

# Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación

Joan Subirats

*Al principio creó los cielos y la tierra  
y vio Dios ser muy bueno cuanto había hecho,  
y hubo tarde y mañana, día sexto.*

*Descansó Dios el séptimo día de cuanto hiciera. Su  
Arcángel vino a Él y le preguntó: "Dios, ¿cómo sabes  
que lo que creaste es 'muy bueno'? ¿Cuáles son tus cri-  
terios? ¿En qué datos basaste tu juicio? ¿No estás de-  
masiado cercano a la situación como para hacer una  
evaluación justa e imparcial?" Dios reflexionó en esas  
preguntas todo el día y su descanso se vio gravemente  
perturbado. Al octavo día, Dios dijo: "Lucifer, ¡vete al  
diablo!"*

*Y así fue creada la evaluación, en una llamarada de  
gloria.*

Patton, 1986, p. 1.

**L**a evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tiene la intención de abordar con una política específica. En este sentido, la evaluación es también un instrumento de política, en particular en el caso de políticas que requieren un cambio en el comportamiento humano o cuando no todos los actores

---

El autor es profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

están de acuerdo sobre las variables que deben emplearse para medir la efectividad de la política adoptada.

La intención de este trabajo no es tanto analizar los rasgos característicos de los estudios sobre la evaluación sino más bien el proceso de evaluación mismo: cómo contribuyen los diversos actores a la evaluación, cómo se relaciona el proceso con los sistemas sociales de aprendizaje, cómo puede emplearse en forma subsecuente el resultado de la evaluación con el fin de reformular las políticas y cómo son aplicadas estas últimas. Analizaré sobre todo las políticas ecológicas, dado que es un campo en el que son particularmente aplicables las ideas expuestas.

Mi hipótesis de trabajo es que los factores institucionales y culturales ejercen una importante influencia en la selección de los instrumentos de política, en la manera como éstos son utilizados y en su desempeño. No me parece razonable sostener que la elección de un instrumento de política determinado, sea el que fuere, y la evaluación de su efectividad deban basarse únicamente en consideraciones de tipo técnico; me parece que la elección entre las medidas económicas o las administrativas para controlar la contaminación deben encontrar su fundamento en las preferencias ideológicas y en la tradición filosófica tanto como en las razones estrictamente técnicas; para decirlo de manera simple, las personas que están en favor de reglamentar el mercado con el propósito de controlar los recursos como el aire y el agua, bienes poco comercializados hasta ahora, son personas con una opinión favorable sobre la adopción de medidas regulatorias, mientras que las personas renuentes a permitir que las consideraciones de mercado influyan en cualquier aspecto de la sociedad se opondrían a dichas medidas.

Tampoco me parece posible mantener que existe una distinción clara entre los objetivos y los instrumentos cuando su interacción constante es evidente. Majone afirma que “una verdadera preocupación de quien participa en el proceso de las políticas es el demostrar que existe un problema que puede ser abordado mediante su instrumento preferido” (1989, p. 117). Una vez que se reconoce la verdad de lo anterior, se puede afirmar sin temor que el desempeño de los instrumentos seleccionados (y, por ende, su evaluación) no dependerá únicamente de su efectividad técnica teórica, sino también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen.

En este contexto, la evaluación es un arma de la que todos los interesados pueden valerse para dar mayor fuerza a sus propios puntos

de vista, pero esta aparente debilidad (parcialidad) puede convertirse en una fuerza, en una manera de lograr el consenso o de proyectar el progreso, si la evaluación se hace desde lo que podría denominarse una perspectiva “múltiple” o “plural”.

### De la evaluación

Aunque existe cierta confusión respecto al término puede decirse que, tradicionalmente, la “evaluación” se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las políticas. Se afirma que la “investigación para la evaluación” hace posible el relacionar los objetivos con los resultados en una perspectiva que no difiere de la del análisis de la productividad (Dente, 1989, pp. 75-76; Morehouse, 1972). Desde esta perspectiva, la evaluación debe comprender:

- a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.
- b) La identificación de indicadores mensurables de esos objetivos.
- c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.
- d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa (Weiss, 1972).

Tomando estos requisitos como punto de partida, algunos estudiosos comenzaron a tratar de proporcionarle a la evaluación una base científica mediante la introducción de técnicas experimentales o cuasi experimentales (Campbell y Stanley, 1966; Langbein, L. I., 1980; Rossi y Freeman, 1985). Los críticos de este enfoque han señalado no sólo las dificultades que implica el desarrollo completo de sus hipótesis iniciales, sino también lo poco que revelan una vez que se ha demostrado la diferencia entre lo que se tenía la intención de hacer y lo realmente hecho. En esos ejercicios, la evaluación se limita de cierta manera a considerar las políticas en función de ellas mismas: el valor de lo que se ha hecho se juzga conforme a pautas inherentes a las propias políticas, lo cual implica aceptar sus metas e ignorar otros valores externos que podrían poner en tela de juicio su “propiedad” (Jones, 1992, p. 242).

