alimentación (Rowe, Marsh y Frewer, 2004).
- Cuatro ejercicios diferentes (una conferencia de deliberación de un día, un grupo analizado, un cuestionario por correo y una consulta de internet) dirigido por Mesa de Previsión de la Cadena Alimentaria y Cultivo para la Industria del Reino Unido sobre las comidas funcionales (Rowe y Frewer, 2001).
- Dos talleres patrocinados por el Consejo Nacional de Consumidores del Reino Unido (en asociación con Agencia de los Estándares de la Alimentación y el Departamento de Medioambiente, Alimentación y Medio Rural) sobre el futuro de la alimentación y la agricultura (Frewer y Rowe, 2001).

Entre las conclusiones de estas investigaciones están:

- La herramienta es sensible a las diferencias en ejercicios de participación pública cuando encuentra los criterios de evaluación.
- La herramienta es efectiva en consultas de evaluación electrónicas así como aquellos que usan mecanismos más tradicionales. Este tipo de evaluación, que usa criterios preestablecidos, se debería combinar más útilmente como parte de la agenda de la emergente e-democracia como se describió recientemente en el «OCDE Policy Brief» titulado «Comprometiendo a los ciudadanos online para una mejor elaboración de políticas» (Engaging Citizens Online for Better Policy Making, OCDE, 2003).
- La comparación sistemática de la efectividad de diferentes ejercicios realizados en diferentes veces se hace fácil usando la herramienta a lo largo de diferentes eventos de participación.
- Para ejercicios diferentes, la parte débil del ejercicio se potencia mediante la herramienta, la cual da a los organizadores una guía clara de cómo se debería hacer «mejor» la primera vez si se adhieren a los principios de buena práctica (indicados por los criterios de evaluación).
- La mayoría de los ejercicios de evaluación públicos se evaluaron positivamente. Desde esta perspectiva, parece no importar demasiado qué mecanismo de participación se usa, sólo que el que se usa sea apropiado a los requerimientos políticos de la situación.

- El único criterio que la mayoría de las evaluaciones indicaban que no era satisfactorio era la influencia – en otras palabras, los participantes no creían que el ejercicio supusiera alguna diferencia en el proceso de la política por sí mismo. Sin embargo, no se hicieron intentos para llevar a cabo evaluación *post hoc* de impacto en el contenido de la política, y los autores no son conscientes de ningún otro intento independiente de hacer esto.

Los temas que se discuten en este capítulo provienen de las lecciones prácticas aprendidas de estas evaluaciones y proyectos, al igual que de un trabajo conceptual adicional en el tema de participación y evaluación que los autores han desarrollado en una serie de publicaciones académicas y documentos comprometidos.

En este punto no hay nada que el marco de la evaluación propuesto aquí pueda suplir la aproximación cualitativa descrita en profundidad por Kim Fross en este volumen. Por temor a aplicar un instrumento de evaluación rápido y eficiente, es posible que los patrocinadores hagan comparaciones en tiempo y espacio entre los ejercicios de participación pública. Esto sería todo con recursos limitados. Idealmente, sin embargo, los resultados de una evaluación se deberían integrar mejor con un análisis más largo con más recursos cualitativo y más intensivo y centralizado en características específicas de ejercicios particulares dirigidos en el momento preciso con una intención y un objetivo específico. Argumentaríamos, sin embargo, que como mínimo que una evaluación de este tipo sugerida por estos criterios es necesaria si se quiere mantener la credibilidad del ejercicio y de los patrocinadores.

EL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN: MEDIDAS DE LA EFECTIVIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA

La primera meta de las primeras investigaciones de los autores ha sido desarrollar una serie de instrumentos que faciliten la evaluación de la efectividad de los diferentes mecanismos de participación pública. Un objetivo secundario ha sido evaluar una serie de mecanismos principales para dar una idea de sus méritos absolutos y relativos. Naturalmente, los patrocinadores y participantes en un ejercicio en particular tienen que ver con la efectividad absoluta del ejercicio – en otras palabras, si es efectivo/exitoso de acuerdo a cualquiera de los criterios de efectividad sea implícita o explícitamente adoptado por las partes respectivas.

Desde la perspectiva de la investigación, sin embargo, y también desde la perspectiva de la mayoría de los departamentos gubernamentales y agencias que han fundado los autores de los trabajos, hay algo que tiene que ver con la efectividad relativa de los ejercicios individuales, por ejemplo, en comparación con otras alternativas posibles. ¿Habría sido, por ejemplo, más efectivo de lo que ha sido el resultado obtenido si se hubiese usado un mecanismo de partici-

pación diferente, o si el mismo mecanismo se hubiera ejecutado de forma diferente? Para fundadores del Departamento de salud la respuesta a la pregunta «¿cuándo funciona mejor un mecanismo?» tiene implicaciones prácticas. Les habilitaría a seleccionar rápidamente el mecanismo apropiado o el formato para poner en vigor el ejercicio de participación, ahorrando tiempo y dinero y crecientes oportunidades de seguir adelante, sin vacilar y de forma satisfactoria.

- Un programa de investigación ideal que teóricamente nos permitiría contestar esta cuestión comprendería:
- Identificar todos los tipos disponibles de mecanismos de participación (p. ej. Conferencia de consenso, reuniones públicas, documentos de consulta).
- Identificar todos los ambientes potenciales o contextos en los que se querría usar un mecanismo de participación (p. ej. condición de mucha información, condición de poca información).
- Medir la efectividad de varios ejercicios de participación frente a estándares comunes en cada uno de los contextos (criterios de evaluación).

Una multitud de mecanismos

Desde luego, había un significativo número de dificultades en llevar a cabo la agenda ideal de investigación. Con esta primera consideración, el número de mecanismos que se necesitan considerar impide la investigación. En un documento reciente los autores listaron unos cien mecanismos, aunque ciertamente había más. Estos mecanismos no están generalmente bien definidos. Esta falta de investigación ha llevado a los investigadores a veces a confundir un mecanismo con otro. Alternativamente, diferentes investigadores han descrito un mecanismo usando diferentes nombres (por ejemplo, ¿hay alguna diferencia fundamental entre una «conferencia de deliberación», «un seminario de consulta», y «un taller de dos días»?). Así que, no solo hay una multitud de mecanismos (p. ej. demasiados para evaluar en un intervalo de tiempo razonable), sino que hay dificultad en trazar una línea entre éstos, y de aquí a elaborar una lista de mecanismos comprensibles y exacta. Una solución potencial sería desarrollar una tipología para reducir la cantidad de mecanismos a una menor, unas clases de mecanismos más manejables que son estructuralmente similares a la mayoría de las variables importantes (ver Rowe y Frewer).

Un rango de contextos diferentes

El problema de la identificación de contextos es similar: el número de contextos potenciales es enorme, y éstos son también difíciles de definir. Considé-

rese un patrocinador que desea hacer un ejercicio que involucre a participantes en la discusión de opciones para establecer un gasto de instalación. ¿Cuáles son de las múltiples características de los contextos tienen suficiente significado para influir potencialmente el éxito de mecanismo diferentes de participación? ¿Debe considerarse el asunto (p. ej. gasto)? ¿O debe tomarse la decisión de acuerdo con la actividad física que se está discutiendo (p. ej. establecer)? ¿Quizás es necesario considerar la naturaleza de los participantes? Identificar los factores del contexto como éstos es complejo y una tarea difícil. Por esta razón, el conocimiento sobre esto no ha sido abordado por de los autores anteriormente de forma seria (lo que no quiere decir que varios investigadores no hayan sugerido un aspecto particular de contexto que desembocaría en el éxito de otra forma de iniciativas de participación particular). De tal modo, no hay una lista de contextos disponible (como si la hay de mecanismos de participación) que pueda ser tomadas en cuenta y estudiadas: es necesario que la lista se genere por separado en ausencia de una justificación teórica o empírica.

La necesidad para evaluaciones repetidas

Además, para ser rigurosos en el comportamiento de nuestro idealizado programa de investigación, cada uno de los mecanismos (o clases de mecanismos) necesitaría ser evaluado en cada uno de los contextos una serie de veces para incrementar la fiabilidad de los resultados (...). La dificultad de que se nos permita evaluar ejercicios escasamente organizados (y por lo tanto alcanzar una gran cantidad de ejercicios en cada «mecanismo X del caso célula») es otro impulso significativo para este proceso que nos predispone hacia conclusiones sobre la efectividad del mecanismo general. La falta de un ejercicio «pobre» de la participación es particularmente significativa para la investigación científica. Desde el momento en que se aprende más de éstos que de los satisfactorios³.

Dejando a un lado las dificultades inherentes a estos estados de conducción de un programa de investigación ideal, la investigación vira a un tercer estado, que es el tema central del capítulo: cómo medir la efectividad en los casos particulares⁴.

³ De hecho, de acuerdo con el método hipotético-deductivo, las teorías no se pueden comprobar, sólo refutar —por lo tanto, un resultado «positivo» no nos enseña nada, mientras que uno «negativo» nos enseña que nuestra teoría es incorrecta y que hay que corregirla (Popper, 1959).

⁴ Gran parte de la discusión posterior viene de nuestro informe de conclusiones para el proyecto financiado del Departamento de Salud y del Comité de Salud y Seguridad (véase Rowe, Marsh y Frewer, 2001), y dos recientes cuadernos conceptuales (Rowe y Frewer, 2004; Rowe y Frewer).

CÓMO MEDIR LA EFICACIA DEL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN: ¿EVALUAR O MEDIR?

La evaluación del ejercicio de la participación tiene importancia para todas las partes involucradas: los patrocinadores del ejercicio, los organizadores que lo dirigen, los participantes y la población potencialmente afectada. La evaluación es importante por razones financieras (para asegurar el uso apropiado de los recursos públicos o institucionales), por razones prácticas (p. ej. para aprender de los errores pasados y corregirlos en el futuro), por razones éticas/morales (p. ej. para establecer la representación legal y asegurar que los involucrados no sean engañados con el efecto de su aportación), y por razones de investigación/teóricas (p. ej. para mejorar el conocimiento del comportamiento humano). De esta manera nadie podría negar que la evaluación sea realizada dónde y cuándo sea posible.

Desgraciadamente, la evaluación de la participación pública es difícil. Rosener (1981) estableció una lista de los cuatro problemas inherentes al realizar la evaluación:

- El concepto de la participación es complejo y está cargado de valor.
- No existe un criterio general para enjuiciar los éxitos y los fracasos de un ejercicio.
- No existe acuerdo sobre los métodos de evaluación.
- Existen pocos métodos de medición fiables.

Joss (1995) considera, además, que los que ponen en práctica las evaluaciones deben argumentar que el ejercicio de la participación (tales como las conferencias que buscan un consenso) no producen el dato importante necesario para el análisis, al tiempo que existen algunos, como los organizadores que ofrecen resistencia, debido a su alto interés en el éxito. Es quizás por estas razones (entre otras) que las evaluaciones se llevan a cabo de manera informal. De hecho, un informe de la academia de las letras indica que gran parte del ejercicio de la participación que ha sido evaluado, se ha hecho de manera informal, subjetiva y *ad hoc* sin referencia alguna a un criterio de evaluación predefinido (Rowe y Frewer, 2004). Por esto es tan importante diferenciar la *evaluación* de la *medición*, la primera referida al proceso estructurado de establecer el éxito o de otra manera de un ejercicio frente a los *criterios preestablecidos*, la última referida al relativamente desestructurado análisis de un ejercicio *sin* criterio de efectividad preestablecido, como ocurre en el estudio de casos descriptivos.

