

# GyEPRO

Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos

## TEORÍA POLÍTICA Y EVALUACIÓN<sup>1</sup>

Tomado del capítulo 2 del libro *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*

Leonardo Solarte Pazos ©. Universidad del Valle © 2004

### LA EVALUACIÓN Y EL PENSAMIENTO LIBERAL

La Evaluación se consolidó durante el auge del Estado de bienestar como instrumento para determinar la validez de las políticas sociales emprendidas por los gobiernos, por lo que su teoría y enfoques se han desarrollado básicamente dentro de la concepción liberal del mundo y de la sociedad<sup>2</sup> y se encuentran fundamentados en los principios del liberalismo político. La Evaluación y sus modelos se comprenden a partir de su ética, epistemología y derivaciones políticas que son todas pertenecientes a la filosofía del liberalismo. Como teoría, la Evaluación es heredera de los supuestos básicos del Estado liberal. Los enfoques evaluativos son empiristas, se basan en el criterio de que la libertad de ideas permitirá conocer la verdad, en la libertad de elección con respecto a las mejores ideas y en que son los individuos quienes deciden lo que les conviene. La Evaluación está orientada al usuario (burócrata, ciudadano, elector, profesional, ama de casa, etc.), quien decidirá qué hacer con sus resultados<sup>3</sup>. El ejercicio evaluativo sirve en últimas para determinar la bondad de algo en función del nivel de satisfacción o beneficio individual.

Las corrientes de pensamiento presentes en la filosofía política del liberalismo (utilitarismo, intuicionismo, libertarios, igualitarismo, comunitarismo, etc.) orientan el rol de la Evaluación dentro del Estado liberal moderno. Los principios éticos y de justicia, que encarnan estas escuelas, fundamentan los diferentes modelos evaluativos desarrollados y su forma de aplicación.

Se pueden asociar tres dimensiones comunes entre la filosofía política liberal y la Evaluación como teoría y práctica social. En primer lugar una dimensión axiológica que tiene que ver con los principios éticos y de justicia que sostiene el ejercicio evaluativo, así como el uso y el rol que cumple dentro de la sociedad y el Estado; en segundo lugar una dimensión epistemológica relacionada con la naturaleza de la realidad social que debe ser evaluada y finalmente, una dimensión relacionada con la concepción del Estado y la forma como se realiza la intervención social para asegurar la aplicación de los principios éticos dominantes. Cada una de estas dimensiones será desarrollada con algún detalle desde el capítulo tres hasta el seis, de este texto.

<sup>1</sup> Tomado de: Solarte P., Leonardo (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colección Ciencias Sociales. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle (pp. 27-34).

<sup>2</sup> House, E. R. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Ediciones Morata (p. 45).

<sup>3</sup> Ibid. p. 46.

## Dimensión Axiológica Liberal

En la concepción clásica liberal, la Evaluación parte del supuesto de la libertad de elección<sup>4</sup> sobre diversas alternativas, las cuales pueden ser escogidas por el individuo. Este mecanismo fortalece la verdad y la posibilidad de elegir lo mejor para cada uno. La evaluación, por lo tanto, contribuye a la escogencia social de la persona con base en sus preferencias y es un insumo para que obtenga información que le permita decidir con autonomía. En un sentido estricto, el rol de la evaluación es determinar el valor de algo independientemente del uso posterior que se haga con esta información. En un sentido amplio, la evaluación debe garantizar y orientar la mejor elección. En ambos casos prima la libertad individual de escoger lo que más le conviene a cada quien.

El carácter público de la Evaluación, en el sentido de que sus resultados servirán para que la sociedad fije posición sobre determinada acción estatal, hace compleja la selección de los criterios de valoración y de los métodos de investigación. La Evaluación, desde la perspectiva del liberalismo, puede verse como una herramienta de corrección ética de la actuación del Estado, como una fuente de información para tomar decisiones racionales por parte del Estado o de los individuos y grupos sociales, como un mecanismo de control social de la sociedad sobre el gobierno, o como un instrumento para garantizar distribuciones justas en la sociedad.