*Las limitaciones del enfoque clásico*

Es un hecho bien sabido que el enfoque clásico de la evaluación requiere una serie de condiciones que frecuentemente la hacen imposible o hacen que sus conclusiones finales sean poco pertinentes: supone que el responsable de tomar las decisiones es un individuo y que actúa como tal; que los deseos de dicho individuo son congruentes y, por lo tanto, se puede asignar un orden a sus preferencias y evaluar la verosimilitud de ciertas cosas que ocurren; y que lo principal es el resultado de la decisión, no el proceso que lleva a ella. Los factores intermedios o la obtención del consenso no forman parte del análisis principal. “El responsable de tomar las decisiones examina los problemas como si fuesen acertijos para los que, si se cuenta con metas claras y suficiente información, siempre existen soluciones correctas que pueden encontrarse antes bien mediante el cálculo que mediante el ejercicio de la habilidad política” (Majone, 1989, pp. 19-20).

El enfoque clásico se basa de cierta manera en el supuesto de que es posible dar respuestas científicas (objetivas) a las interrogantes que comprende el proceso de evaluación; sin embargo, la propia experiencia de algunas evaluaciones hechas con las mayores pretensiones científicas revela que la parte experimental de los programas de evaluación se reduce o se diluye gradualmente hasta llegar a un punto en que se hace evidente que “la realidad social difiere sustancialmente de la realidad física” (House, 1982; y, en el mismo tenor, Monnier, 1987). El marco institucional, el conjunto de actores y los intereses en juego varían según el escenario considerado, pero la intermediación y el compromiso político pesan siempre más que el puro diseño del programa. Lo anterior indica que quienes hacen énfasis en la utilidad de la evaluación, en su capacidad para modificar el comportamiento y los procesos, o quienes buscan respuestas sobre los valores antes bien que sólo información sobre si una política determinada ha cumplido o no con sus objetivos, harían bien en empezar a buscar una alternativa más plural (más “social”) al necesario proceso de evaluación.

*Las políticas y la evaluación*

Las políticas públicas son inevitablemente el sujeto de la disputa política, y no sólo desde el punto de vista de los valores (“¿es realmente justa esta política fiscal?”), sino también de los instrumentos emplea-

dos para aplicarlas (“¿son estas medidas económicas las más adecuadas realmente para aumentar la producción industrial?”) (Jones, 1992, p. 25). Es difícil mantener una separación estricta entre las evaluaciones y la política y evitar que ésta las contamine. Las razones son varias: las evaluaciones forman parte, inevitablemente, de la atmósfera política inherente a la toma de decisiones que rodea al programa que se evalúa; el contenido mismo de la evaluación, su juicio de valor final, tiene un componente claramente político; y en el peor de los casos, en fin, la evaluación puede ser no más que un instrumento político para apoyar o criticar un programa en particular (Palumbo, 1987, p. 12). El problema no es tanto cómo reducir el contenido invariablemente político presente en mayor o menor medida en todas las evaluaciones, sino cómo evitar reducir el proceso de evaluación a un mero ritual destinado a ratificar o atacar una política en particular.

La definición de políticas como “algo que hacen a puerta cerrada los hombres que fuman puros” (Palumbo, 1987, p. 17) es inaceptable, tanto como el confundir la política con una competencia interpartidista. La base de la intermediación inherente a toda la política debe buscarse en la acción recíproca de los actores y sus recursos (poder, influencia, autoridad); y es precisamente el reconocimiento de esa base plural lo que define nuestro enfoque del proceso de evaluación, enfoque en el que la inclusión de los múltiples responsables de tomar las decisiones y de los grupos de interés es un factor determinante.

El hecho de que todo programa o acción que vaya a evaluarse tiene sus propios políticos responsables de tomar las decisiones, patrocinadores, personal administrativo que participa en él, clientela y grupos de interés que en cierta medida han sido afectados por él ilustra la estrecha relación entre el escenario político y el proceso de evaluación. La evaluación es un producto de la política y está relacionada con ella, por lo que llega a formar parte del proceso político de la toma de decisiones; sin embargo, la evaluación es sobre todo un tanto “política”, en el sentido de que sirve para hacer cierto juicio de valor que, aunque se busque que sea objetivo, implica el adoptar una posición particular (Weiss, 1987). Uno de los aspectos que analizaré en este trabajo es cómo evitar el convertir la evaluación en un simple “juego de defensa de una causa”, sin tener por ello que aceptar los atributos legendarios del enfoque científico.

### *La evaluación plural*

Desde hace algún tiempo ha estado cobrando forma un nuevo concepto de la evaluación. En ese nuevo concepto no se busca evadir los inevitables aspectos políticos de la evaluación ni pasar por alto la necesidad de reconocer la interacción social inherente a todo programa de acción público; por el contrario, se busca combinar la presencia de los principales actores en la discusión de la evaluación con el necesario empleo subsecuente de sus conclusiones. Aunque todavía no se ha dado un nombre definitivo a ese tipo de evaluación, el término "evaluación plural" parece describir lo que otros autores denominan "evaluación naturalista", "evaluación depositaria de apuestas", "evaluación enfocada en la utilización" o "evaluación múltiple" (Guba y Lincoln, 1981; Bryk, 1983; Patton, 1986; Majone, 1989).