Aunque la evaluación es más apreciada, la medición puede cubrir temas únicos en el ejercicio a través de un marco estándar y puede servir por lo tanto para validar o plantearse cuestiones en la evaluación. Por ejemplo, en una eva-

luación los autores usarán dos instrumentos que ellos mismos desarrollaron para evaluar una conferencia de dos días de duración (Rowe, Marsh y Frewer, 2004). Después del ejercicio, sin embargo, se realizaron entrevistas por teléfono en las que se preguntaba a los participantes sobre qué había sido lo mejor y lo peor del ejercicio y si éste había mejorado. Las respuestas fueron generalmente redactadas en términos similares a conceptos identificados en la evaluación – aunque se apreció algo más. Algunos de los participantes discutieron sobre si habían «aprendido» o no algo del ejercicio – un criterio que no había previsto la evaluación, ya que los autores consideraron esto como un criterio del éxito de la «comunicación» (o «información» de acuerdo con la información ofrecida por la OCDE en 2001) más que de la participación. Por esto se concluyó que el marco de la evaluación se había validado ampliamente (p. ej. fue apropiado juzgar la efectividad de este ejercicio particular), pero también se produjo un cierto grado de confusión entre los participantes. Algunos pensaron que el ejercicio significaba una oportunidad para ellos de aprender (pasivamente) y al mismo tiempo una oportunidad de contribuir al debate (activamente) que fue la intención de los patrocinadores.

DIFICULTADES PARA DEFINIR EFICACIA: SELECCIÓN DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Conducir una evaluación rigurosa y estructurada supone fundamentalmente tres fases. La primera es *definir* qué significa el término «eficaz» (o «con éxito», «calidad» o cualquier otro sinónimo que quiera usarse); la segunda implica *materializar* la definición; y la tercera se refiere a *aplicar* los instrumentos al ejercicio para determinar su éxito. En esta sección se examinan algunas de las dificultades a la hora de definir eficacia. El contexto aquí viene delimitado por el enfoque del evaluador; las implicaciones que tienen para los patrocinadores conforman la sección de conclusiones.

Salvo que exista una clara definición de qué se entiende por «eficacia» de un ejercicio de participación, no podrá haber ninguna comparación teórica con la que valorar la actuación. La dificultad está en el hecho de que «eficacia» en este terreno no es una cualidad obvia, uni-dimensional y objetiva (como puede ser «velocidad» o «distancia») que pueda ser identificada, descrita y, por lo tanto, medida fácilmente. Sin duda, el concepto de «eficacia del ejercicio de participación» tiene muchos aspectos, y están abiertos a discusión, y que tienen que ser considerados por el evaluador y, también, el patrocinador.

¿Quién define «eficacia»?

El primer punto de discusión hace referencia a la pregunta «¿eficacia según quién?». Hay muchas partes implicadas en un ejercicio de participación, con

distintas expectativas, valores, esperanzas y formas de entenderla. Por lo tanto, lo que puede parecer eficaz para unos, puede no parecérselo a otros. Por ejemplo, los participantes puede que estén satisfechos con un proceso participativo y que lo juzguen eficaz partiendo de esa base, mientras que sus patrocinadores puede que estén insatisfechos con las recomendaciones que han resultado y que, partiendo de éstas, lo juzguen ineficaz. Este hecho, complica dar una definición (que, de alguna manera, necesita tener en cuenta varias perspectivas), e implica la necesidad de realizar una declaración clara y a priori de qué se entiende por eficacia (y cómo puede ser determinada) con el objetivo de reducir luego la discusión y disputa sobre los méritos del ejercicio. (Esta es la razón clave por la que la evaluación es más importante que la valoración). El análisis de las evaluaciones publicadas reveló que era frecuente el uso de cuestionarios que provocaban respuestas subjetivas (Rowe y Frewer, 2004). Sin embargo, la evaluación basada solamente en respuestas a estos cuestionarios por parte de componentes particulares – tales como los participantes- corre el riesgo de sesgar la evaluación. Una forma de superar este problema es tomar una perspectiva objetiva en la que las visiones de cada parte implicada (cualesquiera que sean) están incluidas y sean parte de una valoración total de eficacia que incluya objetivamente atributos mensurables del ejercicio. En el conjunto de herramientas que proponen los autores, el cuestionario de control de la evaluación tiene este objetivo.

¿Evaluación del proceso o del resultado?

Una segunda complicación que tiene efectos en cómo definir convenientemente eficacia es la dificultad práctica en identificar un punto final en el ejercicio de participación (este punto en el que se puede decir que el ejercicio ha cesado, y que no habrá acciones posteriores que deriven de él). Es decir, respuestas institucionales y sociales a un ejercicio particular pueden manifestarse meses o años después de que un ejercicio haya terminado. Dado que la razón de definir eficacia es permitir su medición, sin embargo, una definición centrada en cualidades/cantidades que son difíciles de medir tiene una utilidad limitada. Una dicotomía a la hora de definir eficacia se centra entre el *resultado* de un ejercicio y el *proceso* asociado con ese ejercicio (Chess y Purcell, 1999; Rowe y Frewer, 2000). En gran medida, es preferible la valoración de resultados, porque estos se corresponderán más directamente con objetivo deseado del ejercicio. Sin embargo, puede que sea difícil establecerla de forma adecuada, y los resultados pueden también deberse en gran medida a otros factores políticos, tecnológicos, presupuestarios, como la sucesión de hechos simultáneos o presiones externas que influyen en políticas de procedimiento (Chess y Purcell, 1999). Como tal, la evolución de procesos de ejecución debe con frecuencia servir de sustituto a los resultados del ejercicio. Así, si el proceso de ejercicio fuera bueno (bien conducido de acuerdo a una definición) sería más probable que los resultados fueran mejores que si el proceso fuera malo. Se puede argu-

mentar, que será más probable que las personas que toman las decisiones ignoren la recomendación de un ejercicio (un «mal» resultado) si perciben que ha sido mal llevado (ej. con participantes no representativos), que si perciben que ha sido bien realizado (ej. con participantes representativos) (Rowe y Frewer, 2004).

¿Existe el criterio «universal» de eficacia?

Una tercera cuestión, relacionada tanto con nuestro programa idealizado de investigación como con las preocupaciones de evaluar cualquier ejercicio particular de participación, se refiere al grado en que puede generalizarse la definición dada de eficacia para permitir la comparación de la eficacia de diferentes —y potencialmente muy variados— ejercicios y mecanismos. Esta es una cuestión importante, determina la posibilidad de emplear una definición general de eficacia (con instrumentos medidos), o si es necesario hacer una definición única de eficacia para cada ejercicio, lo que requeriría el desarrollo y validación de un nuevo conjunto de instrumentos cada vez. Sin duda, es preferible una definición «universal» con instrumentos estandarizados, y la búsqueda de estos parámetros universales ha estado en la mente de los autores de la investigación (y, un número importante de sus patrocinadores también desean esta definición universal); la cuestión es si es factible y conveniente. Muchos investigadores de *evaluaciones* adoptan un enfoque universal —con frecuencia implícitamente— discutiendo sus criterios de evaluación en el sentido de ser apropiados para todos los ejercicios de participación, o al menos, para un subconjunto importante de estos (como «ejercicios deliberatorios») (Rowe y Frewer, 2004). (Nótese que parece que estas valoraciones de dirección discrepan de esta visión, y sugieren que es necesario establecer un criterio único para cada ejercicio —que solo puede hacerse de una manera inductiva, con teorías posteriores de observación). La opinión de los autores es que un criterio específico puede casi siempre modificarse en términos de criterios más generales —por ejemplo, un objetivo específico de «afectar una política de una forma específica» puede modificarse al criterio general «tener un efecto en una política».

La cuestión entonces se convierte en ¿cuáles son estos criterios universales de eficacia? Desde una perspectiva democrática, por ejemplo, un ejercicio de participación eficaz puede ser el que es, de alguna manera «justo», y sobre el que se pueden estipular ciertos criterios. Desde la perspectiva de toma de decisiones, participación eficaz puede medirse a través de una salida que es en algún sentido «mejor», y donde se pueden acordar criterios alternativos relacionados con la calidad de la decisión. Asimismo, un marco económico puede poner mucho interés en características de coste y recursos. Alternativamente, se pueden incorporar todas estas perspectivas en una definición sobre qué se entiende por un ejercicio de participación eficaz. Sin embargo, esto no significa que los investigadores deban aceptar una definición única y universal —dife-

rentes interpretaciones del concepto de participación pueden ser contrarias a esto (de hecho, el debate sobre los méritos relativos de diferentes definiciones es necesario para enriquecer el relativo a la participación)— pero simplemente se necesita una redacción más general de qué se entiende por eficacia si queremos obtener resultados comparables. Y finalmente, el uso de una definición universal, y la aceptación de instrumentos asociados, pueden salvar a los evaluadores de tener que «reinventar la rueda» constantemente.

DIFICULTADES PARA DESARROLLAR INSTRUMENTOS PARA MEDIR LA EFICACIA

Para ser útil en términos de investigación, hay que materializar la definición de eficacia. Es decir, es necesario desarrollar uno o más procesos o instrumentos para medir si, y en qué medida, un ejercicio particular de participación pública ha logrado con éxito el estado requerido. El o los conceptos de eficacia pueden materializarse de múltiples maneras, vía *procesos* como entrevistas a participantes y observación del evaluador, o vía *instrumentos* específicos como los cuestionarios a participantes, y pueden tener naturaleza cualitativa o cuantitativa. La esencia de un procedimiento/instrumento válido es que esté detallado y estructurado (para permitir que vuelva a usarse o aplicarse sistemáticamente en diferentes situaciones), y debería comprobarse por su conveniencia y exactitud. Ciertos criterios del desarrollo de instrumentos psicométricos (instrumentos que miden conceptos y propiedades psicológicas) y por tanto, de la evaluación de programas sociales, pueden ser aptos aquí, a saber, aquellos de fiabilidad y validez⁵. Estos conceptos se refieren a si el instrumento mide lo que pretende medir (validez) y lo hace consistentemente, a lo largo del tiempo (fiabilidad). Desgraciadamente, determinar el logro de estos criterios supone confiar en el uso de procedimientos estadísticos (ej. correlaciones) que necesitan una cantidad relativamente grande de datos —ej. gran número de encuestados que completen gran números de preguntas en varias ocasiones. Sin embargo, el típico ejercicio de participación utiliza relativamente pocos participantes. Las restricciones en la recogida de datos adecuados puede también presentarse en forma de apatía de los patrocinadores/organizadores para permitir la distribución de instrumentos en más de una ocasión (dañando la fiabilidad), o su oposición a permitir la valoración de ejercicios pobremente realizados (lo que significa que no pueden determinarse la validez y la fiabilidad de los instrumentos en todas las circunstancias).

Teniendo en cuenta las evaluaciones publicadas, el impacto de estas dificultades en el desarrollo de herramientas de evaluación estandarizadas es evi-

⁵ Debería hacerse hincapié en que la fiabilidad y validez son conceptos importantes para *todos* los métodos de ciencias sociales (ej. para los métodos cualitativos, como los estudios de caso; y para los métodos cuantitativos) —ej. véase Yin (1994) para una discusión de investigación estudio de caso en particular.

dentes (Rowe y Frewer, 2004). No se encontraron pruebas de ningún instrumento estandarizado que fuera usado en varios estudios, ni siquiera de los marcos de evaluación estipulados en investigaciones publicadas solicitados con frecuencia —aunque sólo implícitamente— que fueran aptos para ejercicios de participación en general, y por lo tanto, que pudieran ser potencialmente utilizados por otros. Este análisis también encontró que muy pocos estudios han medido realmente la eficacia usando criterios objetivos; la mayoría lo han hecho determinando las opiniones de los participantes, a través de entrevistas o cuestionarios/exámenes (Sinclair, 1977; Rosener, 1981; Crosby, Kelly y Schaefer, 1986; Kathlene y Martin, 1991; Joss, 1995; Petts, 1995; Coglianesi, 1997; Guston, 1999; Beierle y Konisky, 2000; Carr y Halvorsen, 2001; y Rowe, Marsh y Frewer, 2004). Particularmente llamativo fue, sin embargo, la falta de detalle en estudios publicados sobre los procesos e instrumentos utilizados, y la falta de preocupación en temas como el de la confianza y fiabilidad de las medidas⁶.

