

Principales usos de la Evaluación de Políticas Públicas y programas en España

Una mirada desde expertos para fomentar su utilización

Main uses of Public Policies and programs Evaluation in Spain

A glance from the experts to promote their uses

María Teresa Yáñez Cifuentes 
Investigadora Independiente

Resumen | La investigación acerca de los usos de las evaluaciones se ha convertido en objeto de estudio en sí mismo durante los últimos 50 años, dada su importancia para el mejoramiento de políticas y programas. Este interés surge al observar un uso limitado en algunos casos, distinguiéndose usos de resultados (instrumentales, conceptuales y simbólicos) y de proceso (procesuales). Este artículo explora, desde la visión de expertos españoles, cuáles son los usos de las evaluaciones de políticas públicas y programas y sus recomendaciones para fomentar una mayor utilización. Los principales hallazgos son: i) un balance mixto entre una visión optimista del grado de uso y otra, que considera que éste sería medianamente bajo; ii) la importancia de la participación de los encargados e implicados para fomentar el impacto de la evaluación; y iii) predominancia de usos de resultados instrumentales orientados a modificar y mejorar lo evaluado, seguido de usos conceptuales que amplían el conocimiento, de usos procesuales y en menor medida de usos simbólicos. El artículo sistematiza recomendaciones para fomentar un mayor uso e impacto de las evaluaciones y plantea nuevas líneas de investigación, para efectos de mejorar su impacto en la calidad y pertinencia de las políticas y programas.

Palabras clave: Evaluación de Políticas Públicas, Usos de las Evaluaciones, Impacto de las Evaluaciones.

Dirección de correspondencia

[Correspondence address]:

María Teresa Yáñez Cifuentes,
Investigadora Independiente

E-mail: mteresayanez@gmail.com

Abstract | Research on evaluation use has become an object of study itself during the last 50 years, given its importance to improve policies and programs. This interest arises from observing a limited use in some cases, distinguishing uses of results (instrumental, conceptual and symbolic) and process (procedural). This article explores, from the perspective of spanish experts, the scope of the uses of evaluations on public policies and programs and its recommendations to promote greater use. The main findings are: i) a mixed balance between an optimistic view of the degree of use and other which considers that it would be moderately low; ii) the importance of the participation of those in charge and those involved to reinforce the impact of evaluation; iii) predominance of instrumental uses results aimed to modify and improve what has been evaluated, followed by conceptual uses that broaden knowledge, procedural uses and, to a lesser extent, symbolic uses. The article systematizes expert recommendations to promote greater use and impact of evaluations and proposes new lines of research, in order to improve the impact on quality and relevance of policies and programs.

Keywords: Public Policies Evaluation, Evaluation Uses, Evaluation Impact.

Fecha recepción: 2021-10-04

Fecha aceptación: 2022-02-01



1. Introducción

LA literatura referida a la utilización de las evaluaciones es amplia y se ha convertido en objeto de estudio en sí misma los últimos 50 años, dado que su importancia, utilidad y legitimidad se refiere a la posibilidad de aportar al mejoramiento de las políticas y programas evaluados (Ledermann, 2012; Patton, 1997; Weiss, 1998). La definición de usos ha evolucionado y actualmente se distinguen los usos de resultados (instrumentales, conceptuales y simbólicos) y los de proceso (procesuales) (Johnson et al., 2009; Shulha y Cousins, 1997; Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012; Scott, 2008; Patton, 2012).

En general, el desarrollo de políticas públicas considera un proceso de evaluación que en la actualidad no solo tiene lugar al finalizar su implementación y que ha ido cambiando al incorporar el proceso evaluativo a lo largo de las distintas fases de desarrollo de los proyectos o políticas, utilizando diversas modalidades de evaluación actualmente disponibles.

Parte importante de la utilidad de los procesos evaluativos ocurre al momento de usar los resultados para mejorar la política o programa en cuestión, o bien modificarla. Dentro de las fases del ciclo de política, la evaluación cumple una función relevante por cuanto permite retroalimentar y mejorar las políticas o programas implementados, establecer sistemas de rendición de cuentas, así como definir cursos de acción futuros (Bustelo, 2003).

España presenta un recorrido en desarrollo de evaluación en los distintos niveles nacionales, regionales y locales, tanto en el ámbito privado como público. Sin embargo, el marco legal que genera la institucionalización evaluativa es de reciente data y se inicia el año 2004 con un plan de reforma de la administración pública. El año 2006 se aprueba la Ley de Agencias Estatales (Ley 28/2006) para la Mejora de los Servicios Públicos que conlleva la creación de organismos públicos para la rendición de cuentas sobre las políticas públicas implementadas (Ruiz, 2019).

La Agencia Estatal de Evaluación y Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) se crea

en 2006 y el decreto que regula su estatuto establece que tiene como objeto “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios” (RDL 1418/2006, de 1 de diciembre). Esta Agencia fue suprimida en el año 2017 y ha pasado a constituir una subdirección en la administración pública y las evaluaciones que se realizan a nivel autonómico han sido fomentadas por la ley de Agencias y las leyes de transparencia de las Comunidades autónomas, Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

La utilización de los resultados de las evaluaciones presenta en algunas ocasiones dificultades que disminuyen las posibilidades de impacto de los esfuerzos evaluativos para retroalimentar y mejorar las políticas, para ampliar el conocimiento acerca de lo evaluado, tomar decisiones estratégicas, así como para generar aprendizajes a partir del proceso.

Este documento explora, desde la perspectiva de expertos españoles, cuáles son los alcances de los usos de resultados de las evaluaciones de políticas públicas y programas y sus recomendaciones para fomentar una mayor utilidad. El artículo se estructura en torno a la presentación de aspectos conceptuales, descripción metodológica, exposición de resultados y, finalmente, las conclusiones observadas.

2. Aspectos conceptuales

La evaluación de programas y políticas es una disciplina relativamente joven, que alcanza su mayor desarrollo desde 1970 de acuerdo a Bustelo (2001). Los primeros estudios que pueden ser catalogados como precuelas de evaluación surgen entre 1830 y 1840 y se centran en materia de educación e infraestructura, incorporando hacia los inicios de 1900 estudios en el área de la salud. Entre los años 1940 y 1950 se podrían definir los orígenes preliminares de la evaluación, especialmente en Estados Unidos.