Todos esos enfoques comparten cierto escepticismo sobre la posible utilidad de las evaluaciones que afirman ser parciales y objetivas. El enfoque plural mantiene que no es suficiente basar la evaluación en una información puramente empírica, sin tomar en consideración los valores y opiniones personales.

En realidad, los valores y opiniones [personales] cuentan mucho en la evaluación, no sólo debido a la ambigüedad de los resultados en la práctica [...], sino aún más debido a los inevitables desacuerdos acerca del tipo de criterios de evaluación que sean significativos, justos o políticamente aceptables en una situación determinada (Majone, 1989, p. 168).

No es posible resolver las ambigüedades o problemas empleando simplemente más y mejores técnicas de medición; unas y otros exigen también una amplia discusión pública y una gran labor de persuasión. Si primero se definieran las pautas de la evaluación en el proceso de deliberación pública, los instrumentos analíticos, con sus variados grados de objetividad, tendrían más sentido y serían más funcionales.

Lo cierto es que los actores interesados en todo programa de acción público están siempre prestos a ofrecer sus opiniones críticas; y, en este sentido, toda evaluación hecha por especialistas no es sino otra opinión. Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y la perspectiva particulares de las personas directa o indirectamente interesadas; y esos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso de diseño de las políticas en una sociedad plural.

### **La evaluación como instrumento de la política y como proceso de aprendizaje social**

En este artículo intentaré defender un enfoque de la evaluación en el que con ésta no sólo se hace énfasis en la medida en que se alcanzan o no los objetivos internos de cierta política, sino que se acepta la discusión sobre sus valores básicos, el proceso analítico y las conclusiones de éste y se busca hacer participar a los principales actores en el proceso de evaluación.

Consecuentemente, la evaluación se entiende como un ejemplo más de pluralismo social y como la aceptación de la existencia de un gran número de sistemas de valores diferentes. Desde esta perspectiva, la evaluación se convierte en parte del proceso por el cual los miembros de la sociedad aprenden cómo resolver los problemas colectivos (Stake, 1975; Monnier, 1987). Así, el examen del problema que ha de evaluarse es menos una cuestión de descubrir la "verdad" sobre los efectos de un programa en particular que una manera de revelar sus diferentes "verdades" en un intento por lograr un equilibrio razonable que será mejor que la simple suma de las opiniones de los individuos participantes. De acuerdo con Lindblom, "posiblemente la manera más efectiva de reducir el deterioro sea poner en circulación una mayor variedad de mensajes, [una] competencia de ideas" (1990, p. 223).

El hecho de hacer énfasis en la evaluación como un instrumento para generar la confianza y lograr el consenso significa hacer participar a todos los afectados por el programa o la política que ha de evaluarse en un intento por alcanzar gradualmente la "objetividad" que se busca. Lo anterior implica hacer que tanto los especialistas como el público en general discutan y exploren de manera conjunta las ramificaciones del programa o de la política, en lugar de proporcionar únicamente un resumen de ciertas premisas científicas siempre dudosas. Ello mejoraría la política defendida, al someterla a una forma específica de "defensa múltiple" (Majone, 1989, p. 40).

El evaluador no actúa solo al decidir arbitrariamente si el programa en discusión es bueno o malo; en lugar de ello, actúa como un mediador entre las diferentes opiniones. Su experiencia científica y técnica no hace de él un juez objetivo e imparcial, sino que lo capacita para actuar como un negociador, evaluando la necesidad de información, respondiendo preguntas, explicando las consecuencias e intentando llegar a un acuerdo sobre los criterios y las prioridades (Ballart, 1992).

*Las limitaciones de un enfoque exclusivamente técnico o profesional y el proceso de aprendizaje social*

No es mi intención poner en duda la importancia de los profesionales en ningún campo ni el significativo papel que los evaluadores pueden desempeñar, y de hecho desempeñan, en todo proceso destinado a determinar la utilidad de una política en particular. Es evidente que nuestra sociedad depende cada vez más de los especialistas en una gran variedad de campos; sin embargo, a medida que aumenta nuestra dependencia de los especialistas, crece también nuestro escepticismo sobre sus verdaderas capacidades y conocimientos. Somos escépticos porque hemos visto cómo se compromete en ocasiones la libertad de acción de uno u otro especialista o profesional. Somos escépticos porque hemos visto que a ciertas teorías o estipulaciones “les sale el tiro por la culata” o porque los mismos especialistas no han podido prever los efectos de éstas. Por si eso no bastara, constantemente oímos de teorías y estudios parcial o completamente contradictorios, unas y otros presentados por esos individuos o equipos altamente calificados. El resultado ha sido que ciertos sectores del público se han afiliado a las organizaciones de consumidores y de otro tipo para protegerse del corporativismo de muchas asociaciones profesionales; además, ha habido un aumento considerable en el número de clientes, pacientes y otros individuos comunes y corrientes que emprenden acciones legales en contra de los especialistas.