En conclusión, los avances en la ciencia dependen de la existencia de estándares de procedimientos e instrumentos de medir validados, que todos los investigadores de una disciplina particular puedan tomar y usar, y así permitir comparar descubrimientos. Pocas, si hay alguna, de estas reglas existen en la actualidad en el ámbito de la participación pública. Las evaluaciones que se encarguen tienen que ser conscientes de esto, y deberían intentar establecer el grado en que hayan sido validados previamente los instrumentos y procedimientos usados por los evaluadores. No deberían sorprenderse si la respuesta a sus preguntas es que los instrumentos no han sido completamente comprobados, y deberían tener en cuenta las consiguientes limitaciones de la evaluación. Si se solicita una evaluación que va a ser la primera de varias, se les debería permitir a los evaluadores completar una recopilación completa de datos por el bien de los patrocinadores (ej. permitiéndoles encuestar a los participantes varias veces sobre sus opiniones para comprobar la fiabilidad), y por lo tanto, involucrarse en el desarrollo de los instrumentos y procesos.

DIFICULTADES PARA APLICAR INSTRUMENTOS EN EVALUACIONES PRÁCTICAS

Una vez definido qué se entiende por eficacia, y desarrollado (y esperamos también validado) algunos instrumentos, ¿cuáles son ahora los problemas en la dirección de las evaluaciones? Se trata principalmente de dificultades prácticas que han ya han sido aludidas anteriormente, pero sobre las que merece la pena hacer un mayor énfasis.

⁶ Entre los pocos que han apuntado estos detalles están Halvorsen (2001), Lauber y Knuth (1999), y la propia investigación de los autores (ej. en Rowe, Marsh y Frewer, 2004).

Reticencia a emprender la evaluación

La primera dificultad surge, en primer lugar, de la reticencia de los patrocinadores u organizadores a permitir la evaluación. Después de todo, los que ostentan el poder tienen relativamente poco que ganar con esta evaluación. Dada la naturaleza frecuentemente experimental e incierta del proceso de participación en cuestión, puede que se espere que su evaluación genere críticas. Esta postura defensiva actúa en contra de la realización de la investigación, pero también impide que las instituciones y organizaciones que realizan estos ejercicios aprendan.

Evaluación tardía

Un segundo aspecto hace referencia al momento en que se realizan las evaluaciones: el proceso debería iniciarse al comienzo. Por ejemplo, si un evaluador deseara establecer la «exactitud» de un ejercicio, necesitaría acceder al cuerpo encargado de tomar las decisiones que fija los términos del ejercicio y que especifica quién estará implicado, cómo van a ser reclutados, qué se va a esperar de ellos, y cómo va a ser materializar su implicación. En muchos casos, sin embargo, la evaluación es una idea tardía, y el proceso de organizar y realizar el ejercicio puede estar bastante avanzado antes de que se proponga la cuestión. Si se dispusiera de documentación adecuada de las decisiones iniciales (actas de las reuniones del comité de dirección, por ejemplo), este problema estaría parcialmente resuelto —pero si no, actividades sustanciales importantes que pueden afectar la eficacia final del ejercicio estarán ya fuera del alcance del evaluador, en detrimento de la evaluación.

En relación a esto, los patrocinadores de ejercicios que implican evaluación generalmente desean una rápida valoración, que puede ser incluida en algún informe de las actividades (el del pagador final). Como anteriormente se ha apuntado, puede ocurrir que un ejercicio en proceso tenga influencia en algún momento posterior a que este haya terminado (ej. influyendo en políticas futuras) en cuyo caso no se podrá tener en cuenta. Esto limita el alcance de la evaluación —que puede, por supuesto, continuar después aunque no exista ningún mecanismo para que se comuniquen a las distintas partes las conclusiones posteriores.

Acceso limitado a los datos

El tercer punto problemático en las evaluaciones que se realizan, es el acceso restringido a la información y la implicación de varias partes. Este problema incluye desde el deseo de los patrocinadores y organizadores de ocultar algunos aspectos de sus actividades, hasta la simple desidia de los participantes para

completar los cuestionarios, incluyendo la parcialidad en la muestra tomada. Hay que buscar soluciones (tanto políticas como metodológicas) para maximizar la accesibilidad de los datos para análisis y se deben señalar correctamente los vacíos de información en cualquier evaluación.

La siguiente sección intenta resaltar algunas implicaciones de la evaluación en relación con los patrocinadores.

IMPLICACIONES PARA LOS PATROCINADORES

Las dificultades a las que se enfrentan los evaluadores también son problemáticas para los patrocinadores de los ejercicios de información, consulta y participación. Independientemente de cuál sea el sistema o marco que utilice el evaluador, al patrocinador le parecerá sub-óptimo, y es casi seguro que lo sea realmente.

Aceptar los límites de las herramientas de evaluación actuales

La evaluación es una disciplina relativamente subdesarrollada, y no se puede decir que ningún marco de evaluación sea universalmente aceptado o indiscutido; tampoco puede decirse que ninguna herramienta o procedimiento para medir la eficacia perfectamente válido. Para un patrocinador poco convencido —el patrocinador obligado por norma a realizar un ejercicio de participación, contra su propia opinión— realizarlo puede resultarle de mucha ayuda. La cuestión es: ¿si el proceso de evaluación es defectuoso en algún sentido, hay que realizarlo; o, si se realiza, tienen que tenerse en cuenta los resultados. Para un patrocinador convencido, la realización puede ser inquietante —no hay respuestas perfectas, y por lo tanto, cualquier respuesta puede ser rechazada por aquellos sobre los que recaen las críticas. Por ejemplo, si el proceso de participación fuera defectuoso, el organizador podría cuestionar el proceso o las conclusiones. Si se considerase el proceso exacto, o adecuado, o eficiente, aquellos a los que no les gusta los resultados podría encontrar alguna forma de cuestionar las conclusiones basándose en las dificultades de la evaluación. El patrocinador u organizador podría incluso encontrar alguna manera de influir en la forma de evaluación con la intención de anticipar el descubrimiento de algún supuesto defecto.

Equilibrar el control por parte de patrocinadores y evaluadores

Según la experiencia de los autores en relación con evaluaciones hechas usando su propio paquete de herramientas, los patrocinadores o bien han tratado de cambiar uno o más de los instrumentos por considerar que no se referían

a su propia situación (en esto, puede que hayan tenido razón o no – ver Rowe, Marsh y Frewer, 2004) o bien han restringido el proceso de evaluación. Al final del día, el patrocinador ejerce la mayor parte del poder, y el evaluador, para obtener el trabajo o para realizar la investigación, puede verse obligado a ceder o dirigir la evaluación de una forma que no es realmente la deseada.

Un control evaluador sin trabas no es bueno para un patrocinador: después de todo, la situación puede ser realmente única y el esquema de evaluación propuesto *no será* perfecto. Por otra parte, una interferencia excesiva del patrocinador tampoco es buena. Se corre el riesgo de sesgar la evaluación, y, si lo descubre un interesado/participante de la competencia, puede provocar acusaciones que dañen todo el ejercicio y crear más rencor del que se hubiera producido en caso de que no se hubiera realizado el ejercicio y la evaluación. Hay una solución en el punto medio: la negociación del proceso de evaluación de *manera abierta y auditada*, y preferiblemente *con implicación de otros participantes importantes* (en el caso de que fuera viable o práctico, si se conocen estos otros participantes). A falta de esto, podría darse a conocer el esquema de evaluación aceptado por un patrocinador a todos los participantes importantes implicados, que podrían «unirse» al proceso —tal vez literalmente, lo que significaría aceptar el proceso y respetar sus conclusiones. Este contrato es un proceso innovador: los autores no conocen ningún caso donde se haya producido, a pasar de la lógica en la que se apoya este enfoque.

Reconocer la posibilidad de la evaluación externa

Es importante considerar que una evaluación del ejercicio puede realizarse sin tener en cuenta los deseos de los patrocinadores, tanto por académicos como por evaluadores patrocinados por algún otro participante. Si este ejercicio se dirige al margen del control o influencia del patrocinador, podría verse sesgado hacia la posición de los otros grupos —o al menos, ser parcial como resultado de la falta de partes importantes de información del evaluador. Aunque es improbable que esta evaluación le suponga gasto financiero al patrocinador, podría resultar caro en otros sentidos. Probablemente, para el patrocinador es mejor planificar al principio la realización de una evaluación, y asegurarse de que el proceso será válido para todos los puntos de vista, especialmente el suyo.

Desarrollar criterios válidos para la evaluación

A pesar de estas dificultades, debería subrayarse que, si los patrocinadores y los participantes van a tomar en serio el ejercicio de participación pública, es esencial la evaluación con criterios validados, también es importante si se pretende crear una plataforma desde la que la opinión pública pueda incorporarse al procesos de políticas públicas. El fracaso a la hora de evaluar puede resultar

negativo tanto para los participantes y los observadores externos, como para los logros y utilidad del ejercicio.

Y una vez más, además, debería poder medirse el impacto de la política. Los resultados de la evaluación del ejercicio y del impacto de la política deberían comunicarse tanto a los participantes como al público general, ya que lo que puede aumentar la confianza pública en el desarrollo de una política es la diferencia que el ejercicio supone respecto a los resultados de la política.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFICAZ

Es importante evaluar, sistemáticamente, la eficacia de los ejercicios de participación pública. Para controlar la calidad de la evaluación, debería hacerse de manera que se pudieran comparar diferentes evaluaciones a lo largo del tiempo y de los ejercicios. También es fundamental que la evaluación de un ejercicio sea planeada al mismo tiempo que el ejercicio en sí, para permitir la evaluación del desarrollo del ejercicio.

Se han descrito brevemente un conjunto de criterios validados que pueden usarse como base para una evaluación sistemática de esta naturaleza (aunque existen otros criterios: véase Rowe y Frewer, 2004). Estos criterios han sido «materializados» en forma de un conjunto de «instrumentos de medir» o «paquete de herramientas» que los autores pueden proporcionar con el fin de permitir comparar la eficacia de diferentes ejercicios de compromiso público (ej. Marsh, Rowe y Frewer, 2001). En anexo de este capítulo se proporciona un sumario de cuestiones que debe aclarar el evaluador en el cuestionario. Sin embargo, no son criterios exhaustivos. Aún hay que profundizar, especialmente, en el desarrollo de instrumentos que midan el impacto de la política de ejercicios de participación pública.

Aumentar la confianza pública en el desarrollo de una política no depende sólo de dirigir la participación pública, también depende de que esa participación marque la diferencia. La desconfianza pública en el sector patrocinador es más fácil que aumente, y no disminuya, si los resultados de los ejercicios de compromiso público no están recogidos explícitamente en el desarrollo de la política y si no se prevé usar la aportación pública. Además, la forma en que se incorporen los resultados de un ejercicio al proceso político implica la necesidad de informar eficazmente tanto a los participantes en el ejercicio como al público general.