El liberalismo ofrece por medio de sus escuelas de pensamiento distintas explicaciones filosóficas acerca de lo que debe ser la sociedad y la justicia, las cuales se convierten en ideales que priman en la evaluación de las instituciones y de las medidas políticas<sup>5</sup>, particularmente en la acción del Estado. La valoración de una intervención requiere conformar criterios generales que permitan construir escalas de valor, no referidos a asuntos particulares de la intervención misma (objetivos o medios por ejemplo) sino a una concepción moral de lo que es bueno para un individuo y la sociedad, enmarcando lo que serían actos correctos desde dicha dimensión axiológica. Este asunto se relaciona necesariamente con la selección de los atributos que conforman el significado del concepto de justicia, así como el de bienestar y calidad de vida, aspectos que entran en la esfera directa de las preocupaciones del Estado y de sus intervenciones. El liberalismo ha intentado dar respuesta de varias formas a la pregunta sobre lo que es bueno o malo para el individuo o la sociedad, y subyacente a cada forma de pensamiento hay una opción distinta para la evaluación del Estado y la sociedad.

En su concepción más común, la Evaluación supone la existencia de una acción<sup>6</sup> que se debe evaluar aun cuando esta se explique de manera diferente desde los distintos enfoques de conformación de políticas. La Evaluación trata sobre intervenciones sociales realizadas por el Estado o por entidades particulares (organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales de desarrollo, etc.). Sin embargo, en cualquier caso las intervenciones poseen una clara connotación *pública* y tienen como

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 46.

<sup>5</sup> Kymlicka, Hill (1990). *Filosofía Política Contemporánea. Una Introducción*. Barcelona: Ed Ariel, (p. 11).

<sup>6</sup> En el sentido tradicional y como parte de su origen, la evaluación consideró siempre que la intervención social era producto de una estrategia racional y consciente de los decisores del estado que daba origen políticas y programas para resolver problemas sociales. Sin embargo, la aceptación de nuevas explicaciones sobre cómo se conforman las políticas públicas, ya no de forma absolutamente racional (incrementalismo, enfoques políticos, teoría de élites etc.), ha ampliado la perspectiva evaluativa hacia modelos holísticos y constructivistas.

objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, ya sea mediante la acción directa de las entidades del Estado, o con el concurso de organizaciones privadas de mercado (tal es el caso de la política de salud que se ofrece a través de organizaciones médicas privadas).

Evaluar una política pública en cualquier ámbito reconocido implica asumir posición con respecto a diversos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con decidir qué ámbitos de acción se deben considerar apropiados para el bienestar del individuo, lo cual apunta a reconocer la relevancia de que el Estado se ocupe de dicho aspecto. ¿Es conveniente incluir el acceso a bienes como parte del concepto de bienestar?, ¿qué tipo de bienes?, ¿educación, libertad, recreación, o simplemente el acceso a niveles de remuneración convenientes para cada individuo? Aquí aparece la noción de bienestar y sus diferentes interpretaciones, la cual asume dimensiones bien distintas si se parte de concepciones utilitaristas, intuicionistas o feministas de la teoría política liberal, para mencionar algunas.

No sólo son importantes los componentes de una noción de bienestar, sino los mecanismos para acceder a ellos de manera justa. ¿Se trata de tener los bienes relacionados bajo una categorización y priorización predefinida, o es más importante que los individuos puedan escoger y esforzarse con lo que consideran sus preferencias?, ¿Priman las preferencias individuales como lo promueve el utilitarismo, o es necesario privilegiar valores colectivos representados en el comunitarismo?

En una evaluación es necesario juzgar el valor de la distribución lograda, expresada en los resultados finales o en los medios utilizados y sus consecuencias éticas. Este aspecto implica la adopción de una ética de medios o de fines, que se expresa claramente diferenciada en las posiciones del utilitarismo y del igualitarismo liberal. Asimismo, la métrica de la distribución hace parte de la evaluación de la justicia de la misma. ¿Es buena una distribución que maximice la utilidad social total sin importar la distribución entre los individuos o, por el contrario, debe primar el favorecimiento de determinados grupos (p. ej., los más pobres)?