Lo anterior puede parecer incongruente en una sociedad en la que la especialización se está convirtiendo en la norma general. La ciencia y sus aplicaciones tecnológicas se han desarrollado en un grado inimaginable hace apenas unos años. En la actualidad, el desarrollo económico y el bienestar de todo país suelen ser medidos por la calidad de su “ciencia y tecnología”. A pesar de ello, existen serias dudas respecto al empleo de todo el potencial científico para resolver problemas sociales que son cada vez más complejos. Esas dudas, que surgen de los propios errores, subordinaciones, debilidades e incongruencias de los científicos y sus soluciones, se ven agravadas por un sistema democrático de toma de decisiones colectiva difícil de reconciliar con la lógica o las ideas tecnócratas que hacen evocar una sociedad guiada por la ciencia.

Se ha observado que hoy la gente es más consciente de la realidad, que tiene más información y experiencia tecnológica, y todo ello hace que el tomar decisiones sea más complejo. A medida que la reali-

dad se vuelve más compleja y caótica, la habilidad profesional es cada vez más relativa (Schön, 1983), lo cual hace necesario saber cómo enfrentar las posiciones indeterminadas y los conflictos de valores. No es posible evitar o resolver la complejidad, la inestabilidad, la incertidumbre y los conflictos en los sistemas de valores aplicando técnicas racionales con las que se busca proporcionar soluciones específicas a problemas comunes y bien definidos. Algunos profesionales logran manejar esas situaciones complejas aplicando una vaga mezcla de intuición, habilidad y conocimientos cuyo resultado es una especie de “conocimiento en acción”, difícil de explicar a menudo, pero basado en el proceso de actuar, acumular la experiencia de sus acciones y desarrollar una sensibilidad especial que los capacita para detectar los “hábitos triunfantes” en un proceso de “reflexión en acción” que puede sintetizarse como pericia profesional (*ibid.*, p. 21). Esa mezcla de juicio y conocimiento intuitivos del sujeto estudiado han sido descritos como “procesos no lógicos” (Barnard), “el arte de juzgar” (Vickers) y “conocimiento tácito” (Polanyi).

Esa especie de percepción, que en lo sucesivo se refiere a acciones básicamente individuales, puede aplicarse muy bien a organizaciones, instituciones y, asimismo, a grupos, como los grupos y redes de personas relacionadas con las políticas que, aunque menos estructurados, no son menos concretos y en cuyo caso también debería ser posible aprender de la experiencia y de la acción recíproca entre los diferentes miembros o facciones de un grupo en particular. Si se diera a las prácticas de evaluación un enfoque plural y se alentara a los diversos actores afectados por la política en cuestión a expresar sus opiniones, esas prácticas se convertirían realmente en instrumentos del aprendizaje social. Si se compartieran los recursos como el conocimiento y la confianza (Klok, 1992), tanto la confianza como la desconfianza se pondrían de manifiesto, se formarían hábitos triunfantes y se crearían situaciones de las que podría aprenderse algo, con lo que se daría al proceso de evaluación su significado cabal como instrumento de la política.

Así, la evaluación podría convertirse en una ocasión formal para examinar la manera en que los programas de acción específicos son experimentados por las personas afectadas y para descubrir lo que éstas consideran que son los éxitos y fallas de esos programas. En una situación en la que se aceptara el pluralismo y hubiera un deseo real de mejorar el medio ambiente en que operan los programas, la evaluación sería una suma del aprendizaje social resultante de las relaciones re-

cíprocas de la comunidad relacionada con las políticas. Los errores de las políticas no serían condenados, sino vistos como fuente de información e indicios para llevar a cabo acciones subsecuentes. “En este modelo, los ciudadanos, funcionarios, científicos sociales y otros expertos hacen lo que han aprendido y aprenden lo que han hecho” (Lindblom, 1990, p. 219).

#### *Los ciudadanos como analistas; los analistas como ciudadanos*

Cuando se califica como un éxito o un fracaso una política en particular, ello significa con frecuencia que ha sido considerada desde un punto de vista administrativo estrecho, más preocupado por alcanzar las metas internas de la política o por ejercer un control administrativo efectivo que por la capacidad del programa para responder a las necesidades de los diversos individuos y grupos afectados. También significa que se ha ignorado información valiosa para los políticos responsables de tomar las decisiones. Además, la eficacia y la efectividad, valores típicos de los estudios de evaluación, chocan a menudo con la actitud de quienes aplican las políticas, más preocupados por la capacidad profesional y el poder de decisión de los especialistas que diseñaron las políticas.