Cuadro 5.2. Diez puntos para realizar una evaluación

1. Piense con anterioridad en la evaluación, y hágala un hueco cuando planifique el ejercicio de información, consulta y participación
2. Asegúrese de ser claro en la propuesta del ejercicio. Establezca criterios claros para asegurar el éxito.
3. Negocie el esquema de la evaluación con quien vaya a realizar la evaluación, y asegúrese que su evaluación va a contestar a sus cuestiones. Esté preparado para ampliar o alterar sus criterios para adecuarlos (el evaluador tiene una visión más objetiva).
4. Asegúrese que toda negociación relacionada con el esquema de la evaluación se hace de manera abierta y auditada (ej. vía actas), para evitar futuros cambios de la orientación de los patrocinadores.
5. Si es viable, intente que participantes importantes en el ejercicio de participación o sus representantes «se unan» el esquema de la evaluación, para poner de manifiesto que creen que es justa/apropiada.
6. Sea consciente de las limitaciones de la evaluación, en particular la probabilidad de que los instrumentos y procesos usados puedan no ser «válidos» o «factibles» en un sentido estricto de investigación. Si la evaluación es la primera de varias planeadas, puede ser aconsejable trabajar con el evaluador en desarrollar, comprobar y mejorar los instrumentos.
7. Comunique los resultados de la evaluación a los participantes y asegúrese que los resultados se ponen al alcance del público y que, por tanto, están abiertos al escrutinio público.
8. Evalúe el impacto del ejercicio en el desarrollo de la política, e informe de los resultados a los participantes y al público en general.
9. Si el ejercicio debe proporcionar información (p.ej. sobre las preferencias y los valores del público) al patrocinador, pero no pretende influir en la política o toma de decisión, los participantes deberían saberlo claramente desde el comienzo.
10. Si los resultados de la consulta no se usan en el desarrollo de la política o no influyen en las decisiones aunque ese fuera el objetivo original del ejercicio, la razón o razones deberían ser comunicadas a los participantes y al público general.

BIBLIOGRAFÍA

- BEIERLE, T.C. y D.M. KONISKY (2000), «Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. No.pp. 602.
- CARR, D.S. y K. HALVORSEN (2001), «An Evaluation of Three Democratic, Community-based Approaches to Citizen Participation: Surveys, Conversations with Communi-

- ty Groups, and Community Dinners», *Society and Natural Resources*, Vol. No. pp. 126.
- CHESS, C. y K. PURCELL (1999), «Public Participation and the Environment: Do We Know What Works?», *Environmental Science and Technology*, Vol. No. pp. 2692.
- COGLIANESE, C. (1997), «Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking», *Duke Law Journal*, Vol. No. pp. 1349.
- CROSBY, N., J.M. KELLY y P. SCHAEFER (1986), «Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation», *Public Administration Review*, 46, pp. 178.
- EARLE, T.C. y G.T. CVETKOVICH (1995), *Social Trust and the Management of Risk*, Praeger, Westport, Connecticut.
- FREWER, L.J. (1999), «Risk Perception, Social Trust, and Public Participation in Strategic Decision-making – Implications for Emerging Technologies», *Ambio*, 28, pp. 574.
- FREWER, L.J., S. MILES, M. BRENNAN, S. KUSENOF, M. NESS y C. RITSON (2002), «Public Preferences for Informed Choice under Conditions of Risk Uncertainty: Need for Effective Risk Communication», *Public Understanding of Science*, 11, pp. 10.
- FREWER, L.J., S. MILES y R. MARSH (2002), «The GM Foods Controversy: A Test of the Social Amplification of Risk Model», *Risk Analysis*, Vol. No. pp. 723.
- FREWER, L.J. y G. ROWE (2001), «NCC Workshops on The Future of Food and Farming: An Independent Evaluation of the Participation Process», Report to the National Consumer Council, Institute of Food Research, Norwich.
- FREWER, L.J., G. ROWE, R. MARSH y C. REYNOLDS (2001), «Summary of the Project: Public Participation Methods: Evolving and Operationalising an Evaluation Framework», Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- FREWER, L.J. y B. SALTER (2002), «Public Attitudes, Scientific Advice and the Politics of Regulatory Policy: The Case of BSE», *Science and Public Policy*, 29, pp. 145.
- GUSTON, D.H. (1999), «Evaluating the First US Consensus Conference: The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy», *Science, Technology and Human Values*, Vol. No. pp. 482.
- HALVORSEN, K.E. (2001), «Assessing Public Participation Techniques for Comfort, Convenience, Satisfaction and Deliberation», *Environmental Management*, Vol. No. pp. 186.
- JASANOFF, S. (1993), *The Fifth Branch: Scientific Advisors as Policy Makers*, Harvard University Press.

- JOSS, S. (1995), «Evaluating Consensus Conferences: Necessity or Luxury?» in S. and J.(eds), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, The Science Museum, London, pp. 108.
- KATHLENE, L. y J.A. MARTIN (1991), «Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Planning», *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, pp. 63.
- LAUBER, T.B. y B.A. KNUTH (1999), «Measuring Fairness in Citizen Participation: A Case Study of Moose Management», *Society and Natural Resources*, Vol. No. pp. 37.
- LEVIDOW, L. y C. MARRIS (2001), «Science and Governance in Europe: Lessons from the Case of Agricultural Biotechnology», *Science and Public Policy*, Vol. No. pp. 360.
- MARSH, R., G. ROWE y L.J. FREWER (2001), «An Evaluative Toolkit for Assessing Public Participation Exercises», Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- MILES, S. y L.J. FREWER (2001), «Investigating Specific Concerns about Different Food Hazards – Higher and Lower Order Attributes», *Food Quality and Preference*, 12, pp. 61.
- OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policymaking*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Engaging Citizens Online for Better Policy Making*, OCDE, Paris.
- PETTS, J. (1995), «Waste Management Strategy Development: A Case Study of Community Involvement and Consensus-building in Hampshire», *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. No. pp. 536.
- POPPER, K. (1959), *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchison, London.
- RENN, O. y D. LEVINE (1991), «Credibility and Trust in Risk Communication» in R.E. and P.J.M.(eds), *Communicating Risks to the Public*, Kluwer, Dordrecht, pp. 218.
- ROSENER, J.B. (1981), «User-oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation», *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. No. pp. 596.
- ROWE, G. y L.J. FREWER (submitted), «A Typology of Public Engagement Mechanisms», *Science, Technology, and Human Values*.
- ROWE, G. y L.J. FREWER (2004), «Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda», *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 29, pp. 556.
- ROWE, G. y L.J. FREWER (2000), «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation», *Science, Technology, and Human Values*, Vol. No. pp. 29.

- ROWE, G. y L.J. FREWER (2001), «An Evaluation of Four Public Participation Exercises», Report to the Food Chain and Crops for Industry Foresight Panel, Institute of Food Research, Norwich.
- ROWE, G., R. MARSH y L.J. FREWER (2004), «Evaluation of a Deliberative Conference», *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 29, No.pp. 88-121, Sage Publications.
- ROWE, G., R. MARSH y L.J. FREWER (2001), «Public Participation Methods: Evolving and Operationalising an Evaluation Framework: Final Report», Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- ROWE, G., R. MARSH y L.J. FREWER (2000), «Food Standards Agency Consultation Exercise on Dose Assessment (CEDA): An Evaluation», Report to the Food Standards Agency, Institute of Food Research, Norwich.
- ROWE, G., R. MARSH, C. REYNOLDS y L.J. FREWER (2000), «Public Participation Methods: Evolving and Operationalising an Evaluation Framework», Report to the Department of Health.
- ROWE, G., C. REYNOLDS y L.J. FREWER (2001), «Public Participation in Developing Policy related to Food Issues» in L.J.E.H.N.J.and R.(eds), *Food Choice in Europe*, Springer-Verlag, pp. 432.
- SINCLAIR, M. (1977), «The Public Hearing as a Participatory Device: Evaluation of the IJC Experience» in W.R.D.and J.T.(eds), *Public Participation in Planning*, John Wiley, New York, pp. 122.
- YIN, R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications, London.

ANEXO 5.A1

La lista cuestionario de la evaluación

Criterio de evaluación	Aspecto del criterio	Preguntas
Definición de tareas	Contexto	¿El contexto de este ejercicio estaba claramente identificado?
	Ámbito	¿El ámbito de este ejercicio era claro y adecuado?
	Objetivos y rendimientos	¿Todos los objetivos y rendimientos del ejercicio eran claros y adecuados?
	Fundamento para el ejercicio	¿El fundamento para elegir este específico tipo de ejercicio era claro y adecuado?
Representatividad	Participantes	¿Estaban todas las personas con interés legítimo en el tema (y por tanto el resultado del ejercicio de participación) claramente identificados?
	Selección	¿Fue la muestra de participantes adecuadamente seleccionada entre el grupo de participantes?
	Papel de los participantes	¿Se logró el equilibrio correcto entre los participantes que actuaban como representantes (delegados), y los participantes que actuaban con capacidad individual?
	Compromiso	¿Se hizo el esfuerzo suficiente para tener a los participantes correctos?
	Representatividad real	Independientemente de las intenciones, ¿era el grupo de participantes realmente representativo (y se mantuvo así durante todo el desarrollo del ejercicio)?
Acceso a los recursos	Gente	¿Había suficiente gente implicada, con nivel adecuado de habilidades y conocimientos, durante la planificación, desarrollo del ejercicio y en el manejo de los rendimientos?
	Tiempo	¿Fue suficiente el tiempo disponible para realizar el ejercicio?
	Instalaciones	¿Las instalaciones y equipamiento estaban suficientemente adecuados para afrontar las necesidades del ejercicio?

Criterio de evaluación	Aspecto del criterio	Preguntas
Acceso a los recursos	Experiencia	¿Tenía la experiencia con la que se contaba, el nivel correcto, para enfrentarse a las necesidades de los participantes?
	Financiación	¿La financiación disponible era suficiente para afrontar las necesidades del ejercicio?
	Información	¿Era suficientemente buena la calidad de la información accesible, tenía el nivel de detalle correcto y formato manejable?
Toma de decisiones estructurada (discusión estructurada)	Gestión operacional	¿El ejercicio estaba bien organizado y gestionado en el nivel práctico?
	Procedimiento	¿Los procedimientos de toma de decisiones (o discusión) usados eran adecuados para el ejercicio y los participantes?
	Flexibilidad	¿Era el ejercicio flexible y adaptable, como se necesitaba?
	Consistencia	¿Las decisiones hechas (o las conclusiones sacadas) eran consistentes?
	Competencia	¿Tenían competencia los participantes para contribuir satisfactoriamente al ejercicio?
	Validación de métodos	¿Los métodos usados fueron validados con referencia a estándares o alguna otra forma de control de calidad?
	Entendimiento compartido	¿Hubo suficiente entendimiento compartido sobre conceptos esenciales y términos por todas las partes?
Independencia	Procedimientos y rendimientos	¿Los participantes tuvieron un nivel adecuado de control en los procesos y rendimientos del ejercicio?
	Feedback	¿Los juicios del ejercicio reflejan adecuadamente el grado de enfoques disponibles?
	Comprobaciones externas	¿Hubo comprobaciones externas adecuadas sobre la independencia?
Transparencia	Legal/regulador	¿Cumplió el ejercicio con la letra y el espíritu de alguna legislación importante o regulaciones sobre acceso a la información?
	Publicidad	¿Hubo una adecuada publicidad?
	Control	¿Hubo un proceso auditor riguroso, en un formato adecuado?
	Disponibilidad	¿El proceso auditor estaba disponible para todas las partes?
	Accesibilidad	¿La información estaba disponible en un formato adecuado, y con un nivel de detalle adecuado?