Conforme avanza la segunda mitad del siglo XX, y de manera posterior a la segunda guerra mundial, se expande la evaluación a Europa y otros países anglosajones y se profundiza el grado de institucionalización de la evaluación como se conoce en la actualidad, especialmente hacia 1980 masificándose y aplicándose en programas financiados con inversión pública. En este período la evaluación coexiste con distintos enfoques evaluativos, entre los que destacan la evaluación por objetivos, el enfoque experimental, el enfoque de toma de decisiones, el enfoque centrado en el cliente, el centrado en el consumidor, el enfoque en la utilización y los últimos años el enfoque participativo (España; Alvira, 1991; Bustelo, 2001).

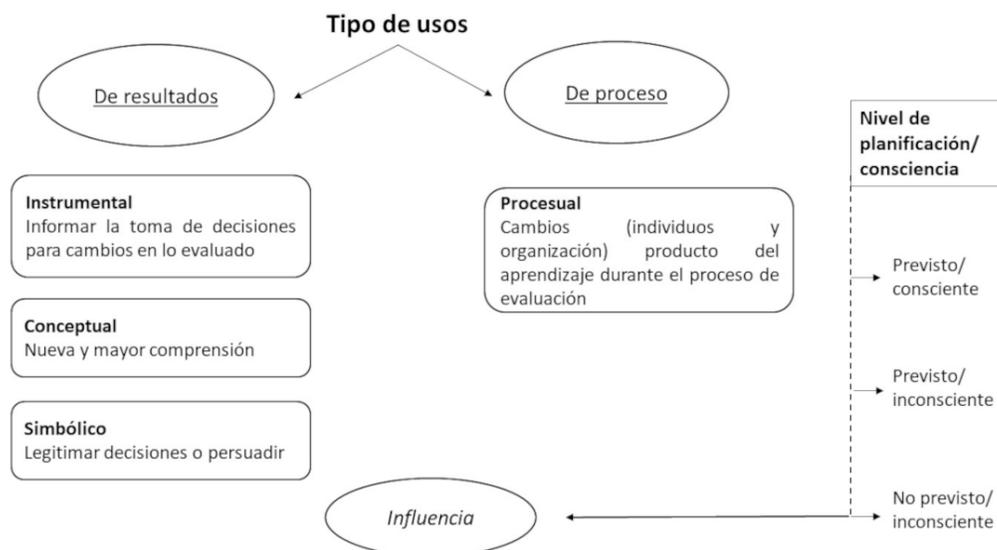
Actualmente existen distintos tipos de evaluación los que varían según el momento de desarrollo o cuándo se implementa (*ex-ante*, intermedias y *ex post*), al objetivo o para qué de la evaluación (formativa o sumativa), según quienes la realizan o quién (externas, internas, mixtas, participativas o autoevaluación), y el foco de la evaluación o qué

se evalúa (de necesidades, diseño, evaluabilidad, implementación, de proceso, de resultados y de impacto).

Dentro del ciclo de políticas públicas la importancia de la evaluación se relaciona con aportar al proceso de retroalimentación y mejora de las políticas o programas, generar espacios de rendición de cuentas y definir nuevas líneas de acción respecto de lo evaluado. Estos objetivos representan tres funciones centrales de las evaluaciones: mejora, rendición de cuentas y definir acciones futuras (Bustelo, 2003). Como sostiene Alvira (1991), “las evaluaciones tienen que producir resultados en el momento preciso, y esta exigencia obliga a utilizar procedimientos de recogida de información y análisis más adecuado al tiempo y recursos disponibles” (7).

La función de retroalimentar las políticas o programas para la mejora resulta central para resguardar la calidad y resultados de las acciones públicas implementadas. La evaluación refiere a la “recopilación y análisis sistemático de infor-

Figura 1: Tipos de usos e influencia



Fuente: elaboración propia a partir de Alkin y Taut, 2003; Cummings, 2002; Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012.

mación que nos permite emitir juicios –también sistemáticos– sobre el mérito y valor del programa evaluado” (Bustelo, 2003: 14).

Bustelo destaca tres características propias de la evaluación como son su carácter: a) político: retroalimentan con sus resultados, evidencia y recomendaciones las decisiones de las autoridades y grupos de interés por lo que deben resguardar una legitimidad; b) de enjuiciamiento sistemático: a partir de la recopilación, análisis e interpretación de la información y resultados; y c) su carácter práctico y aplicado: el éxito de la evaluación no depende solo del nivel de precisión con que se logren medir los efectos, si no que también requiere proporcionar información que resulte útil para quienes la encargan.

De esta manera, la evaluación debe concebirse considerando siempre el uso que se realizará sobre los resultados y sus recomendaciones (España; Bustelo, 2003; Patton, 2012). Las recomendaciones que se elaboran a partir del proceso evaluativo constituyen un elemento central para favorecer el uso de los resultados obtenidos, y si bien son uno de los productos finales más relevantes de la evaluación, se destaca la importancia que durante todo el proceso evaluativo (no solo en la fase final de elaboración de recomendaciones) se vincule la evaluación con los usos posibles de realizar de tal manera de fomentarlos.

La utilización o uso de las evaluaciones ha sido objeto de estudio en sí mismo y de preocupación tanto para evaluadores como para grupos de interés. Esto es así, dado que parte importante de la utilidad y legitimidad de las evaluaciones refiere a la posibilidad de contribuir al mejoramiento de las políticas públicas, programas o proyectos en base a una toma de decisiones informada (Ledermann, 2012; Patton, 1997; Weiss, 1998).

La definición de utilización o uso de evaluaciones ha evolucionado durante los últimos 50 años, pasando desde una definición acotada a la esfera instrumental a una más amplia, sofisticada y multidimensional (Cummings, 2002). La literatura que investiga el área es amplia, estudiando la medida en que han sido utilizados los hallazgos y resultados, los tipos de usos que se reali-

zan, así como los factores que favorecen o determinan estos usos (Alkin y Taut, 2003; Alvira et al., 2014; Bustelo, 2003; Cummings, 2002; Johnson et al., 2009; Ledermann, 2012; Leviton, 2003; Patton, 2006, 2012; Shulha y Cousins, 1997; Weiss, 1993, 1998).