Muchas políticas públicas ahora en aplicación se basan en el supuesto de que pueden cambiar y cambiarán el modo de funcionar del público o su escala de preferencias. En algunos casos, las políticas públicas están expresamente destinadas a ciertos grupos de ciudadanos, mientras que otras afectan al público en general. En esos casos, el alentar la participación del público no sólo expresa un deseo general de hacer más democrática la vida, sino que resulta absolutamente esencial si lo que se busca es que las políticas tengan un éxito mayor.

Naturalmente, el decidir quién debe participar y cómo plantea problemas. Las personas participantes en una política en particular (políticos, expertos o funcionarios que aplican la política, grupos de interés especiales, ciudadanos comunes, expertos externos, etc.) son quienes deberían participar también en todo proceso de evaluación plural. Así, en el proceso se lograría un equilibrio razonable entre las evaluaciones profesionales comunes, que hacen énfasis casi exclusivamente en las opiniones expertas, y la crítica que toda acción emprendida por los poderes públicos provoca en uno u otro sector de la sociedad. Todos los individuos o grupos afectados tienen puntos de vista diferen-

tes sobre los criterios de evaluación que deben emplearse y sobre el énfasis que debe ponerse en cada aspecto en particular del proceso de la política. Las normas de desempeño generales, como la legalidad, la legitimidad, la economía, la efectividad, la eficacia y la capacidad para proporcionar respuestas a las necesidades sociales son la preocupación específica de algunos de los actores participantes (políticos, jueces, consumidores, etc.); no obstante, debe admitirse también que cada uno de esos criterios puede ser aplicado más fácilmente en una fase en particular del proceso de una política que en el proceso en su conjunto (por ejemplo: la legalidad se vincula mejor con los procesos, la economía con los insumos, etc.) (Majone, 1991).

Pero esos múltiples criterios reflejan la realidad y deben formar parte del proceso de evaluación, sobre todo si el objetivo es actuar subsecuentemente sobre las conclusiones extraídas, las cuales no son tanto el resultado del acuerdo sobre lo que se ha logrado cuanto lo mucho que la comunidad relacionada con la política ha aprendido sobre los problemas revelados y los errores cometidos.

Los criterios generales listados por Wildavsky hace años (1979, p. 253) siguen vigentes; la comunidad relacionada con las políticas debe entender los beneficios que significan para ella, reconocer las diferencias entre los cambios pequeños y los grandes y participar continuamente para que pueda aprender de la experiencia (*idem.*, p. 253). La capacidad para formar de manera gradual una comunidad relacionada con las políticas lo suficientemente abierta y, al mismo tiempo, especializada, que acepte la decepción como una prueba constante de las políticas, es la mejor manera de asegurar un mejor desempeño de éstas; y, en cuanto oportunidad para discutir los objetivos y los resultados, la evaluación puede muy bien ser el instrumento más adecuado para lograrlo.

#### *El empleo de la evaluación*

Decir lo anterior es más fácil que llevarlo a la práctica, pero, si se logra, entonces la evaluación servirá sin duda alguna para mejorar el programa en cuestión. En general, las críticas al proceso de evaluación apuntan a:

a) la debilidad de la metodología empleada en la evaluación: a menudo, el procedimiento utilizado para evaluar un programa en par-

particular hace que la validez y credibilidad de la evaluación misma sean puestas en tela de juicio;

b) la improcedencia: el resultado de una evaluación puede ser inadecuado en un momento en particular o, simplemente, no proporcionar ninguna información nueva a los responsables de tomar las decisiones; y

c) la subutilización: la información obtenida no se hace pública o no se actúa en consecuencia con ella.

La idea de evaluación sigue estando estrechamente relacionada con su capacidad para revelar si una política en particular ha tenido o no los resultados deseados. Como antes se mencionó, la evaluación tiende a basarse en el propio punto de vista de quienes toman las decisiones e implica que éstos han decidido cómo deben hacerse las cosas y, subsecuentemente, han emprendido acciones destinadas a obtener resultados. La evaluación tiene la intención de examinar esos resultados e indicar la medida en que han sido alcanzados los objetivos fijados. Se supone que la evaluación es un proceso objetivo y congruente, cuando, en realidad, la objetividad misma y la supuesta imparcialidad de los evaluadores pueden ser la causa fundamental de los problemas para obtener resultados.

La impresión general es que en toda evaluación de corto plazo destinada a calificar una política o programa como un éxito o un fracaso se tiende a concluir que los efectos de una u otro fueron pocos. Ya que las acciones en que participan los poderes públicos son muy complejas, la evaluación debe ser menos “periférica” y considerarse más como una herramienta de aprendizaje que como una medida objetiva de desempeño. Por esta razón, es absolutamente indispensable que tanto los diferentes rangos de los poderes públicos participantes en la formulación de políticas como las personas que serán afectadas por esas políticas tomen parte en el proceso de evaluación.