Criterio de evaluación	Aspecto del criterio	Preguntas
Influencia (impactos)	Decisiones específicas	¿Se tomaron mejores decisiones específicas como resultado del ejercicio?
	Política corporativa	¿Tuvo el ejercicio un impacto positivo en los procedimientos corporativos de desarrollo de políticas?
	Estilo corporativo	¿El ejercicio tuvo un impacto positivo en el enfoque general corporativo en el manejo de los asuntos?
	Cobertura de los medios	¿Atrajo el ejercicio suficiente cantidad de atención de los medios de comunicación sobre el tema?
Coste de Eficacia (Coste-Beneficio)	Familiarización	¿Todas las partes se implicaron pronto para familiarizarse con los elementos del ejercicio, con la intención de hacer una contribución adecuada?
	Punto de entrada	¿Se llevó a cabo el ejercicio lo suficientemetne pronto en el proceso de realización de políticas?
	Eficacia	¿Fue el ejercicio eficaz? (¿Cumplió sus objetivos?)
	Beneficio/coste	¿El ratio beneficio/coste fue alto?
	Imparcialidad	¿Los beneficios fueron justamente distribuidos entre los participantes?

CAPÍTULO 6

LA EVALUACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Por **Giovanni MORO**

Asesor de programa, red de ciudadanos activos. Italia

La promoción de la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas es una tarea relativamente nueva para los gobiernos, y la evaluación de los ciudadanos de las políticas de participación pública es una prueba de fuego de su verdadera propensión a considerar a los ciudadanos como fuente para, y no un obstáculo a, el gobierno. Este capítulo busca aclarar el papel de los ciudadanos en la evaluación de las políticas sobre participación pública, partiendo de la base de su propia condición y punto de vista. El punto de partida serán algunas consideraciones metodológicas tanto para la definición de un marco teórico como para el análisis de una práctica actual, particularmente tomada de Italia. A continuación, se define un conjunto de pasos operaciones del proceso de evaluación en términos de: qué debe evaluarse, con qué criterio, quién deberá evaluar y cuáles son las herramientas de evaluación.

INTRODUCCIÓN

El estatus, percepciones, información, conocimiento y recursos de los ciudadanos y de los gobiernos son inevitablemente diferentes, incluso cuando se enfrentan a los mismos asuntos. Por eso, su cooperación es tan valiosa: no porque es «políticamente correcto», sino, y sobre todo, porque es eficaz. Bajo ciertas condiciones, la relación entre gobiernos y ciudadanos puede ser un círculo virtuoso. Los estudios de gobernanza —a los que se refiere este artículo— buscan aclarar las condiciones y paradigmas de esta relación.

La promoción de la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas es una tarea relativamente nueva para los gobiernos. Está relacionada con la crisis de las instituciones representativas, el déficit de consenso de los partidos políticos y líderes, y el debilitamiento de la habilidad del Estado para gestionar los asuntos públicos sólo. Todos estos fenómenos están correlacionados con el desarrollo de nuevas formas de actuación de la ciudadanía en las «políticas diarias».

Implicar a los ciudadanos —como individuos y especialmente como organizaciones— en la elaboración de políticas no es una tarea fácil para los gobiernos, con independencia de la dimensión en la que estos operan. Supone admitir el final de su monopolio en los asuntos públicos, algo que es muy difícil hacer. Además, es un esfuerzo difícil, frecuentemente muy complejo y algunas veces agotador. Finalmente, implica una reforma profunda de la forma de pensar y las pautas de comportamiento, estructuras organizacionales y aproximaciones operacionales de las administraciones públicas.

Por todas estas razones, la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas es vista frecuentemente con suspicacia y se hace de mala gana. Esto puede hacerse de diversas formas, incluyendo el predominio de un enfoque políticamente correcto, sin ninguna creencia firme. Otra manera es la implicación de los ciudadanos en la fase de implementación, sin que exista un mandato explícito o marco institucional. En el lado opuesto, una perspectiva igualmente extendida es la idea de que los ciudadanos deben implicarse sólo en discusiones, sin efectos prácticos en la realidad.

A la luz de este escenario, el tema de la evaluación de los ciudadanos de las políticas públicas de participación surge como un foco de atención. Se enfrenta a la tradicional reluctancia de las instituciones públicas de evaluar su propia actuación, especialmente con implicaciones externas, y es una prueba de fuego de su verdadera propensión a considerar a los ciudadanos como recursos y no como obstáculos al gobierno.

Este capítulo, por lo tanto, tiene como objetivo presentar los elementos teóricos y empíricos para aclarar mejor el tema del papel de los ciudadanos en la evaluación de las políticas de participación pública, en base a su propia condición y punto de vista.

Los antecedentes de este estudio están bien representados en una declaración de Aaron Wildavsky (Wildavsky, 1993:277).

«La tentación del analista es tratar a los ciudadanos como objetos. Privando a la personas de la autonomía de pensamiento (su conciencia es falsa, su experiencia no es válida) es posible negarles la acción ciudadana. El papel moral del analista, sin embargo, pide que la reflexión aumente los valores de interacción y no se convierta en un sustituto de éste».

Wildavsky añade que los estudios de las políticas han descuidado siempre la participación de los ciudadanos en la política pública, y que este campo de estudios debe aumentar tanto los aspectos teóricos como los empíricos (Ibíd., p.252). Este artículo también busca contribuir a este fin.

Algunos apuntes metodológicos en las diversas facetas de la evaluación de los ciudadanos de las políticas públicas de participación civil serán el punto de partida para la definición de un marco teórico y para la revisión de la actual práctica, dibujada especialmente desde Italia. A continuación, definiremos un conjunto de conceptos operacionales en el proceso de evaluación: qué debe ser evaluado, con qué criterio, quién debe evaluar y cuales son las herramientas de la evaluación.

UN PUZZLE METODOLÓGICO

El asunto del papel de los ciudadanos en la evaluación de las asociaciones gobierno-ciudadano no es tan fácil y directo como pudiera parecer a primera vista. Un número de diferentes factores tienden a complicar la situación, pero tres de ellos son particularmente significativos.

El primer factor es la **ambigüedad del concepto y práctica de la evaluación**. Tiene además una doble naturaleza. Por un lado, es una tecnología, i.e, una caja de herramientas que los expertos, practicantes y interesados pueden usar para entender si los programas y acciones incorporados en una política han completado sus objetivos y propósitos. Por otro lado, la evaluación es en sí misma una política, i.e una actividad del gobierno que implica a personas, recursos y reglas que directa o indirectamente influyen en las vidas de los ciudadanos. En este caso, asegurando el éxito o no de una política y re-dirigiéndola. Desde este punto de vista, los ciudadanos pueden estar involucrados bien como actores de una actividad técnica, o como interesados en un conjunto de acciones gubernativas intencionales. Como cualquiera puede ver, no es exactamente lo mismo.

Otra distinción que está relacionada con, pero no completamente sobre impuesta a, la anterior es: **la distinción entre evaluación y valoración**. La primera se refiera a «el proceso estructurado de establecer el éxito o no de un ejercicio contra el criterio preestablecido» y la segunda, «el relativamente desestructurado análisis de un ejercicio sin que exista un criterio de eficacia preestablecido, como ocurre en el informe de estudios de caso descriptivos» (ver Frewer y Rowe, en este volumen). A pesar de que los planteamientos de participación (ver, por ejemplo, Rietbergen-Mc Cracken y Narayan, 1998, pp. 189-251) tienden a poner en duda esta distinción, es en cualquier caso relevante para nuestra discusión.

El tercer factor es más específico. Se refiere la **superposición y naturaleza multidimensional de la evaluación**, cuando es vista desde la perspectiva de los ciudadanos y cuando su objeto es la participación de éstos en la elaboración de las políticas. En este caso, se puede hablar de evaluación en términos muy distintos, como:

- Participación de los ciudadanos en los procesos de evaluación.
- Evaluación de los ciudadanos de los procesos de participación.
- Evaluación de los ciudadanos de los procesos de evaluación.

No es una distinción trivial, sino un problema serio y sustancial. Implica muy diferentes factores, acciones, y procesos que pueden darse en la realidad. No puede, sin embargo, ser resuelto a través de un enfoque superficial de este tema, sino que requiere una elección metodológica clara.

Con el objetivo de resolver este puzzle metodológico, introduciremos elementos tanto teóricos como empíricos. En particular, intentaremos definir qué es la participación desde el punto de vista de los ciudadanos; luego, revisaremos algunos casos concretos de éxito y fracasos en la participación ciudadana; y finalmente, intentaremos establecer algunos factores clave en relación a la evaluación de la participación por parte de los ciudadanos.

UN MARCO TEÓRICO

Se necesitan algunas declaraciones teóricas para establecer una base sólida para abordar el tema de la evaluación de los ciudadanos de los programas de participación. Cinco de los cuales parecen ser de la mayor importancia: el fenómeno de «nueva ciudadanía», el papel de los ciudadanos en las políticas públicas, sus relaciones con los gobiernos, la cuestión de su competencia y sus habilidades como analistas.

Nueva ciudadanía

Nuestro punto de partida debe ser la aparición, en los últimos 30 años y por todo el mundo, de un nuevo fenómeno, que puede ser definido como «nueva ciudadanía» o participación cívica. Las características principales de este fenómeno, desde nuestra perspectiva, pueden resumirse como sigue (cf. Moro 1998,1999):

Junto a las formas tradicionales de participación política (votar, pertenencia a partidos políticos), ha aparecido el fenómeno de la participación cívica. Mien-

tras que el primero está disminuyendo, el último está aumentando (independientemente de si hay una correlación entre los dos procesos).

La participación cívica puede definirse en términos del ejercicio de poderes y responsabilidades por los ciudadanos en la democracia de cada día, esto es, en la elaboración de políticas públicas. La participación cívica adquiere un número de formas diferentes, como son asociaciones voluntarias, grupos de autoayuda, movimientos de los pueblos, organizaciones de defensa, servicios de la comunidad, coaliciones y redes, iniciativas monotemáticas, estructuras de segundo nivel, etc. Pueden tener diferentes tamaños, y operan a todos los niveles, desde el local al global. Puede verse como un único fenómeno que puede definirse como ciudadanía activa.

La ciudadanía activa opera en varias arenas políticas: medio ambiente, exclusión social, salud, educación, cultura, seguridad, desarrollo local, cooperación internacional, temas del consumidor, y demás. Como veremos, cubre todas las fases del ciclo de elaboración de política: establecimiento de la agenda, planificación, decisión, implementación, evaluación. Su papel puede definirse en términos de protección de los derechos de los ciudadanos y preocupación por los bienes comunes. Se pueden identificar al menos cinco poderes de ciudadanía activa:

- El poder de producir información e interpretaciones de la realidad.
- El poder de usar símbolos para cambiar los conocimientos comunes.
- El poder de asegurar la coherencia de las acciones de las instituciones con su misión.
- El poder de cambiar las condiciones materiales.
- El poder de promover las asociaciones.

Se han logrado muchos resultados gracias a la ciudadanía activa, principalmente en términos de nuevas leyes: movilización de medios humanos, técnicos y financieros; cambios en el comportamiento de actores sociales y colectivos; modificación de la cultura de masas y el sentido común; definición de nuevas pautas de organización social; cambios en los paradigmas de gestión de servicios públicos y privados y funciones públicas; modificación en las agendas políticas, estilos y lenguajes; cambios en las reglas del mercado.

Ciudadanos en políticas públicas

Es una convicción de los encargados de hacer las políticas el que los ciudadanos participan fundamentalmente en la políticas públicas como sus objetivos, ya

que se benefician de las actividades públicas en términos de medios, bienes y servicios, como miembros de grupos específicos (por ejemplo, pobres, enfermos, mayores, parados, madres solteras trabajadoras, etc.). Bajo esta perspectiva, los ciudadanos tienen por definición, un papel pasivo en las políticas públicas.