Estas consideraciones son validas tanto para el diseño de la acción (política pública o programa social) como para su evaluación<sup>7</sup>. Tomemos el caso del diseño de una política de salud encaminada a garantizar servicios médicos para la población de un país. Aunque es universalmente reconocido que la salud hace parte de cualquier concepto de bienestar y por ende de calidad de vida, no sucede lo mismo con aspectos tales como el ocio, la tenencia de bienes de consumo o incluso la misma democracia. Aún en el caso de la salud, los sistemas de seguridad social sólo reconocen como derechos de los beneficiarios, el acceso a cierto tipo de tratamientos excluyendo la posibilidad de que se asuman otros, ya que se consideran que no hacen parte del dominio básico de lo que es bienestar del individuo (p.ej. Se podría argumentar que la cirugía plástica, para mejorar la imagen personal, es un derecho por cuanto el sentirse bien físicamente

---

<sup>7</sup> Fisher, Frank (1997). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Ed. Nelson Hall Publishers, Cap. 8.

Frank Fisher subraya la existencia de un debate ideológico sobre lo que son los principios que deben orientar la calidad de vida, el cual se concentra contemporáneamente entre la lógica de la utilidad vs la lógica de los derechos. (léase utilitarismo vs igualitarismo). Con respecto a la evaluación, Fisher identifica un componente básico para la evaluación de políticas públicas que denomina la “evaluación de los compromisos ideológicos”, el cual hace parte del proceso evaluativo y que está directamente relacionado con la verificación que se realiza de la validez de las ideologías vigentes y que orientan la política, para solucionar los conflictos sociales.

constituye un componente importante del bienestar de la persona). Tampoco existe acuerdo sobre si la nutrición (como componente indispensable de la salud y del bienestar) es un fin en sí mismo o es un medio para que los individuos satisfagan otras necesidades de orden superior. En el primer caso, el aceptar la nutrición como un fin lleva a considerar que un objetivo principal del bienestar es garantizar un mínimo nutricional (p. ej., canasta familiar), mientras que, en el segundo caso, se puede argumentar que los individuos se nutren con el objeto de poder realizar acciones en su vida que conlleven a su realización personal (p. ej. Disfrutar del deporte o desempeñarse laboralmente de manera satisfactoria). Obsérvese que las características de la distribución son afectadas igualmente por el concepto de calidad de vida subyacente; si hablamos de nutrición podríamos considerar como justo que todos los individuos posean un mínimo de nutrientes básicos para realizar sus funciones vitales. Sin embargo, se podría considerar injusto que algunos estén sobre-alimentados y posean acceso a muchos más bienes alimenticios. Desde una posición utilitarista, una política alimentaria que maximice el nivel nutricional para una población puede ser adecuada, mientras que en una perspectiva igualitarista es necesario que los bienes sean dirigidos a aquellos mas desnutridos, aun en detrimento de los que están en mejores condiciones.

En diversas oportunidades el análisis político de las acciones del gobierno ha chocado abiertamente con el criterio maximizador económico. Mientras que un gobierno antidemocrático, según la política moderna, es atentatorio contra la calidad de vida de la población, desde lo económico se ha argumentado en ciertas oportunidades que es preferible sacrificar algo de democracia con el objeto de implantar reformas que eleven la calidad de vida de la población. En el primer juicio está implícito el convencimiento de que la libertad es parte fundamental del bienestar de la población, mientras que en el segundo se considera que la calidad de vida esta relacionada, por ejemplo, con la consecución de bienes materiales (necesidades básicas insatisfechas).

Con base en las anteriores consideraciones es evidente que cualquier evaluación realizada lleva implícita una concepción ética y de justicia<sup>8</sup> que se expresa en la adopción de ciertos criterios de valoración<sup>9</sup>, los cuales dependen del punto de vista que se adopte. Esta noción hace pensar en la relatividad de la evaluación como ejercicio intelectual y social, así como en la conveniencia de estudiarla a partir de su relación con los diferentes modelos de justicia liberal.

### **Dimensión Epistemológica Liberal**

la Evaluación responde a la visión liberal del mundo y de la realidad. Esta puede ser empirista y “objetivista”, directamente vinculada con la tradición positivista liberal (en la línea de pensamiento de Locke y Mill) en la cual el mundo funciona mediante relaciones causa efecto que pueden ser constatadas mediante la utilización del método científico y la experimentación, utilizando las categorías apropiadas. En esto se fundamenta la Evaluación cuando presupone que su objeto es el de “develar” la verdad y exponerla en sus distintas categorías (positiva, negativa) para la toma de decisiones por parte del gobierno, la sociedad o los individuos. Bajo esta óptica, la intervención social se concibe

---

<sup>8</sup> Shadish; Cook y Levinton. Op. cit. (p. 46).

<sup>9</sup> Estas teorías de valor pueden ser tomadas de manera prescriptiva de los modelos liberales, o construirse de acuerdo a los criterios de valor que sean apropiados y compartidos para el programa.

como un evento objetivo que puede ser realizada por un agente externo (gobierno) con el objeto de modificar condiciones sociales susceptibles de valorarse, categorizarse y compararse. He aquí dos ejemplos de esta posición:

- Un Ministerio de Salud intenta modificar (disminuir) los índices de mortalidad en una zona específica mediante una política en salud que incluye inversión en infraestructura y la aplicación de programas preventivos. Una vez concluido el programa, evalúa los cambios objetivos en la mortalidad aplicando métodos de medición cuantitativos, con el objeto de decidir sobre el futuro de la intervención (continuidad, ajustes, supresión, etc.). En este caso, la Evaluación busca conocer y determinar la verdad sobre los cambios producidos mediante la utilización de métodos investigativos que considera apropiados. Este ejercicio evaluativo puede incluir tanto la identificación del cambio, como de los problemas básicos presentados en la intervención, las causas de las desviaciones del programa, los efectos, e incluso la opinión de los diferentes actores involucrados.
- Una Comisión Evaluativa del Congreso intenta determinar la responsabilidad de un Ministro en el fracaso de un programa de explotación petrolera en el país para el cual se han realizado inversiones y contratos internacionales. Para ello utiliza métodos contrapuestos de investigación judicial que permitan conocer la verdad sobre la actuación de los implicados, escuchando las partes involucradas, contraponiendo testimonios y pruebas documentales. Con base en el juicio emitido por la comisión se tomarán decisiones políticas con respecto al gobierno.

A diferencia del criterio anterior, la Evaluación también puede ser relativista cuando asume que la realidad es subjetiva y depende de las percepciones de los individuos. Los enfoques evaluativos así orientados conciben la intervención social como el ejercicio resultante de construcciones colectivas de los individuos, en donde el mundo es modificado a través de la acción y de la interacción entre el sujeto y el mundo exterior. Desde este punto de vista, la Evaluación es parte del proceso de construcción social y está orientada a la acción, concentrándose en los procesos mismos con el objeto de mejorarlos. Esta concepción epistemológica reclama la inexistencia de una verdad absoluta diferenciada de las percepciones de los individuos. He aquí dos ejemplos de esta actitud frente a la realidad:

- Una organización ciudadana, con el apoyo de organizaciones de desarrollo, trabaja en la construcción de diagnósticos locales para diseñar acciones o intervenciones que se ajusten a sus condiciones socioeconómicas y culturales. Las acciones se construyen sobre la marcha y son ajustadas continuamente para asimilar el mayor consenso y adaptación posible. Como parte de este proceso de construcción, se utilizan métodos auto evaluativos que permiten reconocer el nivel de avance y los ajustes pertinentes que se deben realizar.
- Una comisión evaluativa de un Ministerio de Educación visita una institución de educación superior con el objeto de acreditar uno de sus programas. Para ello, está conformada por un grupo de profesionales expertos en el tema, que con base en su experiencia acumulada evaluarán el programa y llegarán a un consenso sobre su aprobación.

En los ejemplos del primer caso, asociados con una epistemología objetiva, se incluyen paradigmas investigativos y metodológicos pertenecientes a tradiciones positivistas o

post-positivistas, mientras que en los del segundo caso, relacionados con una epistemología subjetiva, se incluyen paradigmas constructivistas<sup>10</sup>, relativistas o de teoría crítica (ver sección 5).

### **La Evaluación y la Concepción Liberal del Estado de Bienestar**

El grado de intervención del Estado en la sociedad difiere en los liberales y asume posiciones entre la no intervención absoluta y la intervención enérgica del Estado. En la Evaluación, la posición tradicional ve con naturalidad la necesidad de una intervención estatal para mejorar las condiciones de la sociedad, lo cual tiene una explicación lógica a partir de la génesis de la Evaluación dentro del Estado de bienestar. Sin embargo en los últimos años, en virtud del cambio de paradigma hacia el concepto de Estado de mercado, la reducción de la intervención estatal ha hecho que la Evaluación se ocupe de la medición del desempeño del Estado como tal, de su funcionamiento al servicio de clientes o usuarios que demandan eficiencia y eficacia en los servicios prestados, ya sea directamente, o a través de mecanismos del mercado. De esta forma, la Evaluación más que orientarse hacia la valoración de los programas sociales del gobierno, pretende concentrarse en la apreciación de los resultados globales en la sociedad producidos por la gestión pública y las políticas estatales. Este gerencialismo se apoya en la Evaluación para medir el desempeño del Estado y tomar decisiones con respecto a la administración del mismo.

La diferenciación más evidente entre los modelos de Estado liberal de bienestar con respecto al grado de activismo social corresponde a la división entre intervencionistas y no intervencionistas<sup>11</sup>, pero, al profundizar en las características que posee la intervención social, así como en su nivel de provisión de bienes y servicios se han propuesto diversas categorías<sup>12</sup>, con modelos diferenciados a partir del análisis de las relaciones entre el sector público, la familia y el mercado. Esping-Andersen ha descrito tres modelos: el corporativista, orientado a generar bienestar a partir del trabajo y basado en contribuciones individuales y acuerdos corporativos; el social demócrata, orientado a proveer asistencia por parte del Estado de manera universal y el liberal en el que predomina el esfuerzo individual y el mercado.

En el caso de los modelos socialdemócratas y corporativos la Evaluación ha tenido un rol activo en el proceso de conformación de las políticas sociales y en la constitución del Estado de bienestar, siendo utilizada desde el gobierno para orientar el diseño de políticas públicas, hacer seguimiento de su implementación y evaluar los resultados obtenidos. En el modelo liberal residual, basado en el mercado, la Evaluación apoya el proceso de ajuste y reforma del Estado, enfocándose en la maximización de la relación costo / beneficio de las intervenciones y como mecanismo de medición del desempeño en las instituciones públicas.

---

<sup>10</sup> Los enfoques postpositivistas y constructivistas serán abordados con detalle en el capítulo 5 al escribirse el debate epistemológico en la teoría evaluativa.

<sup>11</sup> Una de estas clasificaciones la realiza Ramesh Mishra, agrupando los países entre “Estados del bienestar diferenciados” y “Estados del bienestar integrados”. Los primeros corresponden a aquellos en donde existe una economía libre de mercado y una activa participación en la toma de decisiones por parte de los intereses individuales (p.ej. Estados Unidos, Inglaterra); y a los integrados los define como aquellos en donde el Estado interviene formando acuerdos entre los representantes de la patronal y de los trabajadores (p.ej. Alemania, Italia). MONTAGUT, Teresa. Política Social – Una Introducción. España: Ed. Ariel Sociología. 2000. P. 77.

<sup>12</sup> Autores como Wilensky, Lebaux, Titmuss, y Esping-Andersen. Ibid. p. 77.