Estas investigaciones comienzan hace cinco décadas al notar que los resultados de algunas las evaluaciones no estaban siendo utilizados o no se implementaban de acuerdo a lo previsto, convirtiéndose así en una de las áreas más estudiadas de la evaluación de políticas y programas (Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012). En la actualidad existen distintas teorías sobre la utilización de las evaluaciones, las que han sido extensamente estudiadas a nivel teórico, pero que no necesariamente han sido ampliamente contrastadas empíricamente (Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012; Scott, 2008).

Durante este tiempo, es posible observar dos dimensiones de uso dentro de las diferentes conceptualizaciones, por una parte, el uso de los resultados y, por otro, el uso procesual (Johnson et al., 2009). Para la primera dimensión de uso ha existido consenso hasta fines de la década de los 80s en identificar tres tipos: los usos instrumentales que corresponden a informar la toma de decisiones para modificar el objeto evaluado (Shulha y Cousins, 1997); el uso conceptual asociado a obtener una nueva o mayor comprensión sobre el objeto de evaluación, y el uso simbólico o político referido a persuadir a los grupos de interés sobre los resultados del programa o a justificar decisiones previas (Fleischer y Christie, 2009; Ledermann, 2012; Scott, 2008). Posteriormente, hacia fines de los años 90 se añade a partir de la teoría de Patton el uso procesual, que destaca que la participación y compromiso en la evaluación genera cambios y resultados durante el proceso evaluativo, asociándose a aproximaciones de evaluación participativas y colaborativas (Patton, 2012).

Patton y Weiss han sido los teóricos más influyentes al momento de discutir los usos de las evaluaciones, diferenciando sus posiciones respecto del grado de implicación y responsabilidad del evaluador en el fomento y uso de los resultados.

Weiss aboga por la importancia de generar resultados adecuados y Patton enfatiza que los evaluadores asuman un rol más activo en la profundización del uso de los resultados (Shulha y Cousins, 1997: 197).

Weiss ha sido una importante autora en estudiar los problemas de utilización o uso de las evaluaciones, “el uso es acerca del cambio. Cualquier teoría de uso de la evaluación tiene que ser una teoría del cambio” (Weiss, 1998: 31). La autora destaca los usos estratégicos que se hacen a partir de algunos informes evaluativos en los procesos de toma de decisiones y validación de las mismas, incorporando la dimensión política, las dificultades relacionadas con la utilización de las evaluaciones y la dependencia de los resultados de acuerdo al enfoque, método y preguntas que utiliza el evaluador. Como señalan Alvira *et al* (2014) “su principal línea no es tanto que los resultados no sean utilizados en su totalidad, sino que se utilicen de formas diferentes a la esperadas” (12).

Para Weiss los evaluadores tienen la responsabilidad de reflexionar respecto de las formas de desarrollar una evaluación, los elementos que serán utilizados y fortalecer el trabajo de comunicación y difusión de los resultados y aprendizajes durante el proceso. En sus palabras “el evaluador tiene que buscar muchas rutas para la comunicación: conferencias, talleres, medios profesionales, medios de comunicación, centros de estudios, centros de intercambio de información, grupos de interés, redes de políticas, lo que sea necesario para que los hallazgos importantes circulen. Y luego tenemos que mantener nuestros dedos cruzados para que el público preste atención” (Weiss, 1998: 32). Así, la manera más efectiva de fomentar la utilización de los resultados sería a través de la implicación durante todo el proceso de evaluación (definiciones, análisis de resultados y comunicación permanente, entre otras) de los posibles usuarios de los resultados.

En cuanto a su visión sobre la evaluación colaborativa, Weiss destaca que contribuye a que los implicados reflexionen sobre su relación con el programa y puedan hacer ejercicios de pensamiento crítico. No obstante, también presenta re-

paros en relación a los actores invitados a participar, menciona que en general se incluye a los equipos directivos de las organizaciones que tienen mayores posibilidades de realizar cambios en base a los resultados, en desmedro de los usuarios o beneficiarios que serían implicados de manera tangencial o minoritaria, en especial de los usuarios de sectores marginales desde los cuales es posible que emerjan preocupaciones sobre el programa diferentes a las de los encargados y que puede enriquecer el proceso y alcance de los resultados (Weiss, 1998).

Por otra parte, Patton (1997, 2006, 2012) ha contribuido con la identificación del uso procesual y el estudio de los efectos entre el evaluador y el contexto, argumentando que la evaluación debe estar centrada en los usuarios y ser trabajada junto con ellos, servir a los usos previstos y que los “evaluadores deben ser juzgados a partir de los usos asociados a los resultados” (2012: 365).

El autor define los usos procesuales como “cambios individuales en el pensamiento y el comportamiento, y cambios en el programa u organización en sus procedimientos y cultura, que ocurren entre los involucrados en la evaluación como resultado del aprendizaje durante el proceso. La evidencia del uso de proceso está representada por el siguiente tipo de declaración después de una evaluación: el impacto en nuestro programa vino no solo de los hallazgos sino de pasar por el proceso de pensamiento que la evaluación requirió” (1997: 90). De esta manera, y como mencionan Preskill, Zuckerman y Matthews (2003) “el uso procesual refleja la teoría del aprendizaje constructivista en el sentido que se centra en cómo los grupos de personas adquieren significado mientras realizan una evaluación” (424).

En opinión de Patton, la utilidad y aporte de las evaluaciones dependen ya no solo de la calidad de la evidencia y los resultados, sino que además de lo que llama la “calidad del pensamiento” de quienes participan en el proceso, que permite dar sentido y contexto a los resultados, así como la emisión de los juicios evaluativos. Así, remarca que los implicados en la evaluación tales como los que diseñan las políticas o programas, las autoridades

y, eventualmente también los usuarios, tengan la oportunidad de participar y aprender del proceso contribuye al uso y apropiación de la evaluación. “Ayudar a las personas a aprender a pensar evaluativamente puede producir un mayor impacto de la evaluación que el uso de los hallazgos específicos de la evaluación” (2006: 28).

Dentro del uso procesual Patton identifica cuatro tipos entre los que se encuentran mejorar la comprensión de los resultados en base al conocimiento obtenido desde los resultados; orientar la evaluación a reforzar el programa; mejorar el compromiso de los participantes en la evaluación; y los usos enfocados hacia el desarrollo de la organización (Cummings, 2002; Jacob et al., 2010; Shulha y Cousins, 1997).

Patton (2012) configura el proceso evaluativo como uno participativo, donde “la evaluación centrada en la utilización está en el uso previsto por los usuarios previstos” (366). En este tipo de evaluaciones el evaluador no diseña el proceso de forma separada de los principales usuarios (encargados de implementar el programa, administradores, beneficiarios y tomadores de decisiones, entre otros), si no que, al contrario, toma las decisiones en colaboración con los usuarios identificados inicialmente.

Por otra parte, desde la década del 2000 comienzan algunos cuestionamientos a la falta de una definición coherente sobre la utilización de las evaluaciones y surgen distintas propuestas analíticas. Como plantean Johnson *et al* (2009), para algunos teóricos el estudio exclusivo de los resultados de la evaluación o de los usos procesual no abarca adecuadamente la influencia mayor de las evaluaciones, surgiendo propuestas alternativas a los tipos de usos entre las que destacan las de Mark y Henry (2004) y Kirkhart (2000). Los primeros realizan una distinción de los efectos del nivel cognitivo y los del comportamiento, incorporando el uso conceptual como efectos del nivel cognitivo y el uso instrumental a efectos del comportamiento, dejando los usos simbólicos y procesual entre ambos efectos.

Por otra parte, Kirkhart incorpora el concepto de influencia de la evaluación y propone que

una teoría integrada de influencia que contribuiría a entender mejor el impacto de las evaluaciones. Define influencia como la capacidad o poder de las personas o cosas para producir efectos y cambios en otros de manera indirecta y no intencionada y propone tres dimensiones según si sus efectos son para el cambio (proceso o resultados), de intención (planificado o no) y tiempo (corto, media y largo plazo) (Alkin y Taut, 2003; Cummings, 2002; Ledermann, 2012). En palabras de Cumming, “Kirkhart ha reenfocado nuestra visión fuera del impacto episódico hacia un proceso de influencia más continuo” (Cummings, 2002: 6).

Respecto de los estudios empíricos que abordan la utilización de la evaluación destacan el de Cousins y Leithwood (1986) que realiza un meta-análisis sobre un conjunto de estudios para conocer cuáles factores tenían un mayor efecto en la utilización de la evaluación, el de Johnson *et al* (2009) que toma como referencia el marco analítico elaborado por Cousins y Leithwood y analiza los estudios posteriores y, por último, el de Fleischer y Christie (2009) que realiza una encuesta a los evaluadores de la Asociación americana de evaluación.

En base a la revisión de literatura realizada y los distintos enfoques para analizar la utilización de las evaluaciones, a continuación, se presenta un esquema resumen con los elementos analizados que clasifican los principales usos de la evaluación (Figura 1). Por un lado, se organizan los usos de acuerdo al tipo, vale decir si se basa en los resultados de la evaluación o del proceso y, por otro lado, se incorpora el concepto de influencia de la evaluación desarrollado por Kirkhart que refiere a la posibilidad que las evaluaciones produzcan efectos de manera no planificada e indirecta.

3. Metodología

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa y exploratoria a través de la realización de entrevistas semi estructuradas a especialistas con amplia experiencia en evaluación distinguiendo tres perfiles de expertos altamente especializados. El primero académicos dedicados a la formación y a la práctica evaluativa con larga trayectoria profe-

Tabla 1: Número total de entrevistas

Tipo experto	Nº entrevistas
Académicos y formadores en evaluación de universidades públicas destacadas	2
Funcionarios de la administración pública que evalúan y encargan evaluaciones (nivel nacional y local)	2
Consultores en evaluación en instituciones con experiencia consolidada a nivel nacional e internacional	2
Total	6

Fuente: Elaboración propia.

sional y con cargos de alta responsabilidad de formación en evaluación en instituciones públicas de relevancia nacional, el segundo gestores y evaluadores de la administración pública con décadas de experiencia en evaluación, tanto a nivel nacional como local en organismos de alto impacto en materia evaluativa y, el tercer perfil, expertos en el ámbito de la consultoría de evaluación para el sector público y privado de instituciones con experiencia consolidada tanto en España como a nivel internacional.

A continuación, se presenta una tabla con el número de entrevistas realizadas, dividiendo la muestra en los tres perfiles de expertos.

Se realizó un muestreo estratégico de casos de perfiles de expertos altamente especializados con seis entrevistas semi estructuradas, dos según cada tipo de experto definido incorporando el criterio de heterogeneidad de los especialistas de acuerdo al ámbito de trabajo de cada uno de ellos (Valles, 1999). Estas entrevistas se realizaron entre febrero y abril de 2020, siendo cuatro de manera presencial en Madrid y dos a distancia con ayuda de soporte tecnológico en el caso de un experto residente fuera de Madrid y otra dada las medidas de confinamiento de la situación sanitaria asociada al COVID-19. Cabe precisar la limitación que presenta el número acotado de entrevistas realizados, las que podrían ser ampliadas en estudios de profundización posteriores, así como la incorporación de otros actores que se vinculan en el de-

sarrollo y usos de la evaluación de políticas y programas.

Las entrevistas fueron íntegramente transcritas y analizadas utilizando el software de análisis cualitativo ATLAS-TI. El análisis se ha realizado a partir de los procedimientos definidos por la Grounded Theory o teoría fundamentada según fue nombrada por Glaser y Strauss (1967). Esta teoría fue sistematizada para recoger las opiniones, conceptos y discursos desde el campo, y considera la búsqueda y construcción de conceptos y esquemas mediante técnicas de muestreo de casos, recopilación de datos cualitativos y su posterior análisis. La teoría fundamentada busca realizar un análisis y construcción inductiva de una teoría sobre un fenómeno determinado con procedimientos interpretativos y de codificación sucesivos (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1990; Valles, 1999; Valles, 2007; Valles, 2013).

De esta manera, el análisis realizado adopta como punto de partida el discurso y opiniones de los sujetos entrevistados. La información ha sido analizada a través de procesos de codificaciones sucesivas hasta llegar al último paso de codificación que prescribe este método que es la codificación selectiva, orientada a la definición de una categoría central que articula el conjunto de categorías y puede ser cualquier tipo de código teórico que posibilita observar relaciones entre códigos (Trinidad et al., 2006).

El análisis se ha desarrollado en primer lugar a través de una etapa de codificación abierta o conceptual en el programa ATLAS-TI y posteriormente una codificación categórica a partir de los conceptos desarrollados en la etapa anterior, que permitan generar agrupaciones de códigos y, posteriormente, agrupaciones dentro de los grupos de códigos.

La siguiente tabla sintetiza las principales dimensiones y temas abordados en la pauta de entrevistas.

4. Resultados

Para efectos del presente documento se profundizarán los resultados relativos a los usos de resultados de las evaluaciones, las dificultades obser-

Tabla 2: Operacionalización dimensiones entrevistas

Dimensiones	Temas
Evaluación de programas y retroalimentación de políticas	Representación de la evaluación en el marco de las políticas y programas
	Utilidad de la evaluación y posibilidades de aporte
	Alcances/ limitaciones de la evaluación, fortalezas y debilidades
	Tipo o enfoque de evaluación y efectos
Uso de los resultados y dificultades asociadas	Principales usos de la evaluación (instrumental, conceptual, simbólico, estratégico, procesual)
	Medida en que se usan los resultados de las evaluaciones (uso instrumental, cambiar y retroalimentar)
	Dificultades y recomendaciones para proceso de entrega resultados
	Factores que dificultan implementación de mejoras a partir de la evaluación (políticos y técnicos)
Recomendaciones para fomentar el uso de las evaluaciones	Factores centrales para aumentar el uso de los resultados de las evaluaciones
	Medidas o acciones para fomentar su uso
	Características de las recomendaciones para fomentar su uso
	Sugerencias al equipo evaluador para aumentar uso
	Sugerencias a los equipos encargados para fomentar uso
	Otras opiniones y sugerencias

Fuente: Elaboración propia.

vadas desde los especialistas y las recomendaciones para fomentar su uso y contribuir al mejoramiento de las políticas y programas evaluados.

A modo de contexto, la Figura 2 entrega una imagen de las principales palabras que emergen desde el discurso de los especialistas al momento de representar y definir qué es para ellos la evaluación de políticas y programas. La nube de palabras muestra que aquellas con más menciones corresponden a políticas, herramienta, acción, pública y mejorar, entre otras. A partir de las menciones de palabras, se refuerza una visión de la evaluación como herramienta al servicio de mejorar la acción pública.

4.1. Usos principales de resultados, dificultades y desafíos

En primer lugar, los especialistas presentan una opinión mixta acerca del grado de utilización de los resultados de las evaluaciones. Si bien se reconoce las dificultades para realizar una estimación

concreta de la medida de usos, un grupo considera que las evaluaciones tendrían un suficiente uso instrumental, en tanto, otro, destaca que los usos concretos que se hacen a partir de los resultados serían bajos, subutilizando los resultados a fin de retroalimentar y mejorar las políticas o programas evaluados.

Dentro de los principales usos de resultados de la evaluación de programas y políticas públicas destacados por los expertos españoles, se encuentran en primer lugar como uso de resultados instrumentales relacionados con la redefinición de los programas, tales como el rediseño y ajustes a implementar, cese de algún programa, adopción de decisiones y nuevas medidas, así como cambios o ampliación territoriales de la intervención, detección de necesidades no consideradas al momento del diseño, cambios en los sistemas de gestión, redistribución de recursos, espacios de consultas a los equipos de evaluación y reflexión sobre nuevos programas, entre otros.

Si me haces la pregunta de incidencia de los informes de evaluación que yo conozco o en lo que he participado directamente creo que han permitido replantear orientaciones de la intervención, o sea en el plano técnico, por ejemplo, cuando digo al plano técnico me refiero a quienes definen las condiciones de la intervención, las condiciones de la política pública, las características, los elaboradores, yo creo que sí que hay normalmente ha servido para eso (Experta/o N°4).

Los usos, el primer y principal es el que estoy diciendo, que es aplicarlo a la mejora de los programas, a monitorizar, a redefinir, a cerrar alguno, que alguno hemos cerrado, de cosas que a ver qué otra cosa se puede hacer que sea más rentable, que se atiendan a más personas y se las atiendan mejor (Experta/o N°5).

Por otra parte, emergen los usos de resultados que trascienden los instrumentales y que no están enfocados necesariamente en ajustes y redefiniciones del programa y política evaluado. Es destacado, en segundo lugar, por los expertos españoles los usos conceptuales, relacionados con la creación de conocimiento mediante la difusión de los hallazgos, la elaboración de artículos académicos, de material formativo para estudios superiores, elaboración de material universitario para ejercicio práctico, así como la retroalimentación de metodologías de evaluación de otras instituciones, tanto nacionales como internacionales.

Y luego ha habido unos usos de las evaluaciones muy curiosos no, no en el ámbito de la administración si no que en el ámbito académico, cuando me iba por ahí, muchos profesores de ciencia política me decían que usaban nuestro material docente porque no había, y de hecho luego hicimos una guía metodológica, y esa guía y nuestras evaluaciones, pues me lo han dicho colegas de la Universidad de Jaén, en Granada, Málaga, en la Complutense en Madrid en muchos sitios, que se utilizaban nuestras evaluaciones (Experta/o N°2).

[...] creación de artículos académicos, publicación de los hallazgos que has obtenido, creación de conocimiento, que sí que creo en la iluminación, en el enlightenment, y sí

que creo en el uso conceptual de la evaluación. (Experta/o N°1)

Figura en tercer lugar, aunque mencionado en menor medida y con carácter de ocasional, los usos de resultados simbólicos tales como antecedentes para visibilizar el trabajo realizado a partir de un programa y difundirlo con la ciudadanía u otros agentes, buscando ampliar la difusión e influencia, tal como refiere Kirkhart (2000) de los resultados hacia otros actores e instancias, como por ejemplo la presentaciones en comisiones parlamentarias. Sin embargo, desde la perspectiva de los expertos se presentan desafíos para aumentar la influencia de las evaluaciones.