De acuerdo con esta visión, el único caso en el que los ciudadanos pueden ejercer un papel más activo, es cuando les afecta una decisión de las autoridades públicas. Por ejemplo, pueden ser consultados en determinadas cuestiones, o preguntados sobre su grado de satisfacción, o incluso se les puede pedir apoyo para programas públicos.

La idea a subrayar de este enfoque es que los ciudadanos sólo existen como objetos de las decisiones o actividades de los gobiernos.

Por el contrario, como el resto de los actores de la elaboración de políticas, los ciudadanos existen autónomamente y son activos en el ámbito de las políticas públicas a pesar de los objetivos y decisiones de las autoridades públicas. Como cualquier otro actor, influyen en el desarrollo de las políticas públicas en todas sus etapas: estableciendo la agenda, planificando, decidiendo, implementando y evaluando. Como Meny y Thoenig observaron, «los ciudadanos no se comportan pasivamente, aunque a primera vista pudiera parecer eso. La manera en que reaccionan hacen de ellos cualquier cosa menos objetivos inertes» (Meny y Thoenig, 1996, p. 123).

Este punto puede comprenderse mejor si las políticas públicas se consideran menos en términos de discusión y decisión (como es lo normal, ver por ejemplo, Pierre, 1998) y más en términos de acción. En otras palabras, los ciudadanos son activos no sólo si y cuando toman la palabra para dar a conocer sus opiniones o demandas, sino también, y sobre todo, cuando aceptan o rechazan hacer algo, informar de problemas, construir soluciones, observan situaciones, gestionar la comunicación horizontal, convencer a otros interesados, movilizar medios, etc. Este fenómeno de activismo cívico que se ha extendido por todo el mundo durante los últimos 30 años está esencialmente caracterizado por su actitud práctica.

Desde el punto de vista de los análisis de políticas, se pueden distinguir dos situaciones distintas. En un trabajo reciente (Moro, 2002a), los denominé «gobernanza» y «situaciones no gobernanza». En el primer caso, la participación ciudadana está incluida en la actividad del gobierno; en el segundo, es independiente de cualquier prestación de, o de acuerdo con, los gobiernos. Este es el caso, por ejemplo, en que los ciudadanos crean servicios de bienestar no prestados por el Estado, o concluyen acuerdos autónomos con otros interesados (por ejemplo, con empresas o sindicatos en relación a la contaminación industrial), o promueven acciones legales para proteger derechos e intereses de individuos o comunidades contra el Estado.

Ciudadanos y gobiernos

Cuando ciudadanos y gobiernos interactúan y cooperan, se dan las situaciones-gobernanza, en las que:

- Cuerpos públicos reconocen el papel de los ciudadanos, por ejemplo, a través de acuerdos formales o informales antes o durante la implementación de la política.
- Los ciudadanos, realmente participan en al menos una fase del ciclo de elaboración de políticas (establecimiento de la agenda, planificación, decisión, implementación, evaluación).
- Los ciudadanos cumplen un papel siendo autónomos y, al mismo tiempo, actuando en coordinación con otros actores.
- Este papel implica el ejercicio de poderes y responsabilidades.
- La participación de los ciudadanos añade valor a la elaboración de la política (i.e., permite el cumplimiento de metas que de otra manera no podrían alcanzarse).

Desde que la cooperación se ha introducido en el ámbito de la política pública podemos identificar, para cada fase de la elaboración de política, los obstáculos que hay que superar, los medios cívicos que pueden gastarse, los principios operacionales que afirmar y realizar con respeto a la participación ciudadana. Las siguientes tablas ilustran esta aproximación.

Estas son las situaciones descritas en el cuaderno «Citizens as Partners» («Ciudadanos como socios») (OCDE, 2001). Debería notarse que este importante documento expresa el punto de vista y enfoque gubernamental de la participación ciudadana. Para tener una imagen más completa de la situación y para aprender de las diferencias en sus puntos de vista, esta perspectiva gubernamental debería integrarse con la de los ciudadanos.

Tabla 6.1. Papel de los ciudadanos, obstáculos y principios de gobernanza en cada fase del ciclo de elaboración de políticas

	Papel de los ciudadanos	Obstáculos	Principios de Gobernanza
Agenda	* Identificando problemas * Definiendo prioridades	* Inaccesibilidad de los que toman decisiones * Falta de atención a los puntos de vista de los ciudadanos	* Comunicación bilateral
Planificación	* Identificando obstáculos * Identificando soluciones * Probando herramientas y componentes de las políticas	* Falta de reconocimiento de la competencia de los ciudadanos	* Consulta con feedback
Decisión	* Construyendo consenso	* Criterios obsoletos de representatividad * Miedo a los ciudadanos	* Compartir (no acordadas) decisiones
Implementación	* Creando servicios, monitorizando situaciones, movilizand recursos, recopilando buenas prácticas	* Falta de coordinación y/o competencia entre ciudadanos y gobiernos	* Asociaciones (igualdad y total responsabilidad)
Implementación	* Audiencia social * Cooperación de accionistas	* Resultados de los ciudadanos no tenidos en cuenta como herramientas de evaluación * Prejuicio que los ciudadanos son capaces sólo de dar opiniones, no información	* Evaluación común y reingeniería de políticas

La cuestión de las competencias de los ciudadanos

Según una larga y bien establecida tradición, los ciudadanos no tienen y no pueden tener ninguna competencia significativa en dirigir problemas públicos o gestionar asuntos públicos y, por lo tanto, no pueden tener ningún papel en la elaboración de políticas. Una parte significativa de la filosofía política y la ciencia política tradicionalmente está de acuerdo con esta afirmación. Más pre-

cisamente, esta falta de habilidad de los ciudadanos concierne tres elementos diferentes:

- Competencia moral (el conocimiento de qué es bueno y qué es malo para el interés público).
- Virtud (la agencia necesaria de perseguir el bien común).
- Competencia técnica (el saber cómo/conocimiento necesario para hacer efectiva esa virtud)

En base a esta asunción de la incompetencia de los ciudadanos, se han teorizado varias formas de lo que Platón denominó «el Gobierno de los Guardianes» – de acuerdo a la definición de Robert Dahl.

Pero también dentro de una perspectiva democrática, la falta de competencia de los ciudadanos juega un importante papel. La visión tradicional de la democracia que considera la votación como la más alta expresión de la soberanía popular se apoya en la asunción de que los ciudadanos corrientes no tienen tiempo, conocimiento, ni habilidad para superar sus propios intereses con el objetivo de involucrarse realmente en el gobierno de asuntos públicos. Lo que pueden hacer es elegir, mediante votación, a unas pocas personas con suficiente cantidad de tiempo, suficiente experiencia y una alentadora objetividad de su propio interés y que, por tanto, son capaces de dirigir los asuntos públicos (Sartori, 1994:75).

Esta visión de incompetencia de los ciudadanos no está limitada a la esfera de la filosofía o la ciencia política. También afecta al análisis político y la elaboración de las políticas públicas. Por ejemplo, entre las presunciones básicas de los sistemas de bienestar y de algunos estudios, está la idea de que los ciudadanos son meramente los objetivos de las políticas públicas, y sólo son capaces de expresar sus necesidades y demandas a las instituciones, de manera que estas, a cambio, pueden proveer bienes y servicios. El paradigma destacado es el de la debilidad, dependencia y pasividad del ciudadano (cf. Zolo, 1994).

Pero esta visión de la falta de conocimiento y de competencia del ciudadano en asuntos públicos ya no se corresponde con el contexto actual, que ha cambiado significativamente en los últimos treinta años y requiere una nueva aproximación por parte de las ciencias sociales y políticas.

Como hemos visto, uno de los poderes de los ciudadanos activos es producir información en el contexto en el que viven o por el que están afectados. Esto implica un proceso de acumulación de conocimiento y saber-cómo relacionado con las políticas públicas. Obviamente, esta competencia no cubre el rango completo de conocimiento necesario. Pero sí implica la habilidad para recoger

y usar información que proviene de la investigación científica, el saber-hacer tecnológico, y de otras fuentes. Por ejemplo, los usuarios de los servicios ferroviarios no saben mucho sobre los componentes técnicos de las herramientas de seguridad o procesos de los trenes —para ellos, son una caja negra. Sin embargo, los usuarios de los servicios ferroviarios:

- Tienen un alto nivel de información sobre la eficacia de rendimiento de los sistemas de seguridad de los trenes que usan.
- Son capaces, si actúan colectivamente, de usar el consejo de expertos en el sistema de seguridad completo, incluyendo la caja negra.

Por otro lado, la tarea de proteger los derechos y preocupación para los bienes comunes está relacionada con la competencia moral, i.e. una percepción del interés general relacionado con situaciones específicas, y también un compromiso con el interés general.

Ciudadanos como analistas

Otra manera de aproximarse a este tema es usar la caracterización de Aaron Wildavsky de ciudadano como analista (Wildavsky 1993:252-279). Cuando la participación ciudadana se hace no desde una aproximación general, holística (y por tanto inviable), sino desde un enfoque centrado en una política, es posible satisfacer las tres condiciones básicas para la participación ciudadana: comprender cuál es la cuestión, distinguir entre cambios grandes y pequeños (y así percibir la utilidad de la participación), y estar continuamente involucrado, y así aprender desde la experiencia. En políticas públicas, los ciudadanos son de hecho capaces de elegir un tema, recoger y acumular información y, actuar junto con otros ciudadanos, usarlo para afectar su curso. Pueden, de esta forma, según el enfoque de Wildavsky, ser definidos como analistas.

Los análisis cívicos implican ciudadanos corrientes, «especializados» y organizados, en diferentes maneras. Les posibilita producir información, usar conocimiento científico y técnico, y evaluar las políticas públicas (Moro, 1998:135-167). Lo que está implícito en las afirmaciones anteriores es que los ciudadanos implicados en la arena política desarrollan una forma de conocimiento que es irreductiblemente distinta de la mantenida por oficiales públicos y otros actores. Es una cuestión de condiciones concretas y puntos de vista. La manera en que los ciudadanos son afectados por, o están involucrados en, experiencias reales con problemas de políticas públicas tiene características muy particulares que deben tenerse en cuenta:

- Viven en un ámbito que está afectado por el problema y aguantan lo más duro de sus efectos directos e indirectos.

- Están involucrados en todo el problema y viven con él continua, concreta y directamente.
- Han re-ordenado sus vidas en relación al problema.

Estos factores existenciales o materiales constituyen una condición específica antropológica de ciudadanos involucrados en problemas de políticas públicas. Esta condición es irreductiblemente distinta a la de oficiales públicos y otros accionistas, y determina la manera en que seleccionan y organizan los datos de la realidad, así como cómo la perciben y juzgan.

Como ejemplo concreto, las personas discapacitadas tienen un conocimiento del problema de barreras arquitectónicas que ningún gobierno, analista o investigador podría posiblemente tener. Pueden identificar las barreras que existen en su ciudad, pueden identificar los caminos seguros e inseguros, ellos conocen el impacto —en términos de dinero, tiempo, movilidad y calidad— de estas barreras, ellos saben con precisión qué tareas profesionales o personales son inaccesibles para ellos debidos a estas barreras. Ellos pueden valorar el resultado de las políticas públicas en este ámbito en todos los segmentos de su vida. Si ellos se auto-organizan y van juntos, también pueden producir una valoración general, identificar prioridades, sugerir nuevas políticas, presionar para inversiones públicas, cooperar en su implementación, y evaluar resultados e impactos.