Existen tantos criterios de evaluación, tantas normas de responsabilidad, que no puede esperarse que los analistas juzguen algo que pertenece más al campo de la política que al del análisis. Por el contrario, su función consiste en proporcionar bases lo más adecuadas posible para la discusión: “La necesidad hoy es menos establecer medidas ‘objetivas’ de los resultados —la meta tradicional de la investigación para la evaluación— que facilitar un diálogo de gran alcance entre los defensores de los diferentes criterios” (Majone, 1989, p. 183).

En lugar de limitarnos a unas cuantas categorías analíticas pre-

definidas, podríamos aprovechar los diferentes puntos de vista de los participantes, sus diferentes fuentes de información y sus diferentes experiencias con ciertas políticas en particular para descubrir efectos y relaciones, vínculos entre los procesos y los resultados y examinar cómo actúan recíprocamente en el tiempo los diferentes factores.

Centrar la atención en lo que realmente hacen las personas, en las implicaciones reales de sus problemas, en las situaciones básicas en que se encuentran y en los papeles que desempeñan, proyectar la manera en que actúan recíprocamente, sus estrategias y argumentos, acumular y compilar sus experiencias; estudiar sus suposiciones básicas y comparar los hechos con esos argumentos y suposiciones puede, todo ello, combinarse para formar la base de la evaluación como un instrumento con el que se logre el consenso y garantizar que dicho instrumento sea utilizado cada vez más para mejorar las políticas (Hellstern, 1985).

## La evaluación plural, la deliberación pública y la política ambiental

### *Características generales*

Bosso (1987) afirmó que la política ambiental es mucho más “resistente” a convertirse en parte de una rutina aceptada que otras políticas y, por lo tanto, es invariablemente más “política”. Lo anterior puede explicarse en parte por qué en algunos países hay tan poca tradición de una política ambiental (el sur de Europa, por ejemplo) y por qué ésta es considerada tan a menudo como una política “movilizante”, lo cual significa que en esos países hay un campo de regateo y una agenda cuya estructura no podemos considerar como fija y un grado de conflicto bastante alto debido al desacuerdo sobre las metas y las teorías casuales, así como sobre las reglas del juego para proceder. Al mismo tiempo, la falta de consenso entre el creciente número de expertos en la materia está dando gradualmente a todo el campo de la política ambiental una reputación de fluidez, apertura al cambio y renovación. Hay muchos conflictos entre los diferentes grupos, pero la cohesión interna de los más activos está aumentando. Así, en países como Italia (Lewansky, 1990, p. 310) y España (Aguilar, 1992) es difícil hablar de comunidades relacionadas con las políticas estables y estructuradas. Además, la responsabilidad institucional está muy fragmentada, pues son varios

los rangos de gobierno y de la administración pública que participan de manera simultánea (ya sea activa o pasivamente).

Tan sólo en Europa, el grado de conciencia ambiental difiere grandemente de un país a otro. La Unión Europea y otras agencias supranacionales diseñan políticas y establecen reglamentos que tienen poca relación con las prioridades de las agendas nacionales, regionales o locales de ciertos países. La responsabilidad por las cuestiones ambientales y por el desarrollo de reglamentos específicos para controlar el deterioro ambiental está dividida en numerosas instituciones.

Los aspectos generales descritos hacen de la política ambiental un campo adecuado para experimentar con enfoques de la evaluación plural que podrían mejorar los programas de acción ambientales y controlar la aplicación de los reglamentos específicos. Como todos sabemos, los actores que con más frecuencia intervienen en la política ambiental (expertos, administradores, jueces y juristas, economistas, ecologistas, políticos, la comunidad comercial, los sectores de la comunidad directamente afectados y el público en general) tienen a menudo puntos de vista radicalmente diferentes.

Además, el público en general, los gobiernos y los expertos se preocupan cada vez más por el medio ambiente, lo cual ha hecho que haya más información disponible, pero también ha aumentado la incertidumbre sobre los grados de riesgo aceptables y ha hecho surgir dudas respecto a los pronósticos sobre la evolución probable de ciertas variables (Hawkins y Thomas, 1989). La abundancia de datos disponibles y la proliferación de estudios y pronósticos no han hecho sino aumentar la incertidumbre y subrayar el hecho de que el medio ambiente no es un sistema lineal. Se ha denominado a la política ambiental como política de escasez; escasez que en ocasiones se crea artificialmente mediante un consenso científico o uno científico y social. La manera en que la sociedad percibe la escasez es importante; e igualmente importantes son la información y la conciencia pública de la gravedad de la situación actual y de la necesidad de promulgar medidas urgentes para detener el deterioro ambiental.

Si bien es cierto que la mayor conciencia social sobre los problemas ambientales ha llevado al establecimiento de mayores controles, poco ha hecho por alterar la conducta de las personas que causan la contaminación. Si lo que se busca es controlar la contaminación, entonces las industrias deben ser responsables de controlar sus propias operaciones y de introducir medidas de protección ambiental en sus procesos de producción. En este caso, la presión social y la preocupación pública

en lo que respecta al medio ambiente pueden ser de vital importancia para cambiar las actitudes en la industria.