Sí o visibilizar un trabajo hecho, o un avance en una política, etc. Hay parte de los demandantes, una esfera siempre en todas las políticas públicas tiene ese interés que a mí me parece legítimo. Eso obviamente, no es tan obvio, pero yo sí que lo he visto más en políticas gubernamentales que en políticas o intervenciones a lo mejor de la sociedad civil. (Experta/o N°4)

Por otra parte, y en relación a los usos de procesos, se mencionan algunos usos de los definidos por Patton (2012) y que buscan aumentar la utilización, tales como los cambios y aprendizajes alcanzados por los implicados en evaluaciones participativas, destacando los cambios en la forma de entender la política aportando nuevas ideas de acción. Se asigna importancia al cambio como principal uso, cambios que ocurren a partir de la implicación de los actores en modelos colaborativos o participativos de evaluación, y que, en opinión de los expertos, permite la toma de conciencia respecto del funcionamiento del programa y desde ese mayor conocimiento y aprendizaje el cambio se volvería inevitable, valorando el cambio de las ideas como el gran cambio que produce la evaluación de programas.

Yo creo que el gran uso para mí es cuando los propios técnicos, profesionales de los procesos de evaluación toman conciencia de lo que están haciendo y lo que está pasando, y les cambia la forma de entender su intervención, y eso ya una vez que ellos toman una conciencia que puede ser ratificar

lo que están haciendo pero nunca es exactamente igual a lo que se tenía, a lo que se pensaba, es inevitable el cambio. (Experta/o N°1)

Si haces una evaluación con enfoque participativo, pues es cierto que desde el principio la gente, determinada gente, nunca es la gente en general, va a estar en todo el proceso con lo cual yo creo que el aprendizaje y las posibilidades de uso son mayores. (Experta/o N°6)

La Figura 3 presenta una imagen con las palabras presente en el discurso de los expertos al momento de referir los principales usos, intencionados y no intencionados, a partir de su práctica evaluativa. Se observa que los conceptos con mayor presencia refieren al cambio, creación y política, entre otros, destacando así los usos mencionados relacionados con adoptar cambios y ajustes a partir de las políticas y programas evaluados.

Dentro de las dificultades relevadas por los especialistas para el uso instrumental de la evaluación (para retroalimentar e implementar las mejoras), se encuentran aquellas relacionadas con: a) la validación de los resultados obtenidos, cuando los resultados obtenidos no son los esperados por el equipo demandante y, por tanto, deslegitimados por los mismos, o bien casos de baja credibilidad hacia los resultados y el proceso de evaluación en base a diferencias de tipo técnico o metodológico; b) resistencia de algunos gestores, como en aquellos casos de baja motivación frente a la evaluación que redundan en una dificultad para la implementación de mejoras, así como eventuales resistencias a cambios o recomendaciones específicas; c) falta de interiorización de la solicitud de evaluación por parte de los demandantes, lo que obstruye el entendimiento acerca del proceso, los resultados y sus usos posteriores; d) actitud de algunos evaluadores, cuando se aproxima desde la soberbia y pone en riesgo los usos al generar distancia y rechazo de los equipos de gestores y; e) el factor de tiempos políticos, que no contribuye en algunas oportunidades a la implementación de las mejoras cuando es un proceso de evaluación participativa que implica más tiempo del período político.

Figura 2: Nube de palabras definiciones de evaluación



Fuente: elaboración a partir de programa ATLAS-TI.

Figura 3: Nube de palabras de principales usos



Fuente: elaboración a partir de programa ATLAS-TI.

En una claramente porque los resultados no eran nada positivos, pero en la otra no era, pues era como son todas las evaluaciones, afloran cosas que están muy bien, cosas que están bien, cosas que están regular y cosas que están mal. Y entonces, el gestor directo del programa que evaluábamos pensaba que la evaluación le iba a hacer la ola, que te asciendan, pero cuando vio el informe no le gustó, porque claro no le hicimos la ola en todo. Y luego tuvimos muchos problemas con una que hicimos, con esa no nos dejaron publicarlo. (Experta/o N°2)

Pero eso también depende, o sea también hay equipos técnicos que son rocosos, que no tienen ganas o motivación para la revisión no [...] entonces estaba recordando ahora no, de un caso también de una evaluación que hicimos hace muchos años donde el plano político estaba muy dispuesto no [...] desmontar esa línea de política, y si luego muy abierto a ver qué es lo que podía hacer, un nivel técnico digamos más operativo completamente abierto también a revisar todas sus prácticas, a ponerlas en cuestionamientos y a debatirlos, y un nivel técnico intermedio que no quería oír hablar de modificación, entonces. (Experta/o N°4)

Yo creo que en primer lugar una de las dificultades es la soberbia que tenemos, los evaluadores digamos sobre todo los de la Universidad, yo no sé si tanto los consultores privados. Bueno que este gobierno es que no se entera, que lo que hay que hacer es esto, los impuestos que hay que poner son estos [...] si queremos buscar la utilidad de la herramienta no podemos ir de franco-tiradores. (Experta/o N°3)

Respecto de los desafíos para un mayor impacto de las evaluaciones, se mencionan elementos asociados a la difusión de sus resultados para ampliar su influencia, dado que se realiza bastante evaluación pero poca publicación para favorecer usos más amplios y ejercer influencia. Sin embargo, se reconoce que la publicación no es suficiente para garantizar mayores usos, pero que sí se convierte en un facilitador para la rendición de cuentas y generar mayor influencia. Adicionalmente, se plantea el desafío de llegar con información a la ciudadanía y a la sociedad civil a partir de procesos eva-

luativos. Esto reviste importancia para informar y rendir cuentas cuando se trata de programas financiados con presupuesto público y que podría aumentar las posibilidades de influencia a partir de los distintos usos que se puedan hacer de la información, resultados y conclusiones.

Luego yo creo que es verdad que se hace evaluación, pero muchas evaluaciones no afloran, son internas, se quedan en el propio organismo, no se publican. (Experta/o N°2)

Que para mí hay un campo, o un ámbito, un espacio en el que yo no acabo ni de ver propuestas claras ni ver cómo se materializa el uso de la evaluación, que es en lo que tiene que ver con la sociedad civil, ni la implicación de la sociedad civil con la evaluación ni la traslación de la sociedad civil con la evaluación, y cuando me refiero a la sociedad civil no me refiero a agentes de intervención, si no que me refiero a la sociedad civil en general. y eso es un campo donde a mí me cuesta identificar ese tipo de líneas, de prácticas. (Experta/o N°4).

4.2. Recomendaciones de los expertos para fomentar un mayor uso de las evaluaciones

Dentro de las sugerencias de los especialistas emergen diversas instancias para fomentar una mayor utilización y por tanto impacto de las evaluaciones. A continuación, se presentan de manera sintética organizadas en los siguientes ámbitos: implicación de encargados, uso de metodologías participativas, incorporación de agentes externos, adaptación de métodos, seguimiento de la evaluación, difusión ampliada de resultados, diversificación de productos y resultados evaluativos y talleres de recomendaciones.

Por otra parte, se indagó con los especialistas en torno a sugerencias acerca de las recomendaciones generadas a partir de la evaluación y plasmadas en los informes evaluativos. En el siguiente cuadro se presentan de manera sintética aquellas recomendaciones destacadas en base a los siguientes ámbitos: factibilidad de las recomendaciones, relevancia de las mismas, calidad del informe y justificación de los resultados, implicación activa

Tabla 3: Iniciativas para fomentar utilización

Ámbitos	Recomendaciones
Implicación encargados	<p>Generar nexos de confianza y colaboración.</p> <p>Realizar trabajo de sensibilización inicial.</p> <p>Promover la interiorización de la evaluación.</p>
Uso de metodologías participativas	<p>Participación de gestores en evaluación y otros actores implicados.</p> <p>Generación de aprendizajes de la intervención evaluada.</p> <p>Mantener una comunicación permanente.</p> <p>Realizar un trabajo conjunto: consensuar mejoras y recomendaciones.</p>
Incorporación agentes externos	<p>Incluirlos en etapas que sea posible (influencia).</p>
Adaptación métodos	<p>Combinar métodos de ser necesario para mayor credibilidad y confianza (cuantitativo y cualitativo).</p> <p>Instaurar mecanismos de acompañamiento posteriores.</p>
Seguimiento evaluación	<p>Implementar cuestionario de seguimiento.</p> <p>Generar respuestas de gestión y plan de acción.</p>
Difusión ampliada de resultados	<p>Presentación de resultados con gestores y otros implicados (influencia).</p> <p>Publicación en redes sociales hacia distintos públicos (infografías, prensa, videos).</p> <p>Generación de artículos académicos.</p> <p>Desarrollo de instancias ampliadas para compartir resultados.</p>
Diversificación de productos y resultados evaluativos	<p>Informes de tipo divulgativos.</p> <p>Traducción apartados de informes a distintas audiencias.</p>
Talleres de recomendaciones	<p>Trabajar recomendaciones consensuadas.</p> <p>Definición por parte de equipos internos de las recomendaciones a priorizar e implementar.</p>

Fuente: Elaboración propia.

gestores en elaboración y hoja de ruta y plan de acción.

5. Conclusiones

A modo de reflexión final, y en consonancia con lo teorizado por Patton (1997, 2012), es posible observar una tendencia y punto común entre los especialistas acerca de la importancia de la implicación y participación de los gestores y principales implicados en los programas y políticas evaluadas, con el objetivo de favorecer una mayor utilización de los resultados a partir del proceso de aprendizaje y conocimiento que deriva de su participación. De esta manera, este aspecto sería

un elemento central que aglutina parte importante del análisis referido a la utilización de la evaluación y sus posibilidades de ampliar sus efectos e impacto.

Respecto a la visión y representación de los especialistas sobre los principales usos de la evaluación de acuerdo a la clasificación presentada primarían los de tipo instrumental por sobre otros usos, los que si bien tiene lugar y son mencionados, figuran con un menor grado de desarrollo. Este tipo de usos incluye decisiones para modificar y mejorar lo evaluado tales como redefinir el diseño, modificar la población diana, detectar necesidades no previstas y redistribuir los recursos,

Tabla 4: Características de las recomendaciones de la evaluación para mayor utilización

Ámbitos	Sugerencias
Factibilidad	Prioridades institucionales, Prioridades temporales, Presupuestos, Personal, Otras restricciones institucionales.
	Deben ser valoradas como mejoras por gestores, Estar orientadas a la acción,
Relevancia	Justificación en el informe, Coherencia de acuerdo a resultados, Pertinentes a momento de desarrollo del objeto evaluado.
	Recomendaciones fundamentadas en evidencia, Considerar instancias de revisión por los demandantes, Modalidades que incentiven la lectura (resumen ejecutivo, por ejemplo).
Implicación activa gestores en elaboración	Participación en la elaboración de recomendaciones (talleres de recomendación, por ejemplo), Discusión de recomendaciones con panel de agentes relevantes.
	Priorización de implementación, Definición de plazos y encargados de implementación.

Fuente: Elaboración propia.

entre otras. Estos usos podrían relacionarse con un mayor desarrollo de evaluación de procesos que evaluaciones de resultados, siendo más factible realizar usos instrumentales en las evaluaciones de este tipo.

Los usos conceptuales de la evaluación serían los que siguen en mayor presencia, incluyendo entre ellos la creación de conocimiento acerca de lo evaluado, procedimientos metodológicos, material formativo para la educación superior y la elaboración de artículos académicos, entre otros. El tercer tipo de uso relacionado a los resultados es el simbólico, el que es mencionado en menor medida por los especialistas, siendo utilizado en casos para visibilizar alguna política o programa.

Los usos relacionados al proceso, y denominados procesuales por Patton, tienen cierta presencia de acuerdo a la opinión de los expertos en instancias de evaluación de carácter participativa o colaborativa al generar nuevo conocimien-

to y aprendizajes durante la práctica evaluativa, destacando los cambios que se generan desde ese aprendizaje como el principal uso dentro de los procesuales.

En cuanto a los alcances y medida de la utilización de la evaluación se obtiene una opinión dividida. Por una parte, quienes presentan una visión más optimista respecto del uso instrumental de los resultados y, por otra, una que considera que este uso sería medianamente bajo, aun cuando reconocen la dificultad de estimar una proporción de uso.

Las recomendaciones sistematizadas se orientan a generar instancias para fomentar la utilización entre las que se encuentran la implicación activa de los gestores, el uso de metodologías participativas, la incorporación de agentes externos, la adaptación de métodos cuando sea necesario, el seguimiento de la evaluación, la difusión ampliada de resultados, la diversificación de produc-

tos y resultados de la evaluación y la generación de talleres de recomendaciones. Por otra parte, se encuentra un conjunto de sugerencias acerca de las características de las recomendaciones que emanan desde la evaluación y su proceso de elaboración, tales como su factibilidad, relevancia, calidad del informe y justificación, implicación activa de los gestores y la elaboración de una hoja de ruta y plan de acción.

A partir de este artículo emergen nuevas preguntas y líneas de investigación, que aplican tanto para España, Chile u otro país, entre las que destacan el profundizar los resultados sobre usos de la evaluación con un mayor alcance (limitación del estudio actual) con evaluadores y/u otros actores vinculados, así como contrastar empíricamente la utilización efectiva de las evaluaciones de un sector o nivel territorial y su impacto en la mejora de políticas y programas a efectos de reforzarlo. Esto permitiría contar con antecedentes efectivos de los alcances y medidas de uso de los resultados, fortaleciendo así además el estándar de la evidencia en los estudios relativos a la utilización que se basan, principalmente, en auto reportes. Estas investigaciones aportarían a generar un conjunto mayor de evidencia empírica que como señala Leviton (2003) continúa siendo insuficiente para optimizar las evaluaciones.

Agradecimientos

A Francisco Alvira Martín, catedrático de la Facultad de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y especialista en metodología de evaluación de programas, por su valiosa cooperación en el desarrollo de la investigación que da origen al presente artículo.

Referencias

- Alkin, M. y Taut, S. (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29:1–12. DOI: [10.1016/S0191-491X\(03\)90001-0](https://doi.org/10.1016/S0191-491X(03)90001-0).
- Alvira, F. (1991). *Metodología de evaluación de programas*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.
- Alvira, F., Aguilar, M., Blanco, F., Betrisey, B., Lahe-
ra, A., Mitxelena, C., y Velázquez, C. (2014). *Usos de la evaluación del profesorado universitario en España*. Castilla la Mancha: Universidad de Castilla y la Mancha.
- Bustelo, M. (2001). La evaluación de políticas públicas desde una perspectiva histórica. En Bustelo, M. (ed.), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autónomas en España 1995-1999*, pp. 71–108. Universidad Complutense de Madrid (Tesis doctoral). En línea: [enlace](#).
- Bustelo, M. (2003). Qué tiene de específico la evaluación. pp. 13–32. En línea: [enlace](#).
- Cousins, J. y Leithwood, K. (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, 56(3):331–364. DOI: [10.3102/00346543056003331](https://doi.org/10.3102/00346543056003331).
- Cummings, R. (2002). Rethinking evaluation use. *International Conference, Australian Evaluation Society*.
- España. Real decreto-ley 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de la agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. *Boletín Oficial del Estado*, (298):43991–44001. En línea: [enlace](#).
- Fleischer, D. y Christie, C. (2009). Evaluation use: Results from a survey of u.s. *American journal of evaluation*, 30(2):158–175. DOI: [10.1177/1098214008331009](https://doi.org/10.1177/1098214008331009).
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Jacob, S., Ouvrard, L., y Bélanger, J. (2010). Participatory evaluation and process use within a social aid organization for at-risk family and youth. *Evaluation and program planning*, 34:113–123. DOI: [10.1016/j.evalprogplan.2010.08.002](https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2010.08.002).

- Johnson, K., Greenesid, L., Toal, S., King, J., Lorenz, F., y Volkov, B. (2009). Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American journal of evaluation*, 30(3):377-410. DOI: [10.1177/1098214009341660](https://doi.org/10.1177/1098214009341660).
- Kirkhart, K. E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. En Caracelli, V. y Preskill, H. (eds.), *The expanding scope of evaluation use, New Directions for evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.
- Ledermann, S. (2012). Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change. *American journal of evaluation*, 33(2):159-178. DOI: [10.1177/1098214011411573](https://doi.org/10.1177/1098214011411573).
- Leviton, I. (2003). Evaluation use: advances, challenges and applications. *American journal of evaluation*, 24(4):525-535. DOI: [10.1177/109821400302400410](https://doi.org/10.1177/109821400302400410).
- Mark, M. M. y Henry, G. T. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10:35-57.
- Patton, M. (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M. (2006). Evaluation for the way we work. *The third Sector New England*, 13(1):28-33. En línea: [enlace](#).
- Patton, M. (2012). A utilization-focused approach to contribution analysis. *Evaluation*, 18(3): 364-377. DOI: [10.1177/1356389012449523](https://doi.org/10.1177/1356389012449523).
- Preskill, H., Zuckerman, B., y Matthews, B. (2003). An exploratory study of process use: Findings and implications for future research. *American journal of evaluation*, 24(4):423-442. DOI: [10.1177/109821400302400402](https://doi.org/10.1177/109821400302400402).
- Ruiz, A. (2019). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. ¿un proceso consolidado? *Revista de Administração e Emprego Público*, 5:5-25.
- Scott, J. (2008). *Maximizing the use of evaluation findings*. Manila: Asian Development Bank.
- Shulha, L. y Cousins, B. (1997). Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice*, 18(3):195-208. DOI: [10.1177/109821409701800302](https://doi.org/10.1177/109821409701800302).
- Strauss, A. y Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research*. Newbury Park: Sage.
- Trinidad, A., Carrero, V., y Soriano, R. (2006). *Teoría Fundamentada "Grounded Theory": La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Madrid: CIS.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Valles, M. (2007). Grounded theory methodology (gtm) and caqdas: An exercise of autobiographical research and methodological reflection. *Historical Social Research*, pp. 299-325. En línea: [enlace](#).
- Valles, M. (2013). Sobre estrategias de análisis cualitativo: tras huellas de teoría y práctica investigadoras ajenas en el caso propio.
- Weiss, C. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1): 93-106. DOI: [10.1016/0886-1633\(93\)90046-R](https://doi.org/10.1016/0886-1633(93)90046-R).
- Weiss, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American journal of evaluation*, 19(1):21-33. DOI: [10.1016/S1098-2140\(99\)80178-7](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(99)80178-7).