Hay que añadir que las tan conocidas distinciones entre «micro» y «macro», entre «descendente» y «ascendente», y entre «desde arriba» y «desde abajo» pueden ser de alguna utilidad, pero no pueden interpretar completamente la condición de ciudadano. Los ciudadanos involucrados en problemas públicos no están sólo, no siempre, y no necesariamente, atrapados en una dimensión micro, limitada a una perspectiva «desde abajo» y pidiendo un enfoque «ascendente».

LA EVALUACIÓN CIUDADANA EN PRÁCTICA

Esta sección se moverá desde unas afirmaciones teóricas a una serie de casos concretos. Para hacer esto, se usará la tipología enunciada antes, que distingue tres formas posibles de involucrar al ciudadano: participación ciudadana en evaluación de políticas públicas; evaluación ciudadana en el proceso de participación y, finalmente, evaluación ciudadana en el proceso de evaluación. Mientras que los casos concretos son relativamente escasos para cada una de estas categorías, sería justo decir que hay más ejemplos para los dos primeros tipos que para el tercero.

Esta sección se centrará en la evaluación de los ciudadanos en el proceso de participación. Los ejemplos han sido tomados del *Archivo de participación ciu-*

dadana gestionado por la Fundación de Ciudadanía Activa, una institución recientemente creada en Italia. Se refieren principalmente, pero no exclusivamente, a la experiencia de Cittadinanzattiva (Ciudadanía Activa), una organización no gubernamental italiana. Ilustran cómo las aproximaciones ciudadanas a la participación en la elaboración de políticas públicas, y por lo tanto su evaluación, es diferente de —aunque no opuesta a— la del gobierno.

Acceso a la información

La evaluación call centre de la ciudad de Roma (2002). La administración de la Ciudad de Roma estableció un call centre que pretende contestar a todo tipo de solicitudes de información del público en relación a toda la gama de actividades y servicios de la ciudad. Se solicitó a organizaciones de ciudadanos, junto con colegios y otras organizaciones de la sociedad civil, monitorizar el comienzo del call centre, tanto recogiendo observaciones e informes de los ciudadanos, como haciendo llamadas aleatorias para evaluar la habilidad de los operadores del call centre para manejar diferentes asuntos. Durante la inauguración oficial del call centre de la Ciudad de Roma, en presencia del alcalde, a estas organizaciones de ciudadanos se les solicitó un informe de los resultados de su evaluación, con un particular énfasis en las observaciones críticas recibidas y propuestas para mejorar el servicio. En este caso, sólo las organizaciones de ciudadanos estaban en posición de proveer a la Ciudad de Roma con feedback y consejo basado en su conocimiento de primera mano de las necesidades de los ciudadanos.

Programa de la Comisión Europea Euro Fácil (1999-2001). En preparación para la introducción de la moneda única europea, se implicaron a algunas organizaciones ciudadanas de diferentes países en el programa de la Comisión Europea llamado «Easy Euro». El programa tenía el objetivo de facilitar el acceso a la nueva moneda de los grupos vulnerables (alrededor del 30 por ciento de la población europea según la Comisión) y prevenir el riesgo de exclusión social. Los grupos centro de atención de público objetivo se organizaron en varios países europeos por organizaciones ciudadanas, para identificar problemas operacionales y cognitivos y para ajustar herramientas adecuadas. La CE, entonces, confió en estas organizaciones para crear redes de «informadores de proximidad», que son personas que, trabajando cerca de los ciudadanos (como doctores, farmacéuticos, profesores, atención al público en servicios públicos, etc), serían capaces de proporcionar información y alejar temores. Una mesa redonda europea, en la que estaban representados todos los actores involucrados, fue activa durante todo el programa para coordinar el trabajo, evaluar la situación y planificar desarrollos posteriores. La mesa redonda también evaluó la eficacia del programa «Easy Euro» en términos de su habilidad para informar a los ciudadanos y hacerles conscientes de los cambios que implicaba la introducción de una moneda única.

Consultas y participación ciudadana

Conferencias de accionistas de agencias Locales Salud (desde 1992). En la base de la ley nacional, anual o bianualmente, las aproximadamente 300 agencias locales de salud deben organizar conferencias de accionistas que son abiertas al público. Estas ponen en contacto a gestores, sindicatos, organizaciones profesionales, organizaciones de ciudadanos y pacientes, con el objetivo de intercambiar puntos de vista e información de la situación, temas críticos y mejoras necesarias. Cada actor asume responsabilidades y tareas, que se verificarán en la siguiente conferencia. Entre los resultados de estas conferencias, merece la pena poner de manifiesto que han conducido al despido de varios directores de agencias locales de salud. Las características de estas conferencias incluye: compartir responsabilidades entre accionistas, la práctica de la responsabilidad, y la creación de un ambiente para el diálogo constructivo. En algunos casos, han examinado la relación entre las agencias locales de salud con los ciudadanos en términos de información proporcionada, gestión de quejas, y su implicación en la planificación y prestación de servicios.

Auditoría municipal de hospitales (desde 2001). Gracias al acuerdo entre las autoridades sanitarias y el Tribunal para los Derechos de los Pacientes de la Cittadinanzattiva, las auditorías realizadas por ciudadanos están desarrollándose en alrededor de 25 agencias locales de salud. El objetivo de este programa es desencadenar un proceso de mejora continua de la calidad en las estructuras sanitarias. Usando un conjunto de parámetros compartidos, la auditoría municipal busca evaluar la habilidad de las agencias locales de salud para informar a los usuarios, recoger y usar su retroalimentación y para involucrar a las organizaciones ciudadanas (e.g. abogados, voluntarios, enfermos crónicos, consumidores, etc) en la toma de decisiones. De media, se han promovido 20 acciones correctivas en cada agencia de salud como consecuencia de la auditoría municipal.

EN EVALUACIÓN

Gracias a este repaso de elementos teóricos y empíricos relacionados con la evaluación ciudadana de la participación en las políticas públicas, podemos ahora intentar sugerir algunas conclusiones relacionadas con el puzzle metodológico planteado al comienzo de este capítulo. Estas conclusiones son operacionales, en el sentido de que se busca responder a la necesidad de los elaboradores de políticas de contar con el punto de vista de los ciudadanos cuando se trata de evaluar la participación pública.

¿Qué hay que evaluar?

Una primera cuestión, sólo aparentemente obvia, es qué es evaluar. Esta es una tendencia, tanto entre elaboradores de políticas como investigadores, de

reducir la participación de los ciudadanos en la elaboración de política en la discusión y deliberación (ver, por ejemplo, Pierre 1998). La idea principal es que, mientras los ciudadanos sólo discuten, la administración pública hace el trabajo real.

Como hemos visto en los párrafos anteriores, esto es simplemente falso: los ciudadanos no sólo discuten, también actúan. Esto sucede no sólo en la fase de implementación, sino también en las otras fases: la evaluación, por ejemplo, frecuentemente es un problema de acciones enfocadas a comprobar y verificar las lagunas de una determinada política. Si los ciudadanos quieren participar en la evaluación de una residencia de la tercera edad, deben hablar con la población objetiva, observar los efectos del servicio en la vida cotidiana de una familia, verificar si la persona a cargo del servicio trabaja bien, etc.

Desde este punto de vista, es muy significativo que el cuaderno de la OCDE, Ciudadanos como Socios (2001) que aborda el ciclo completo de la elaboración de la política.

¿Qué criterio utilizar para evaluación?

De manera muy general, puede decirse que lo que se va a evaluar es la calidad del proceso de participación o, en otras palabras, los resultados de la implementación de situaciones-gobernanza en la elaboración de políticas.

Más específicamente, los siguientes elementos deberán ser parte de una evaluación:

1) Un buen proceso de participación debe añadir valor a la elaboración de política, en términos de:

- Eficacia (mejor logro de fines y objetivos).
- Eficiencia (ahorro de tiempo, dinero, tensiones sociales, etc.).
- Impacto (efectos más amplios, más profundos y más permanentes en situaciones objetivas y sujetos).
- Conveniencia (mayor relevancia para estos temas acordados por la política).

Por ejemplo, organizaciones relacionadas con el consumidor, con los pueblos, el barrio, el desarrollo local, en relación al control de precios de bienes de gran consumo en una gran ciudad puede añadir valor si:

- Puede llevar a un nivel menor de inflación que si la administración pública actuara sola.
- Fueran más rápidos o más baratos que si los oficiales públicos actuaran solos.
- Tuvieran un impacto positivo, por ejemplo, en términos de establecer una red de monitorización permanente de comportamiento de los comercios minoristas.
- Pudiera monitorizar todos los comercios minoristas y no sólo un grupo de ellos, que sería lo que la administración pública probablemente fuera capaz.

2) *Un buen proceso de participación debe atribuir poderes a los ciudadanos*

La atribución de poder es «el sentido de la eficacia que ocurre cuando la gente se da cuenta de que puede solventar problemas a los que se enfrenta y tienen el derecho de contestar a condiciones injustas» y «el proceso de obtener control sobre diferentes formas de poder social» (Rubin y Rubin, 1992: 62). Involucrar a los ciudadanos en la elaboración de políticas debe aumentar el conocimiento, el saber-cómo, y la habilidad operacional de los ciudadanos como actores en la vida pública.

La atribución de poder es un concepto de doble cara: tiene un lado cognitivo y otro operacional. Ambos deben ser mejorados gracias a la participación. Por ejemplo, involucrando a los ciudadanos en la gestión de riesgo —por ejemplo, en programas de defensa civil— puede atribuirles poderes si, gracias a su participación, pueden conocer mejor los riesgos de su territorio distinguir entre qué es natural e inevitable y qué puede ser prevenido o eliminado, cooperar en la definición de un plan de defensa civil que incluya ambas medidas, preventivas y de emergencia, aprender qué hacer para minimizar los riesgos, organizarse ellos mismos para cooperar en la implementación del plan, cada uno con funciones, tareas y poderes específicos.

3) *La buena participación debe mejorar la confianza y el capital social*

La confianza puede definirse, en términos generales como «una apuesta por las acciones contingentes futuras de otros» (Sztompka, 1999:25). Es, de hecho, la base del desarrollo social, desde el momento en que implica la existencia dentro de las sociedades de coherencia normativa, estabilidad de orden social, transparencia en la organización social, familiaridad del ambiente social, res-

ponsabilidad de personas e instituciones. Cuando falta confianza, sus «sustitutos funcionales» tienden a predominar (Sztompka, 1999:161). Estos sustitutos son el providencialismo, la corrupción, la vigilancia callejera y la externalización de la confianza. Entre los indicadores de desconfianza está también la retirada de la participación en la vida pública. En una manera similar, el concepto de capital social enfatiza la fuerza de las normas que gobiernan la vida en común, la existencia de redes de asociacionismo civil, la firmeza de los lazos sociales que son la fábrica de la sociedad (Putnam, 1993:218; cf. también Putnam, 2000; Skocpol y Fiorina, 1999)

La implicación de los ciudadanos en la elaboración de políticas debe, por lo tanto, contribuir a mejorar la confianza y el capital social. Esto puede pasar, por ejemplo, cuando se llama a las organizaciones ciudadanas para acordar la gestión de conflictos que surgen en los barrios por diferencias religiosas, étnicas, de clase, pero también simplemente por comportamientos distintos. El mismo hecho que está en conflicto entre ciudadanos, al ser gestionado por otros ciudadanos con el apoyo de las autoridades públicas, favorece el aumento de la credibilidad de las instituciones, fortalece los vínculos sociales, da un significado práctico a la interdependencia, impulsa un cambio *gestalt* en las personas implicadas (desde enemigos a vecinos) —en una palabra potencia la confianza, lazos, reciprocidad y valores comunes.