Todo lo anterior parecería indicar que la evaluación puede ser efectiva como un instrumento para lograr el consenso y como un medio para mejorar las políticas ambientales en un marco de participación pública y de aprendizaje social.

### *La evaluación de las políticas ambientales*

Son muchas las dudas existentes acerca de la efectividad real de los reglamentos recientes y de lo que las políticas ambientales han hecho realmente para cambiar las cosas.

Todos los conceptos de la evaluación de la política ambiental están arraigados en preocupaciones económicas o vinculados con las tradiciones de la ingeniería civil. Con los análisis de costos/beneficios se ha demostrado que los factores políticos son cruciales para determinar los costos y que esa técnica de análisis estaba siendo empleada en una manera que “parecía clara y neutra a simple vista. El reducir las políticas a números hizo sentirse tranquila a la gente; el proceso otorgó un sentido de claridad a cuestiones que hasta ahora habían desafiado una definición fácil” (Tolchin, 1987, p. 279). En la práctica, no obstante, se resta importancia a los elementos más cualitativos que podrían identificar con precisión los beneficios y definir los efectos, porque se considera que es demasiado difícil medirlos o porque son indivisibles.

Además, las “Evaluaciones de los Efectos sobre el Medio Ambiente”, recomendadas por la Directiva 85/337 de la Comunidad Europea como un paso preliminar a toda acción pública que vaya a afectar el territorio en cualquier forma, son muy técnicas e incluyen normas de medición que a menudo es posible poner en tela de juicio. De igual manera, no se toma en cuenta en ellas la opinión de las personas afectadas o del público en general, aun cuando se haga referencia a “lo adecuado para el medio ambiente social de la decisión que se tome” (Gómez Orea, 1988). La “participación pública” tiene lugar al final del proceso analítico y es un mero formalismo, similar a la “participación pública” en las medidas de planificación urbana.

*La evaluación como un instrumento de la política ambiental*

La política ambiental se vincula estrechamente con las medidas regulatorias puestas en vigor por las agencias especializadas relacionadas con los diferentes actores participantes. La formulación de políticas y la discrecionalidad dependen estrechamente una de otra, en especial porque es muy difícil definir las llamadas situaciones de riesgo de una manera objetiva o que cuente con la aceptación general (Bosso, 1987).

Consecuentemente, la acción recíproca entre formuladores de las políticas, expertos, burócratas, grupos de interés, usuarios y público debe ser un instrumento para medir el grado de apego a los reglamentos y evaluar su efectividad. La incertidumbre inherente a las situaciones de riesgo y las limitaciones de la ciencia y la tecnología sugieren que se recurra a la deliberación pública para determinar qué riesgos son aceptables y qué clase de soluciones tecnológicas, reglamentos o medidas discrecionales serán tolerados (Hawkins y Thomas, 1989, p. 273).

Los procesos basados en las técnicas de “evaluación enfocada en la utilización” (Patton, 1987, pp. 122 y ss.) o de evaluación plural (Monnier, 1987) pueden proporcionar un marco adecuado para los procesos de intermediación que ayudan a otorgar legitimidad a las medidas adoptadas. Las políticas ambientales se basan a menudo en la relación entre una realidad física o biológica que se considera en deterioro o en peligro y lo científicamente deseable. Todo lo anterior forma parte de un proceso por el que los diferentes agentes políticos hacen correcciones que consideran necesarias desde su punto de vista ideológico o sobre la base del consenso social. La evaluación se presenta como una oportunidad de descubrir si las cosas han mejorado o no, pero la definición de “mejoramiento” difiere, dependiendo del punto de vista de que se trate. Las ciencias naturales pueden proporcionar información nueva, pero esa información estará sujeta a diferentes interpretaciones. Cuanto más unánimes sean los hechos científicos tanto mayores serán las posibilidades de lograr un acuerdo. Así, existe una línea directa, aunque no siempre recta, entre los hechos científicos y las convicciones sociales. En este caso, también, los procesos de evaluación plural podrían ayudar a fortalecer las convicciones sociales, aumentando con ello las posibilidades de que las medidas adoptadas sean respetadas.