4) *La buena participación debe implicar a un número suficiente de ciudadanos*

No se puede establecer un criterio absoluto en este caso, por tres razones principales:

- La cantidad depende de las situaciones, programas y propósitos de cada política. Implicar a 100 personas puede ser un logro significativo en el caso de un programa de asistencia domiciliaria para la tercera edad en una población de tamaño medio, pero puede ser un resultado muy pobre en el caso de un programa destinado a la limpieza y cuidado de parques públicos en una ciudad con 5 millones de habitantes.
- La frecuencia e intensidad de la participación puede variar mucho, de manera que una persona que trabaja un día a la semana en una oficina de asesoramiento no puede compararse con una persona que coopera en la organización de la fiesta de recaudación anual de fondos de una asociación de vecinos.
- Las formas y herramientas de la participación ciudadana son muy diferentes y no tan fáciles de comparar, como en el caso de, por un lado, la participación en manifestaciones de movimientos sociales tradicionales y, por

otro lado, el post moderno voluntariado electrónico y compromiso cívico a través de Internet.

Necesitamos, por lo tanto, un conjunto de criterios flexible y articulado, capaz de tener en cuenta estas diferencias insuperables pero, al mismo tiempo, capaz de dar valor al número de personas involucradas en la elaboración de políticas.

5) *Una buena participación debe cambiar la forma de la administración pública de gestionar los asuntos públicos*

Esto no implica necesariamente la adopción de una nueva forma global —por ejemplo el «Estado Participativo» (Peters, 2001:76), o el «Gobierno Catalítico» (Osborne y Gaebler, 1992). Significa, al menos, que las administraciones públicas superan su síndrome auto-referencial así como la ilusión de auto-reforma. Buenos indicadores del cambio de la administración pública debido a la implicación ciudadana en la elaboración de política son la erupción de conflictos entre quienes apoyan las nuevas y la viejas visiones, la emergencia de nuevos líderes, el reforzamiento de oficinas y departamentos encargados de las relaciones con los ciudadanos.

Cuando, por ejemplo, los padres de niños discapacitados dan su valoración de la calidad de los servicios escolares, los cambios requeridos no afectan sólo a la prestación del servicio, sino también a su organización, así como a los patrones profesionales de los profesores y resto de personal. Si la participación ciudadana se toma seriamente, estos cambios más generales deben llevarse a cabo, o al menos, deben intentarse. Este importante intento para promover cambios tendrá un impacto en la administración pública.

¿Quién evalúa?

A la luz de lo dicho hasta ahora, tanto los individuos como las organizaciones deben implicarse en la evaluación. Generalmente, los dos puntos de vista son consistentes pero no son idénticos. La perspectiva de las organizaciones está más estratificada, toma en cuenta experiencias pasadas que han sido memorizadas, basadas en una competencia fundamentada en la acumulación de conocimiento y capaz de dar una visión de la realidad más amplia, más estructurada y especializada. La de los individuos es más inmediata, más capaz de identificar los impactos de las políticas en las personas, las necesidades de grupos pequeños, la fuerza de las variables individuales, las esperanzas y temores por el presente y el futuro.

La cuestión de quién evalúa se enfrenta con el problema de la representatividad, tanto de individuos como de organizaciones. Las administraciones pú-

blicas están buscando soluciones a este problema real, pero frecuentemente de manera errónea. La peor manera, en mi opinión, es esperar que la gente que participa en la evolución sea una muestra perfecta del universo de la población. Esto conduce a ciertas paradojas.

En el caso de las personas, la paradoja es que la gente invitada a participar en una evaluación, estrictamente hablando, representaría al cuerpo electoral, a toda la ciudadanía, debido a la naturaleza del interés público de los problemas que cada política aborda. Es el caso del «minipopulus» de Robert Dahl (Dahl, 1988), que alude a un tipo de «democracia de elecciones»: en vez de organizar elecciones llamando a la ciudadanía a votar, se elige continuamente una muestra perfecta de personas con mejores resultados y menores costes (*cf.* Rodotà, 1997). Pero la representatividad estadística no puede nunca reemplazar a la representatividad política. Es más, la participación en las políticas públicas es algo completamente diferente de la participación en el proceso político, en el sentido de que no hay una consistencia o isomorfismo entre ellos. Por quién voto y por qué tiene un impacto muy limitado en mis actitudes, elecciones y acciones cuando tengo que enfrentarme a problemas públicos en la vida diaria.

En el caso de las organizaciones, la paradoja viene de la aplicación a las asociaciones ciudadanas y movimientos del mismo criterio de representatividad usada para los partidos políticos o los sindicatos. Son fundamentalmente cuantitativos: cuantos miembros, cuántos votos, etc. La paradoja es que este enfoque fracasa a la hora de capturar las características particulares de las organizaciones ciudadanas activas, que son la razón principal por la que su implicación es útil. Las organizaciones ciudadanas son importantes no (solo) por el número de sus miembros, sino por su relevancia y conveniencia: habilidad para conocer los problemas, planes de soluciones, movilizar el consenso y los medios, etc. Además, el criterio cuantitativo podría marginalizar las necesidades y los derechos de las minorías, que son tan importantes como los derechos de las mayorías.

Para evitar estas paradojas, la gente llamada a conducir la evaluación no debería ser seleccionada según la base de su representatividad, sino de su relevancia y su conveniencia en relación con el tema tratado.

En esta operación, debería tenerse también en cuenta que el punto de vista de la comunidad en general se debería solicitar. Por ejemplo, hay una tendencia en los países europeos y a nivel de la UE a considerar que sólo los paciente crónicos, y por lo tanto, sólo las organizaciones de pacientes, son capaces de evaluar las políticas de salud. Pero, debido a que el cuidado de la salud es un asunto de interés público, todo el mundo está interesado en él, incluso si no son usuarios en la actualidad de los servicios de salud. Desde el lado de las organizaciones, la defensa, consejo, auto ayuda, voluntariado, organizaciones de consumidores todos son relevantes y convenientes.

¿Con qué herramientas evaluar?

Como hemos visto anteriormente en el repaso de casos, una variedad de herramientas pueden ser válidas para la evaluación, vistas desde su significado técnico y político. Las conferencias de accionistas, exámenes, encuestas, supervisión y actividades de la intervención, recopilación y análisis de quejas, producción de informes, listas de control y cuestionarios, grupos principales, vistas públicas, se pueden usar todas, según los problemas que se quieran abordar, los programas que se realicen y los resultados esperados.

Pueden usarse tanto contra los conjuntos previos de criterios —como en el caso mencionado antes de proyectos «Civic Audit»— o sin un criterio previo, como en caso de las conferencias de accionistas. También pueden usarse ambas como una herramienta de evaluación simultánea y posterior.

Lo que parece ser la mayor diferencia es si los gobiernos creen que ser evaluado (o valorado) por los ciudadanos es realmente importante y útil. Si los gobiernos toman en serio los puntos de vista de los ciudadanos, la elección de las herramientas de evaluación no es tan crucial; al mismo tiempo, ninguna herramienta puede garantizar una implicación real del gobierno.

El riesgo, en otras palabras, es el rechazo de los gobierno a dialogar e interactuar, o incluso, sus intentos de tomar atajos. Tal es el caso de la investigación de mercado sobre la satisfacción «del consumidor» con los servicios públicos, usado e interpretado frecuentemente en el mismo sentido que las elecciones, de manera que el resultado es un grado de satisfacción superior al 50 por ciento de la gente encuestada, los gobiernos piensan que todo está yendo bien.

CONCLUSIÓN

La mejor colusión de este capítulo es probablemente reafirmar que la participación ciudadana no es un imperativo ético o político, ni para la administración pública ni para los ciudadanos. Más bien, es una cuestión de mejor elaboración de políticas y de enriquecimiento del proceso político.

Bajo nuestro enfoque, la participación de los ciudadanos es claramente una actividad dirigida a ahorrar y no a perder tiempo, a resolver conflictos y no a causar problemas, a practicar la racionalidad y no a incrementar el caos.

Puede, por ejemplo, permitir a la administración pública gestionar con éxito conflictos con quien tenga fuertes intereses, poniendo en primer lugar los puntos de vista del ciudadano y sus demandas de derechos. Puede asegurar que las decisiones tomadas por la administración pública al final de un proceso consultivo bien gestionado, aunque algunos participantes están en desacuerdo, no son

desafiadas ya que han sido compartidas y por lo tanto, están completamente legitimadas. Puede movilizar aquellos recursos -humanos, técnicos, financieros, de tiempo, de conocimiento- que con frecuencia faltan en el ámbito de las políticas públicas. Puede permitir a los reformadores de la gestión pública, que luchan por la apertura, la responsabilidad y la prioridad de resultados frente a la producción.

Estas son las mismas razones por las que, al final, el desarrollo de la evolución de la participación ciudadana es un tema en la agenda pública y una tarea importante, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPANO G., GIULIANI M. (eds) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche* (Dictionary of public policies), La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- DAHL R. (1988), *Democracy and its Critics*, Yale Un. Press, Yale.
- DUNN W. N. (1994), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- FREWER L.J., ROWE G. (n.d.), «Conducting and Commissioning the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues», paper.
- GUY PETERS B. (1993), *American Public Policy: Promise and Performance*, Chatham House Publishers, Chatham.
- ID. (2001), *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Lawrence.
- ID. (1999), «Active Citizenship as Phenomenon and Concept», paper presented at the IIS Congress, Tel Aviv, 15 July, 1999.
- ID. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- ID. (2002a), «The Citizen Side of Governance», in *The Journal of Corporate Citizenship*, issue 7, Autumn 2002, pp. 30.
- ID. (2002b), «Involving the citizen in the debate on the selection and prioritising of health targets and their implementation», Paper presented at the Conference on «Health Targets in Europe: polity, progress and promise», London, 7 June, 2002.
- MENY Y., THOENIG J-C. (1996), *Le politiche pubbliche* (The public policies), Il Mulino, Bologna.
- MORO G. (1998), *Manuale di cittadinanza attiva* (Handbook of Active Citizenship), Carocci, Roma.

- OCDE (2001), *Citizens as Partners: OCDE Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris: OCDE.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading.
- PIERRE J. (1998), «Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice», in GUY PETERS B., SAVOIE D. J. (eds) (1998), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, McGill-Queen's Un. Press, Montreal, pp. 163.
- PUTNAM R. D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane* (Making Democracy Work), Mondadori, Milano.
- RADAELLI C.G. (1996), «Valutazione» (Evaluation), in CAPANO, GIULIANI (eds) (1996), pp. 428.
- RIETBERGEN-MC CRACKEN J., NARAYAN D. (1998), *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*, The World Bank, Washington D.C.
- RODOTA' S. (1997), *Tecnopolitica* (Tecnopolitics), Laterza, Bari.
- RUBIN H. J., RUBIN I. S. (1992), *Community Organizing and Development*, Macmillan Publishing Company, New York.
- SARTORI G. (1994), *Democrazia cos'è* (Democracy, what is it), Rizzoli, Milano.
- SKOCPOL T., FIORINA M. P. (eds) (1999), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institutions Press, Washington.
- SZTOMPKA P. (1999), *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge Un. Press, Cambridge.
- TERZI A. (1998), «Monitoring as a Form of Citizens' Participation in Public Policies», Cittadinanzattiva, Roma, paper.
- WHITMORE E. (ed.) (1998), *Understanding and Practicing Participatory Evaluation*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- WILDAVSKY, A. (1993), *Speaking Truth to Power*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- ZOLO D. (1994) (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Citizenship. Belonging, Identity, Rights), Laterza, Bari.