En el caso de las políticas ambientales, las relaciones entre la certidumbre científica y la certidumbre social son concluyentes para medir el éxito que tendrán ciertas medidas (destinadas a cambiar el comportamiento social, las prácticas que causan la contaminación,

**Cuadro 1.** Certidumbre científica y certidumbre social

		Certidumbre social	
		Sí	No
Certidumbre científica	Sí	A	B
	No	C	D

etc.). La miriada de intereses sociales y la disparidad de los criterios aplicados o de las posiciones adoptadas cuando se juzga si las medidas puestas en vigor mediante la política ambiental son correctas o no deberían hacer que aumentaran las probabilidades de que se diera el debate social. No es poco frecuente que la existencia de diferentes escuelas de pensamiento y de diferentes parámetros mantengan viva la discusión científica (véase el caso Asarco-EPA en Scott, 1988; asimismo, el cuadro 1, en el que la posición *A* es muy infrecuente en el caso de los problemas del medio ambiente, mientras que la posición *B* permite que una decisión política detenga el debate social, la posición *C* ofrece libertad de maniobra para hacer la evaluación formal gracias al acuerdo social sobre la naturaleza incontrovertida de la cuestión y la posición *D*, probablemente la más frecuente en el caso de las políticas ambientales, concuerda bien con nuestro enfoque de la evaluación plural como un instrumento). Es muy posible que los procesos de evaluación abierta y plural demuestren ser una manera adecuada de otorgar legitimidad a las políticas ambientales específicas y que también sirvan como un instrumento para lograr un aprendizaje social en el que los hechos científicos sean reconocidos en su justa medida y se revele con claridad si el comportamiento del público interesado ha mejorado o se ha deteriorado, con lo cual se creará una base común para tratar de mejorar la definición y la aplicación de las políticas ambientales.

Ahora bien, aunque al hacer la evaluación de las políticas ambientales como se ha descrito en este trabajo sería indispensable tomar en cuenta las diferentes opiniones de los miembros de la sociedad, no por ello habría que subestimar los hechos que presentan los científicos y otros expertos. Si no se ignora la manera en que la sociedad recibe esos hechos y altera su comportamiento para ajustarlo a las circunstancias, el proceso de evaluación deberá ser capaz de mejorar basado

en los hechos científicos, servir como una herramienta de aprendizaje social y orgánica y ser un instrumento para mejorar el medio ambiente.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, S. (1992), *Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania: La Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política*, Madrid (mimeografiado). Tesis de maestría.
- Ballart, X. (1992), *Evaluación de programas y servicios públicos*, Madrid, INAP.
- Bosso, C.J. (1987), *Pesticide and Politics*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press.
- Browne, A. y A. Wildavsky (1987), "What Should Evaluation Mean to Implementation", en Palumbo (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, pp. 46-172.
- Bryk, A.S. (1983), *Stakeholder Based Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Campbell, D.T. y J.C. Stanley (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Skokie, Ill., Rand McNally.
- Cronbach, C.J. (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Dente, B. (1989), *Politiche Pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Rimini, Maggioli.
- Gómez Orea, D. (1988), "Evaluación de impacto ambiental", *Ciudad y Territorio*, 75, pp. 5-32.
- Guba, E.G. y Y.S. Lincoln (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey Bass.
- Hawkins, K. y J.M. Thomas (1989), "Making Policies in Regulatory Bureaucracies", en Hawkins y Thomas (eds.), *Making Regulatory Policies*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press, pp. 3-30.
- Hellstern, G.M. (1985), "Assessing Evaluation Research", en Kaufmann, Majone y Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, pp. 279-312.
- House, E. (1982), "Preface to Evaluation Studies", *Evaluation Review Annual*, vol. 7.
- Jones, P. (1992), "Evaluation", en M. Harrop (ed.), *Power and Policy in Liberal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 241-262.
- Kelman, S. (1981), *What Price Incentives?*, Boston, Auburn House.
- Klok, P.J. (1992), *A Classification of Instruments for Environmental Policy*, ESF (mimeografiado).
- Langbein, L.I. (1980), *Discovering whether Programs Work: A Guide to Statistical Methods for Program Evaluation*, Glenview, Ill, Scott-Foresman.
- Lewansky, R. (1990), "La Política Ambiental", en Dente (ed.), *La Politiche Pubbliche in Italia*, Bolonia, Il Mulino, pp. 281-314.
- Lindblom, C.E. (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press.
- Majone, G.D. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion*, New Haven, Yale University Press.
- (1991), "Public Policy beyond the Headlines", *EUI Working Papers in Political and Social Sciences*, Florencia, European University Institute.
- Monnier, E. (1987), *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, París, Economica.
- Morehouse, T.A. (1972), "Program Evaluation: Social Research versus Public Policy", *Public Administration Review*, pp. 868-874.
- Palumbo, D.J. (ed.) (1987), "Politics and Evaluation", *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, pp. 12-46.
- Patton, M.Q. (1986), *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- (1987), "Evaluating Political Inherency. Practical Implications for Design and Use", en Palumbo, *op. cit.*, pp. 100-145.
- Rossi, P.H. y H.E. Freeman (1985), *Evaluation: A Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage.
- Schön, D.A. (1983), *The Reflective Practitioner*, Nueva York, Basic Books.
- Scott, E. (1988), "Managing Environmental Risk: The Case of Asarco", *Case Program. Kennedy School of Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Stake, R.E. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, Merrill.
- Tolchin, S.J. (1987), "The Political Uses of Evaluation Research: Cost-Benefit Analysis and the Cotton Dust Standard", en Palumbo, *op. cit.*, pp. 249-270.
- Weiss, C. (1972), *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan.