

Colección



Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad

COLECCIÓN:



NÚMERO: 62

DIRECTOR: Luis Cayo Pérez Bueno

CON EL APOYO DE:



Estudio elaborado y editado en el marco del Programa Operativo del FSE de Lucha contra la Discriminación 2007-2013

PRIMERA EDICIÓN: julio 2013

© CERMI, Fundación ONCE, 2013

© DEL TEXTO: Sus autores

© DE LA ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: David de la Fuente Coello, 2013

Reservados todos los derechos.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo se puede realizar con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en las obras de la Colección Cermi.es editadas por Ediciones Cinca, S. A., incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca, S. A. se identifique con las mismas.

DISEÑO DE COLECCIÓN

Juan Vidaurre

PRODUCCIÓN EDITORIAL,
COORDINACIÓN TÉCNICA E IMPRESIÓN:

Grupo Editorial Cinca, S. A.

C/ General Ibáñez Ibero, 5 A
28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72

Fax: 91 554 37 90

grupoeditorial@edicionescinca.com

www.edicionescinca.com

DEPÓSITO LEGAL: M. 19.452-2013

ISBN: 978-84-15305-48-4

Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad

Dirección

Jorge Calero Martínez

Coordinación

Xavier Fontcuberta Estrada

Autores

Jorge Calero Martínez

Xavier Fontcuberta Estrada

Ángela García Martínez

Ana Ballesteros Pena

Jurgen De Wispelaere



COMITÉ ESPAÑOL
DE REPRESENTANTES
DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD



El estudio se ha llevado a cabo de acuerdo con el Contrato de prestación de servicios firmado entre la Fundación ONCE y la Fundació Bosch i Gimpera (Universidad de Barcelona) con fecha 23 de julio de 2012. Este Contrato se enmarca en el Programa Operativo de “Lucha contra la Discriminación 2007-2013”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (FSE).

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
Prólogo, Ana María Ruiz Martínez	11
Capítulo I	
Introducción: enfoque y alcance de este trabajo	15
Capítulo II	
Marco teórico y revisión de la literatura	19
2.1 Introducción a la evaluación. Función, características y objetivos. Los motivos para hacer una evaluación	19
2.2 El objeto de evaluación y la lógica de la intervención	27
2.3 El encargo de evaluación. ¿Qué intervenciones son evaluables y por qué?	32
2.4 Metodologías y tipos de evaluación. Principales enfoques para abordar una evaluación	36
2.5 El diseño de una evaluación. Criterios, preguntas e indicadores: la matriz de evaluación	48
2.6 Las fuentes y los instrumentos de recogida de información. Elección, diseño y utilización de técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas	77
2.7 Enjuiciamiento en la evaluación. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación	90
2.8 El informe de evaluación y la difusión de los resultados. Importancia de los mecanismos de comunicación	96
2.9 Principales instituciones que evalúan intervenciones en discapacidad. Estándares y guías publicados en España y en el ámbito internacional	100

	<u>Págs.</u>
2.10 Selección de ejemplos de evaluaciones en el ámbito específico de las políticas de discapacidad, de educación, formación e inserción laboral	111
Capítulo III	
Evaluar antes de poner en marcha una intervención: la perspectiva <i>ex ante</i>	121
3.1 Una reflexión previa: elegir qué evaluar y desde qué perspectiva.....	121
3.2 Valorar el diseño de los programas: los criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad	125
3.3 Incorporación de un enfoque de género	142
3.4 La cuestión de la gobernanza: el criterio de participación...	156
3.5 Abordar la medición del impacto desde una perspectiva <i>ex ante</i>	164
3.6 La utilidad de establecer <i>a priori</i> un buen sistema de seguimiento y evaluación continua.....	169
3.7 El caso de la Evaluación de Impacto Normativo (EIN).....	179
Capítulo IV	
Evaluar intervenciones que ya están en funcionamiento: la evaluación intermedia y la perspectiva <i>ex post</i>	183
4.1 Analizar el proceso de implementación como elemento clave para proponer mejoras	183
4.2 Los primeros efectos y el resultado a corto plazo: el criterio de eficacia.....	190
4.3 Tener en cuenta los costes de la intervención: los criterios de eficiencia y sostenibilidad	199

	<u>Págs.</u>
4.4 El desarrollo del seguimiento y evaluación continuos, y el papel clave de los gestores públicos.....	205
4.5 El impacto final de la intervención: el criterio de efectividad...	215
4.6 Considerar el impacto de género como parte de la efectividad	227
4.7 El papel específico de los actores sociales y su contribución a la efectividad de las intervenciones públicas.....	232
4.8 La rendición de cuentas: el criterio de transparencia	238
CONCLUSIONES	245
BIBLIOGRAFÍA	249
ANEXO	257

Prólogo

Para quienes nos dedicamos profesionalmente a la evaluación de políticas y programas públicos, siempre constituye un motivo de satisfacción la publicación de guías metodológicas que aporten herramientas que permitan una primera aproximación al mundo de la evaluación a quienes todavía no se han decidido a abordar procesos evaluativos de las intervenciones públicas que gestionan o de las que son responsables.

En nuestro país, el desarrollo de la evaluación se ha producido más tardíamente que en otros Estados de nuestro entorno. Y a pesar de que en los últimos años ha habido avances, sobre todo desde el punto de vista normativo, no es menos cierto que todavía en nuestras administraciones públicas queda un largo camino que recorrer para que podamos considerar que la evaluación constituye una práctica sistemática e interiorizada en todos los niveles de gobierno en España. La institucionalización de la evaluación, la generación de marcos normativos y la asignación de la función de evaluación a instancias administrativas es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar este proceso.

El esfuerzo también debe centrarse en generar cultura evaluadora en el conjunto de las administraciones públicas y de las instituciones que gestionan programas y políticas diseñadas para dar respuesta a problemas, demandas y necesidades sociales. Y generar cultura evaluadora implica per-

suadir a responsables políticos y gestores de la utilidad de la evaluación para incorporar más racionalidad científica en las decisiones públicas, para conocer los resultados reales de su acción, y también como herramienta de aprendizaje, proporcionando a las organizaciones conocimiento para el cambio y la mejora. Potenciar la cultura de la evaluación de las políticas es también generar una nueva cultura de gestión, que necesariamente ha de implantarse de forma gradual y que requiere tiempo. Potenciar la cultura de la evaluación también es formar y proporcionar herramientas que posibiliten su práctica.

Pero, además, no podemos perder de vista una aportación fundamental de la evaluación como es que, sin excluir referentes como la eficacia y la eficiencia de la acción pública, trata de equilibrarlos con otros criterios fundamentales de valor público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional, armonización, transparencia, participación, etc., que resultan fundamentales para emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas. Es decir, la evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que ésta última, en el sector público, no puede concebirse desde los criterios de mercado, sino que debe equilibrarse con otros criterios de valor propios de lo público comprendiendo y explicando las tensiones inherentes a los diferentes intereses que se entrecruzan en la acción pública. Esto es especialmente importante en relación con las políticas sociales.

Por último y no por ello menos importante, la evaluación es también una herramienta esencial para superar retos que deben afrontar en el contexto actual los gobiernos como la necesidad de conseguir una mayor apertura de las administraciones públicas; de satisfacer una demanda ciudadana creciente de más y mejor información sobre los resultados que se obtienen en el uso de los recursos públicos; de lograr una mayor participación e implicación de los ciudadanos en lo público, y la exigencia de una mayor transparencia de los gobiernos y las administraciones.

Por eso iniciativas como la emprendida por la Fundación ONCE y el CERMI son especialmente relevantes. Porque expresan una voluntad decidida de mejora, a través del análisis crítico que implica toda evaluación, de políticas y programas tan complejos y de tanta trascendencia social como los que afectan al problema de la discapacidad; porque también reflejan una preocupación por proporcionar tanto a las personas destinatarias de estas políticas como a los ciudadanos en general, información que les permita valorar hasta qué punto los recursos utilizados han permitido resolver el problema básico que está en su razón de ser: la inclusión de las personas en situación de discapacidad; y porque, en consecuencia, constituye una apuesta por la transparencia y la rendición de cuentas de organizaciones privadas, lo que las convierte en un ejemplo a imitar.

Finalmente solo me queda, como presidenta de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, felicitar a la Fundación ONCE y al CERMI por esta iniciativa, animarles a que a partir de esta guía metodológica inicien sus procesos de evaluación, y poner a su disposición el apoyo y la experiencia acumulada por la Agencia a lo largo de sus siete años de existencia.

ANA MARÍA RUIZ MARTÍNEZ

Presidenta

*Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios*

Capítulo I

Introducción: enfoque y alcance de este trabajo

Este trabajo nace de la voluntad de la Fundación ONCE y el CERMI de poner a disposición de la comunidad de personas, instituciones y organizaciones que se interesan y preocupan por las políticas de discapacidad un marco general de evaluación, que permita evaluar distintos tipos de intervenciones en dicho ámbito.

Para ello, se ha optado por elaborar una serie de indicaciones y orientaciones que, partiendo de los aspectos teóricos y metodológicos que es esencial conocer para poder evaluar, profundicen en aquellos elementos específicos del ámbito de la discapacidad, tanto los relacionados con las políticas públicas de gran alcance como con las intervenciones más limitadas que puedan llevarse a cabo desde el tercer sector. Este planteamiento ha implicado un ejercicio de síntesis y focalización relativamente complejo, en el que se ha tratado de seleccionar aquellas recomendaciones que tengan la máxima aplicabilidad y que, al mismo tiempo, recojan las peculiaridades más relevantes y generalizables del ámbito de la discapacidad.

En este sentido, una primera elección inicial ha sido centrar este trabajo en el caso de las intervenciones (políticas, planes o programas) relacionadas con la educación, la formación y la inserción laboral de personas con discapacidad. Sin embargo, ello no debe contemplarse como un factor limitativo, ya que en general afecta solamente a la selección de bibliografía y

ejemplos que se discuten a lo largo del trabajo, pero no impide que una mayoría de las indicaciones que éste contiene puedan ser de aplicabilidad para evaluar intervenciones del ámbito de la discapacidad de otra naturaleza.

El objetivo último es, pues, proporcionar una herramienta versátil, que cumpla además con las siguientes condiciones:

- Que sea *sencilla* de manejar, de modo que pueda ser utilizada por un amplio espectro de profesionales.
- Que sea *eficaz*, permitiendo diseñar evaluaciones estandarizadas que se enmarquen sin dificultad en la literatura y la práctica internacional sobre evaluación de políticas de discapacidad.
- Que sea *eficiente*, proponiendo procesos de evaluación cuyos costes sean razonables para las distintas instituciones y organizaciones que operan en el ámbito de la discapacidad.

Para elaborar dicha herramienta, se ha procedido a utilizar información de tres fuentes distintas. En primer lugar, la propia experiencia profesional del equipo que ha elaborado este trabajo, que combina el conocimiento y la experiencia en el ámbito de las políticas de igualdad de oportunidades (educación, discapacidad, etc.) con la formación en teoría y metodología de evaluación.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo una revisión crítica de la literatura existente en el campo de la evaluación de políticas y programas de discapacidad, prestando especial atención tanto a los ejemplos de evaluaciones más relevantes, como a aquellas guías y manuales editados por las principales instituciones internacionales que dedican recursos a esta actividad.

Por último, se ha realizado una serie de siete entrevistas en profundidad con personas expertas en las intervenciones relacionadas con la educación, la formación y la inserción laboral de personas con discapacidad en España. El objetivo de dichas entrevistas ha sido completar el “mapa” de los elementos clave que hay que tener en consideración cuando nos referimos a

este tipo de intervenciones, de modo que fuese posible ajustar y precisar mejor el foco y los ejemplos de la parte más práctica del trabajo.

Los objetivos generales del presente texto se enmarcan en las directrices contenidas en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas, ratificada por España el 23 de noviembre de 2007. Más concretamente, el establecimiento y difusión de metodologías de evaluación en el ámbito de las políticas de discapacidad facilita el cumplimiento de dos obligaciones establecidas por la Convención. Por una parte, la recogida en el artículo 31.1, donde se expone que “los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”. Y, por otra, la que aparece en el artículo 4.3, relativa a la participación: “en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.

Estructura y contenido de este documento

Tras esta introducción, el capítulo 2 prosigue tomando como punto de partida una descripción inicial de los conceptos, las herramientas y las prácticas de evaluación que se encuentran ya aceptadas mayoritariamente por la comunidad científica y evaluadora; además, ésta se presenta ya desde la óptica de las intervenciones en discapacidad que resultan de interés. En segundo lugar, esta primera parte teórica se contextualiza mediante una revisión crítica de la literatura nacional e internacional sobre evaluación de políticas de discapacidad, que incluye tanto ejemplos relevantes de evaluaciones que se han llevado a cabo en la práctica como los principales estándares y guías publicados.

Seguidamente, los capítulos 3 y 4 trasladan lo aprendido en el segundo capítulo al caso específico de las intervenciones relacionadas con la educación, la formación y la inserción laboral de personas con discapacidad, profundizando en aquellos factores que un eventual equipo de evaluación deberá tener especialmente en cuenta cuando trabaje con ese tipo de intervenciones, y complementando con ejemplos prácticos la mayor parte de indicaciones y recomendaciones que se proponen.

Respecto a la organización y exposición de los contenidos en esos dos capítulos hemos optado por la siguiente estructura: el capítulo 3 aborda la cuestión de evaluar cuando todavía no se ha puesto en marcha una intervención, es decir desde una perspectiva *ex ante*. Por su parte, el capítulo 4 se concentra en cambio en las evaluaciones que se ejecutan cuando ya hay al menos una cierta cantidad de información sobre el desarrollo de la intervención, es decir desde las perspectivas *intermedia* y *ex post*.

En ambos casos el capítulo trata aquellos aspectos que más habitualmente serán relevantes en cada caso, incluyendo la aportación de ejemplos y la discusión de los principales criterios de evaluación que suelen incluirse en las evaluaciones de cada tipo. Sin embargo, y como se verá en el apartado 3.1. *Una reflexión previa: elegir qué evaluar y desde qué perspectiva*, ello no significa que los criterios se traten en cada capítulo de forma excluyente, sino que, por el contrario, se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos cualquier criterio de evaluación es abordable desde cualquier perspectiva (*ex ante*, *intermedia* y *ex post*). Con todo, la razón para estructurar la información de esta manera es evitar en la medida de lo posible la repetición innecesaria de contenido, así como la recurrente necesidad de especificar en qué otros apartados también se ha ido abordando cada cuestión.

Por último, las Conclusiones recopilan una breve síntesis de las principales directrices que se han propuesto a lo largo de todo el trabajo.

Capítulo II

Marco teórico y revisión de la literatura

2.1. INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN. FUNCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS. LOS MOTIVOS PARA HACER UNA EVALUACIÓN

¿Qué es una evaluación?

Una evaluación es “*un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención —norma, programa, plan o política— que permita alcanzar un juicio valorativo y basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos*” (AEVAL, 2010, p. 13).

Si bien es cierto que existen muchas otras formulaciones que suelen poner el énfasis en aspectos diversos de la actividad evaluadora, hay dos características comunes que actualmente podemos encontrar en casi cualquier aproximación a la evaluación:

1. Es un *proceso sistemático y objetivo* de recogida y análisis de información sobre una intervención.
2. Con ello la evaluación trata de poder emitir un *juicio de valor* sobre la misma.

Ello queda bien reflejado tanto en las definiciones de las distintas organizaciones que sistematizan la ejecución de evaluaciones, como en las que proponen quienes estudian y desarrollan teoría de evaluación. Así por ejemplo, evaluar consiste en:

- “Llevar a cabo un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras” (ONU, 1984).
- “Valorar las intervenciones de los organismos públicos según sus productos y sus impactos, en relación con las necesidades que pretenden satisfacer, orientando esta valoración a proporcionar información rigurosa, basada en pruebas, para la toma de decisiones” (Comisión Europea, 2007).
- “Identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización, y el impacto de un objeto [de evaluación] determinado [...]” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Por lo tanto, se puede sintetizar la noción de evaluación bajo la fórmula de *enjuiciamiento sistemático*: proceso en el que se recoge y se analiza sistemáticamente información que permitirá al equipo de evaluación enjuiciar el valor o el mérito de una intervención.

Desde una perspectiva más práctica, existen también otras dos características que permiten distinguir rápidamente una evaluación de otro tipo de estudios o trabajos similares:

1. Una evaluación es *encargada por alguien* (una institución o una persona), quien seguramente tendrá una u otra motivación para ello.

2. Una evaluación debe incluir no solamente unas conclusiones, sino también unas *recomendaciones* de mejora de la intervención.

Así, el encargo de evaluación al inicio, y las recomendaciones al final, abren y cierran el proceso de evaluación, dotándolo de sentido y utilidad.

Funciones y características de la evaluación

La evaluación tiene tres funciones principales:

- *La retroalimentación o mejora de las intervenciones*

Es una manera de recibir “feedback” sobre las acciones que se llevan a cabo en una intervención, de modo que permita reaccionar y mejorarla. La evaluación puede ser asimismo un proceso de aprendizaje sobre la propia intervención (conociéndola y entendiéndola mejor).

- *El control de responsabilidades y la rendición de cuentas*

Permite exigir la responsabilidad social y política por las intervenciones, especialmente si las actividades se financian con fondos públicos, ya que el contribuyente tiene derecho a saber en qué y cómo se está empleando el dinero público.

- *Informar acciones futuras*

La evaluación fomenta un análisis prospectivo sobre cuáles y cómo pueden ser las intervenciones futuras. Esto a su vez contribuye, en último término, al aprendizaje y conocimiento progresivo y acumulativo sobre las políticas públicas.

En todo caso, y aunque éstas sean las tres funciones canónicas de la evaluación, puede considerarse que la regla de oro es que la evaluación

debe ser *útil y práctica*. Si no se utiliza de alguna u otra forma la información obtenida con la evaluación, los esfuerzos realizados no habrán servido de mucho y las tres funciones anteriormente mencionadas habrán perdido su sentido.

Por otro lado, con lo que no se debe confundir la evaluación de intervenciones es con la evaluación de los comportamientos o de las personas que participan o son destinatarias de las mismas. A modo de ejemplo, en el caso de un programa de formación deberíamos distinguir entre la evaluación del propio programa (estudiando y valorando su pertinencia, su impacto, etc.), de la medición de la adquisición de conocimientos por parte de sus participantes (lo que comúnmente se llamaría “evaluación de resultados formativos”). Una buena adquisición de conocimientos será un indicador (seguramente uno de entre varios) del grado de eficacia del programa, pero por sí sólo no es “evaluar el programa” sino solamente calificar al alumnado.

Asimismo, a menudo el término evaluación suele utilizarse erróneamente para designar actividades que no se corresponden estrictamente con una evaluación, siendo los casos más comunes los de las investigaciones y las auditorías. Sin embargo, cada una de estas actividades tiene en realidad una serie de características que permiten diferenciarlas claramente (Tabla 2.1).

Por último, también es importante distinguir a la evaluación de los sistemas de seguimiento o monitoreo. Un buen sistema de seguimiento permite conocer y medir en qué punto se encuentra la intervención a través del establecimiento de indicadores definidos con anterioridad, pero en sí mismo no incorpora ningún *criterio* explícito que permita enjuiciarla o valorarla.

Habilitar un sistema de seguimiento sobre una intervención tampoco implica que ésta haya de ser evaluada con posterioridad, ya que el sistema puede haber sido concebido como una mera herramienta de apoyo a la gestión. Pero en el caso de que sí se proceda a evaluar, el seguimiento será

TABLA 2.1

Diferencias entre investigación, auditoría y evaluación

Criterio	Investigación/Estudio¹	Auditoría/Control	Evaluación²
<i>Finalidad</i>	Producción y acumulación de conocimiento	Control y supervisión de cuentas y de la ejecución de la intervención	Mejora de los programas; Rendimiento de cuentas; Informar acciones futuras
<i>Objeto</i>	Se interesa por un problema en abstracto o genérico (EN QUÉ se interviene)	Se interesa por la justificación del gasto realizado y por la legalidad de la intervención	Se interesa por cómo se aborda el problema y cómo influyen las actuaciones previstas (CÓMO se interviene)
<i>Método</i>	Selección, recopilación y análisis de datos; Método científico	Comprobación de la documentación correspondiente; Constatación de la realidad	Diagnóstico de evaluabilidad; Elección del tipo de evaluación; Definición de criterios de evaluación; Recopilación y análisis de información; Valoración y emisión de juicios a la luz de los criterios; Establecimiento de recomendaciones; Comunicación de los resultados
<i>Destinatarios</i>	Comunidad científica (destinatario principal); Comunidad vinculada a la política o programa (destinatario secundario)	Financiadore/s	Cientes, administración; Responsables, profesionales; Actores críticos o implicados (stakeholders); Destinatarios de la intervención; Ciudadanía
<i>Resultados y efectos esperados</i>	Publicación de resultados; Aportación a, y reconocimiento de, la comunidad científica	Justificación del gasto realizado, y si corresponde reintegro del mismo	Recomendaciones para la acción y utilización de los resultados; Informes (no siempre publicados); Comunicación y difusión activa a los interesados; Mejora de los procesos de evaluación

¹ Adaptación de Bustelo (1999).

² *Ibid.*

TABLA 2.1 (Cont.)

Diferencias entre investigación, auditoría y evaluación

Criterio	Investigación/Estudio	Auditoría/Control	Evaluación
<i>Equipo de trabajo</i>	Capacidad investigadora; Conocimiento previo y exhaustivo del sector	Conocimiento exhaustivo de la reglamentación que condiciona la intervención auditada	Conocimientos amplios de metodología y de sus posibilidades de aplicación; Conocimiento del sector (puede desarrollarse durante el proceso); Conocimiento de los procesos políticos y administrativos; Capacidad de trato con personas o grupos, y habilidades de comunicación

sin duda una herramienta muy útil, especialmente para analizar y valorar la implementación y ejecución de la intervención y su eficacia a corto plazo, ya que nutrirá directamente los resultados de la evaluación y en muchos casos los indicadores de seguimiento serán directamente trasladables.

El motivo o propósito de la evaluación

Los motivos que se puede tener para evaluar una intervención son muy variados, y no siempre tienen porqué coincidir con las principales funciones que hemos visto que tenía la evaluación. Así, de entre los propósitos más habituales que llevan a evaluar una intervención encontramos los siguientes³:

- a) *Ayudar a tomar una decisión*

Se trata de una función instrumental muy directa. Este tipo de propósito suele requerir que la evaluación aborde cuestiones muy bien definidas, con unos criterios y un lenguaje determinados, y que los resultados estén dis-

³ Adaptación de IVÀLUA (2009).

ponibles antes de una fecha concreta en la que debe tomarse la decisión. Por tanto, a menudo implican una participación directa y activa del decisor interesado.

b) Contribuir al aprendizaje de la organización

La información y las recomendaciones de la evaluación a menudo no se utilizan inmediatamente, sino que hay que esperar a que se abra una oportunidad de cambio para que el aprendizaje que se ha ido acumulando gradualmente en la organización permita orientar adecuadamente las decisiones. En este caso, el propósito de la evaluación es la introducción de alternativas y conceptos nuevos, la comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones y la detección de hechos o datos contraintuitivos. La información que se deriva de ella va dirigida a la comunidad de actores de la política o el programa, y su capacidad de influencia depende del hecho de que la información se transmita, se acumule y se almacene adecuadamente y de que surja la oportunidad de cambio.

c) Usar la evaluación como instrumento de gestión

La gestión de políticas públicas a menudo tiene que batallar con la falta de datos sistemáticos sobre el funcionamiento y el rendimiento de los programas, lo cual dificulta la detección, la corrección y la prevención de errores, además de complicar la tarea de identificar, motivar y recompensar los éxitos. En este sentido, la evaluación puede querer emplearse como parte de un instrumento de gestión, en cuyo caso suele denominarse “evaluación continua” y se considera como un proceso a medio camino entre la evaluación y el seguimiento.

d) Rendir cuentas a los actores implicados o a la ciudadanía

Dado el carácter limitado de los recursos invertidos para llevar a cabo intervenciones, es deseable y exigible que las organizaciones que son responsables de ellos rindan cuentas acerca de lo que se consigue efectiva-

mente con los recursos asignados. Las evaluaciones que persiguen este único propósito corren un cierto riesgo de convertirse en un rito desconectado de las preocupaciones de gestores y decisores, pero cuando el programa o la política están sometidos a un intenso escrutinio público sus resultados pueden ser un acicate para tomar decisiones de mejora del programa y orientarlo a satisfacer las expectativas del público y los usuarios.

e) Generar conocimiento básico sobre las intervenciones

Existen evaluaciones, especialmente las promovidas por instituciones académicas, cuya finalidad es acumular conocimiento sobre un determinado “tipo” de intervención (por ejemplo, los programas en general de formación de personas con discapacidad), en lugar de perseguir generar utilidad para una intervención en concreto. Ello permite construir y contrastar teorías sobre las intervenciones como tal (no sobre los problemas sociales que éstas acometen), y son evaluaciones que pueden estar desconectadas de la intervención en cuestión y muy alejadas en el tiempo.

f) Cumplir un requisito formal

Finalmente, la razón de ser de determinadas evaluaciones es hacer cumplir las condiciones de una subvención o de la normativa que regula la intervención. Las *evaluaciones forzadas* corren un riesgo alto de irrelevancia, a no ser que la audiencia a la que van dirigidas (otras administraciones, órganos supervisores o legisladores) ejerza activamente su función de control, o a no ser que el promotor tenga la capacidad de conectarlas con las preocupaciones de gestores y decisores y aproveche la oportunidad para generar información con potencial de utilización.

En la mayoría de casos saber exactamente cuál (o cuáles) de estas motivaciones están detrás de un encargo de evaluación puede no ser fácil, pero tratar de responder a la pregunta de “¿por qué se evalúa?” es una *buena práctica* que más adelante puede ahorrar mucho tiempo y energía. En oca-

siones la respuesta estará explicitada en el encargo de evaluación o vendrá implícita, pero en general será necesario que sea el propio equipo de evaluación quien aborde el tema en la primera reunión de trabajo y pida que se le explicita el propósito de la misma.

2.2. EL OBJETO DE EVALUACIÓN Y LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

Además de las funciones de la evaluación que hemos visto en el apartado anterior, otro elemento importante es el objeto al que se dirige, es decir *qué se va a estudiar y a enjuiciar*. En principio, se puede tomar como objeto de evaluación cualquier tipo de intervención social (sea pública o no), clasificándose éstas habitualmente en proyectos, programas, planes y políticas (desde un nivel micro a un nivel macro). Por lo general (aunque no tendría por qué ser así), los proyectos de menor alcance suelen ser objetos muy bien definidos, mientras que las grandes políticas (en lo más alto del gradiente de abstracción) son objetos mucho más imprecisos, sobre los cuáles a menudo el equipo de evaluación va a tener que trabajar para acotarlos.

Lo que tienen en común todos estos objetos y que los caracteriza como intervenciones sociales es que se fundamentan en una cierta *teoría del cambio o del programa*, que puede venir explicitada por la propia intervención o, como ocurre en la mayoría de los casos, puede quedar implícita.

La excepción, no exenta de polémica, a la necesaria existencia de una teoría del cambio para que un objeto sea evaluable es el caso de las normas y la regulación⁴, donde la gran mayoría de las veces (como ocurre con casi todas las prohibiciones) no se busca producir directamente ningún cam-

⁴ Productos de la función legislativa, mientras que las intervenciones como programas o políticas corresponden a la función ejecutiva.

bio en la sociedad⁵. Para este tipo de objetos se ha desarrollado pues una metodología de evaluación específica, la Evaluación de Impacto Normativo (EIN)⁶, que como su nombre indica se focaliza exclusivamente en valorar el impacto (efectos indirectos o a largo plazo, generalmente no buscados) de la actividad normativa.

La importancia de que una intervención se vincule a una determinada teoría del cambio es capital, ya que ésta es la que permitirá establecer una lógica causal, *la lógica de la intervención*, entre las acciones que se van a llevar a cabo y los cambios sociales o efectos que se pretende conseguir. La teoría del cambio y la lógica de la intervención se articulan en forma de “cadena de hipótesis sobre de qué manera se espera que los recursos asignados a la intervención permitan desarrollar unas actividades cuyo fruto serán determinados productos (*outputs*), que, a su vez, generarán beneficios de corta, media y larga duración sobre la sociedad en su conjunto o sobre la población objetivo de la política o el programa (impactos u *outcomes*)” (IVÀ-LUA, 2009, p. 6).

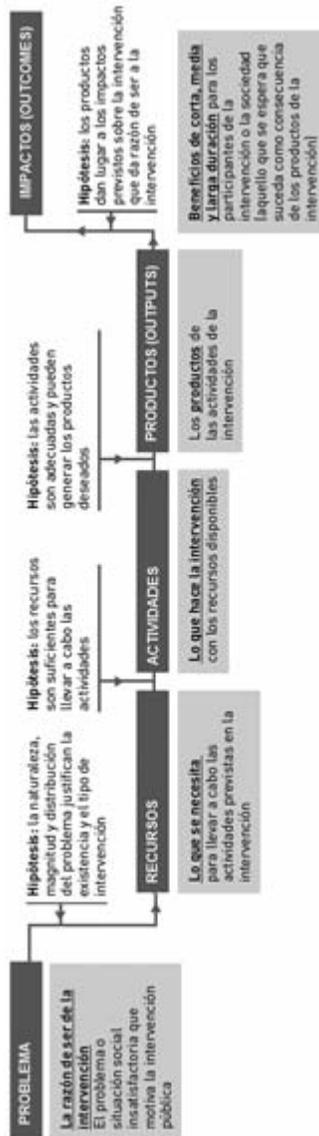
Como puede verse en la Figura 2.1, cada una de esas hipótesis configura una “etapa o paso” en la intervención, que puede ser analizada y enjuiciada independientemente. Así, por un lado se puede valorar si es plausible que determinados recursos permitan llevar a cabo las acciones previstas, y por el otro si dichas acciones es probable que produzcan realmente los resultados anunciados.

Aunque tras un primer acercamiento a determinada intervención el equipo de evaluación pueda creer que la lógica de la misma está clara, conseguir detallarla y explicarla en cada uno de los vínculos causales suele ser una tarea más compleja de lo esperado, tarea que, sin embargo, es casi im-

⁵ Si bien esta tendencia está cambiando, y cada vez más la propia función legislativa lleva aparejada la expresión de querer modificar la realidad social.

⁶ La Evaluación de Impacto Normativo se profundiza más adelante, en el apartado 3.7.

FIGURA 2.1
La teoría del cambio y la lógica de la intervención (IVÁLUA, 2009, p. 7)



prescindible si se quiere llevar a cabo una buena evaluación. Para ilustrar la potencial complejidad de la misma, ofrecemos el siguiente ejemplo:

- La intervención a evaluar es un programa de cursos de formación ocupacional para personas con discapacidad, y su lógica podría sintetizarse como sigue:

“Tras asistir a los cursos, las personas con discapacidad mejoran su nivel de formación aplicada, lo que aumenta su empleabilidad. El objetivo último de la intervención es, entre otros, que un mayor número de ellas encuentren un trabajo en el mercado laboral ordinario (reduciéndose la tasa de desempleo para este colectivo)”.

Una vez el equipo de evaluación haya expuesto esta lógica de intervención, si la analiza en detalle verá que de hecho hay una diversidad de aspectos que también habría que explicitar:

- ¿Cómo deben ser los cursos para que la formación sea realmente aplicada (ya que es una hipótesis clave para el resto de la cadena causal)? ¿Deben por ejemplo contener prácticas?
- ¿Cómo debe ser la formación adquirida para que aumente realmente la empleabilidad de las personas (en función de lo que conocemos previamente sobre el efecto de la formación ocupacional en la oferta laboral)? ¿Tras la formación, se podrá optar a una mayor cantidad de trabajos, a otros tipos de trabajos, a trabajos mejor remunerados, etc.?
- ¿Cómo se traduce la mayor empleabilidad en conseguir ocupar finalmente un puesto de trabajo (es decir, cómo se relaciona con la demanda laboral)? ¿Permite a las personas con discapacidad competir mejor por los trabajos ya existentes? ¿Fomenta que se creen nuevos puestos de trabajo para personas con discapacidad? ¿O sencillamente aumenta su actividad de búsqueda de empleo (se ani-

man a presentarse a más entrevistas porque tienen mayor confianza y seguridad)?

En general, cuanto más se detalle y profundice este proceso (preguntándose exactamente cómo y porqué van a suceder cada uno de los cambios o efectos), mejor se acotará el alcance de la intervención (aquello que es necesario para la lógica de la misma debe considerarse como parte de ella), y mejor se entenderá porqué producen (o no) determinados resultados.

Además, todos estos aspectos deberán seguir una lógica entrelazada, de modo que si por ejemplo se considera que la clave de la empleabilidad es permitir que se compita en igualdad de condiciones por los puestos de trabajo ya existentes, entonces los cursos deberían incorporar prácticas lo más cercanas posible a los empleos actualmente ya ocupados.

Un segundo elemento importante a tener en cuenta respecto a la teoría del cambio y la lógica de la intervención es que, como en toda teoría científica, existe un grupo de hipótesis auxiliares que son necesarias para que aceptemos su validez, y que vienen a configurar lo que comúnmente llamamos *el contexto* de la intervención.

En el ejemplo anterior, si a lo largo de la duración de la intervención (mientras se realizan los cursos) el gobierno lleva a cabo cambios legislativos importantes que modifican el funcionamiento del mercado laboral, parte o toda la teoría del cambio (y la lógica de la intervención con ella) se invalidan.

Los cambios en el contexto de las intervenciones son un auténtico quebradero de cabeza para los equipos de evaluación, de modo que una primera recomendación sería tratar de explicitar también las hipótesis auxiliares cuando se analice y describa la lógica de la intervención. Sin embargo, si finalmente se constata que ha habido un cambio importante en el contex-

to de la intervención, lo primero a tener en cuenta es que *no puede concluirse* que está tenía problemas de coherencia o de diseño, y deben tratar de enjuiciarse esos aspectos considerando el anterior contexto en el que se formuló la intervención.

Para ello será suficiente con reconstruir la lógica de la intervención viendo qué hipótesis la sostenían cuando se diseñó (elaborando un diagrama como el de la Figura 2.1 pero con la información de que se disponía o que se creía cierta en ese momento), y posteriormente ver si esas hipótesis eran correctas (en ese momento) y seguían relaciones causales lógicas.

En el caso de la valoración del impacto, para enjuiciar correctamente la intervención no será suficiente con analizar la veracidad de las hipótesis que en el momento de su diseño vinculaban causalmente actividades, resultado e impactos (ver Figura 2.1). Será también necesario aislar el efecto del contexto, capturando la distinción entre aquellos efectos imputables realmente a la intervención y aquéllos que son producto del mismo (haya éste cambiado o no). Todos estos elementos serán tratados en detalle a lo largo de varios apartados de este trabajo. En definitiva, hemos visto cómo conocer, explicitar y analizar la lógica de la intervención es un paso clave en el proceso de evaluación, necesario para definirla, acotarla, analizar la coherencia de su diseño y medir y valorar su impacto.

2.3. EL ENCARGO DE EVALUACIÓN. ¿QUÉ INTERVENCIONES SON EVALUABLES Y POR QUÉ?

El encargo de evaluación es el conjunto de instrucciones o directrices que da la persona o institución que la encarga al equipo de evaluación. Si bien el punto de partida suele ser un pliego de condiciones, habitualmente se refuerza mediante un proceso o diálogo posterior, en el que ambas partes definen y delimitan de común acuerdo cada uno de los siguientes aspectos:

- *El propósito*: qué objetivo se persigue conseguir con la evaluación, cuál es el motivo para evaluar (tal y como se ha definido en el apartado anterior).
- *Las características*: en qué momento del ciclo del programa se va a realizar, qué tipo de evaluación se pretende efectuar, qué metodología y herramientas se van a utilizar.
- *El foco*: dónde se va a poner el énfasis, en qué preguntas y criterios de evaluación se centrará el trabajo, qué aspectos de la intervención se consideran prioritarios analizar y cuáles quedan descartados.
- *El ámbito*: qué elementos forman parte de la intervención evaluada y cuáles no, qué actores (especialmente institucionales) son relevantes.
- *El alcance*: a qué nivel de profundidad va a llegar el análisis, y especialmente qué aspectos se dejan fuera de la evaluación y *no* se van a considerar.
- *Los destinatarios*: quién se espera que, en última instancia, conozca y utilice la evaluación.

Aunque parezca que dedicar algo de tiempo a discutir y clarificar el encargo se lo puede estar restando al trabajo de evaluación, en la práctica muchas veces es tiempo que se ahorrará más adelante evitando confusiones, o incluso sorteando el peligro de tener que reorientarla completamente. En este sentido pues, no es sólo posible sino también recomendable que exista una fase previa de diálogo entre quien encarga la evaluación y el equipo evaluador que permita definir correctamente el encargo, y se puede considerar una *buena práctica* por parte del propio equipo evaluador el hecho de solicitar o proponer dicho proceso.

Por otro lado, otro aspecto importante es que la ejecución de una evaluación determinada sea *factible*. En el afán de promover la cultura evaluativa,

se ha extendido la creencia de que cualquier intervención, programa o política puede ser evaluada, pero en realidad existen criterios que permiten valorar cuándo una intervención es evaluable y cuándo no.

Así, Wholey *et al.* (2004, p. 33 y siguientes) señalan una serie de situaciones en las que sería necesario detenerse a reconsiderar la evaluabilidad de una intervención:

- 1) Cuando nos encontramos con que existen versiones muy distintas sobre los objetivos estratégicos que el programa debe conseguir (problemas a la hora de definir los objetivos/impactos previstos). Ello no sólo pone en peligro la evaluabilidad del programa, sino que es de hecho un problema importante para la ejecución del mismo.
- 2) Cuando las actividades o productos vinculados a la política o al programa son muy diversos, inestables o poco concretos, de manera que resulta difícil definir en qué consiste la política o el programa (problemas a la hora de definir las actividades y/o los productos).
- 3) Cuando la lógica de la intervención parezca incoherente o extremadamente poco realista. Las probabilidades de que la intervención logre sus objetivos son remotas (problemas a la hora de identificar hipótesis plausibles que unan las actividades y los productos con los objetivos estratégicos).
- 4) Cuando no exista ningún uso previsto para la información generada por la evaluación (problemas para identificar el propósito de la evaluación).
- 5) Cuando los recursos disponibles (financiación, capacidades, apoyo del personal, información y tiempo) no permitan dar una respuesta mínimamente sólida a las preguntas de evaluación más relevantes.

En los tres primeros casos se corre el peligro de no poder desarrollar correctamente toda la evaluación ni cumplir con sus objetivos, ya que sus re-

sultados quedarán forzosamente reducidos a poner de manifiesto esos problemas (de indefinición de los objetivos estratégicos, de las actividades y productos, o de la teoría del cambio). En los dos últimos, puede considerarse que existe un imperativo ético de no destinar recursos a una actividad (la evaluación) que se prevé muy difícil de ejecutar correctamente, debido a la inaccesibilidad de la información o a la insuficiente dotación de recursos.

Por todo ello, es importante recordar que ante un encargo de evaluación que parece presentar problemas siempre es posible realizar antes un *análisis de evaluabilidad*, el cuál debería⁷:

- Sacar a la luz la calidad de la conceptualización del programa en la fase de planificación, analizando su diseño, necesidades y objetivos. Cuanto mayor rigor haya observado el diseñador del programa en la fase de planificación, más fácil será comprobar su evaluabilidad.
- Reconstruir y verificar la existencia de relaciones de causalidad que vinculen los objetivos estratégicos con las acciones y los resultados esperados. Cuanto mayor sea la dificultad para reconstruir esas relaciones, menor será la evaluabilidad de la intervención.
- Verificar la existencia y accesibilidad de la información necesaria, en calidad y cantidad, que permitirá llevar a cabo la evaluación. Si no hay datos suficientes o los que hay no resultan relevantes, se deberá desaconsejar la evaluación.
- Informar sobre la implicación y disposición del entorno gestor y responsable frente a la posible evaluación, constatando sus resistencias o falta de colaboración. Uno de los objetivos perseguidos con el propio análisis de evaluabilidad puede ser crear un clima favorable de cooperación

⁷ Adaptación de AEVAL (2010, p. 92).

e interacción entre “evaluados y evaluadores”, que de lograrse será de mucha utilidad para el equipo de evaluación.

- Analizar la dotación de recursos con los que se cuenta para la evaluación.
- Realizar el pronóstico de evaluabilidad en un tiempo relativamente corto, buscando maximizar la utilidad de ese mismo informe.

En definitiva, del resultado de un análisis de evaluabilidad debería poder concluirse que es necesario reconducir el encargo de evaluación para que ésta sea viable, o incluso adoptarse la decisión última de no llevar a cabo ese trabajo.

2.4. METODOLOGÍAS Y TIPOS DE EVALUACIÓN. PRINCIPALES ENFOQUES PARA ABORDAR UNA EVALUACIÓN

El conocimiento sobre evaluación de intervenciones sociales que se ha ido acumulando hasta la actualidad se ha nutrido, en su mayor parte, de la propia práctica evaluativa, iniciada a partir de las décadas de 1960 y 1970 en el ámbito de la cooperación al desarrollo de unos pocos países pero que pronto se internacionalizó e impregnó muchos otros ámbitos de intervención. Debido a ello, la abundante casuística de evaluaciones llevadas a cabo desde entonces se ha trasladado al terreno de la teoría de evaluación, generando una compleja estructura de clasificaciones y tipologías de evaluación.

En este trabajo se ha optado por ofrecer una síntesis estructurada en dos grandes grupos o tipos de clasificaciones, permitiendo en cierta medida priorizar aquellas tipologías que tienen una mayor relevancia práctica⁸:

- Tipologías que esencialmente caracterizan a las evaluaciones, distinguiendo algunos de sus aspectos que con el tiempo se ha ido conside-

⁸ Para una discusión detallada de todo el abanico de posibilidades, ver AEVAL (2010).

rado más relevantes. La principal función que cumplen es permitir la comparabilidad entre evaluaciones, dotando a la profesión de un vocabulario común para distinguirlas, si bien en algunos casos elegir un u otro tipo de evaluación tendrá implicaciones metodológicas.

- Clasificaciones que, no siendo estrictamente una tipología por no ser mutuamente excluyentes, tienen importantes consecuencias prácticas que se extienden a lo largo de todo el proceso de ejecución de una evaluación, y que por lo tanto una vez adoptados es necesario que estén correctamente interiorizados por parte del equipo de evaluación.

A continuación se enumeran y discuten las principales clasificaciones que pueden encontrarse en cada grupo.

Tipologías de evaluación centradas en su caracterización

Destacamos las siguientes cuatro tipologías:

- a) Según el papel que cumple la evaluación:
 - *Evaluación formativa o de proceso*: pretende ofrecer un flujo actualizado de información sobre el desarrollo de la intervención, que sea útil a sus responsables para la modificación y reajuste de la misma. Se vincula con la función evaluativa de retroalimentación y mejora de las intervenciones, y suele conceptualizarse como una herramienta próxima a la gestión, tomando a menudo la denominación de *evaluación continua*.
 - *Evaluación sumativa o de resultados*: valora el producto final de la intervención y los diferentes aspectos que surgen una vez ésta ha finalizado. Recapitula la actuación realizada, tratando de obtener una valoración global de la misma. Se vincula con las funciones de rendición

de cuentas e información y mejora de futuras intervenciones, y suele utilizarse para, en primer lugar, decidir si se mantiene en el tiempo la intervención evaluada.

b) Según la situación del equipo de evaluación:

- *Evaluación interna o autoevaluación*: el equipo de evaluación forma parte del personal de la propia organización que pone en marcha la intervención. Su principal ventaja es la mayor familiarización con la intervención y el acceso a la información que tendrá el equipo de evaluación, si bien existe el riesgo de pérdida de objetividad y espíritu crítico. Generalmente sólo se utiliza cuando hay una voluntad explícita y clara por parte de la organización de conocer mejor sus propias intervenciones, y raramente se hacen públicos los resultados.
- *Evaluación externa o independiente*: el equipo está formado por personas especializadas en evaluación y/o en el ámbito de la intervención, totalmente ajenas a la organización que la gestiona. Persigue intentar garantizar la máxima objetividad e independencia de las conclusiones de la evaluación, y es la fórmula más utilizada en el ámbito de las políticas y los programas públicos. Su principal inconveniente es que el equipo de evaluación puede encontrar fuertes reticencias y falta de colaboración por parte de los gestores de la intervención, dificultando seriamente algunos elementos de la evaluación (en especial los relativos al análisis de la implementación y ejecución de la intervención).

c) Según el paradigma científico y epistemológico (cómo y en qué medida percibimos y podemos llegar a conocer la realidad) en el que se enmarcan:

- *Evaluación clásica o positivista*: se vincula con el racionalismo y el método experimental de las ciencias naturales, conceptualizando las in-

tervenciones sociales como cadenas causa-efecto (la intervención ejecuta una serie de acciones que son la causa de ciertos efectos) que en última instancia persiguen la consecución de unos determinados efectos finales (los objetivos de la intervención). Poniendo el foco en los objetivos, se analiza mediante técnicas y herramientas lo más cercanas posible al método experimental los distintos elementos que permiten o impiden su consecución. Asimismo, el equipo de evaluación asume que la intervención puede estudiarse “desde fuera” y de forma independiente, como cualquier otro fenómeno natural.

Este tipo de evaluación es claramente el más utilizado, y está en el origen de la propia disciplina. Sin embargo, ha venido siendo muy criticada desde la década de 1970, cuando empezaron a hacerse patentes sus importantes limitaciones para estudiar intervenciones en escenarios complejos, donde la cantidad de información y variables en juego son muchas y se hace difícil establecer con precisión todos los mecanismos causales.

En la actualidad, las aproximaciones que utilizan metodologías estrictamente experimentales son una minoría, y solamente se recomiendan en los casos en los que se dispone de gran cantidad de información y recursos para llevar a cabo la evaluación. Para superar dichas limitaciones, el paradigma positivista ha evolucionado hacia el desarrollo y uso de metodologías *cuasi-experimentales*, que tratan de explotar situaciones de “experimento natural”, donde alguna característica que afecta a la población de estudio (por ejemplo un cambio legislativo en un momento o ámbito espacial determinado) permite diferenciar grupos que se consideran de tratamiento de grupos considerados de control.

Así por ejemplo, si se aprueba una bonificación a las contrataciones de personas con discapacidad para empresas con 50 empleados o más, se puede considerar que las empresas de 45 a 49 empleados serán muy parecidas a las bonificadas, y por lo tanto si hay suficientes se las puede considerar

como un grupo de control, que se puede comparar a lo largo del tiempo con el de las que sí han recibido las bonificaciones. Este tipo de aproximaciones se están aplicando con una frecuencia creciente en los últimos años.

- *Evaluación participativa*: entronca con el paradigma constructivista, el cuál sostiene que tanto el conocimiento como el conocedor son partes de una misma realidad subjetiva y relativa a aquéllos que participan de ella. Trata de identificar y describir con un método dialéctico las distintas construcciones sociales existentes, y considera a las intervenciones como fenómenos complejos, donde distintos actores se interrelacionan a través de sus correspondientes concepciones de la realidad y de sus intereses.

En este contexto, la evaluación participativa se define como aquella que incorpora, *en su propio diseño*, los puntos de vista y las sugerencias de los distintos actores y agentes que participan de alguna u otra forma en la intervención evaluada. Se pueden utilizar distintas técnicas y herramientas para recabar la opinión de los actores, pero el hecho distintivo es que éstos sean partícipes directos de las decisiones que se tomen en cuanto a la evaluación misma (en qué aspectos debe ponerse el foco, cuáles son las preguntas relevantes, qué indicadores se va a utilizar, etc.).

Es importante distinguir la evaluación participativa tal como se ha descrito aquí, de la mera participación de los actores como *fuentes de información* de la evaluación. A modo de ejemplo: la opinión de los distintos colectivos o grupos de personas que forman parte de una intervención respecto a sus resultados puede ser un indicador utilizado en cualquier evaluación, pero sólo si participan en *la decisión* de utilizar ese indicador (y no otro) estaremos hablando de evaluación participativa en sentido estricto.

Este tipo de aproximación es minoritaria, y en su versión más ortodoxa (donde el punto de vista de los actores se considera estrictamente vinculan-

te) se aplica en pocas ocasiones. Su principal inconveniente es que la participación de los actores en el diseño y la configuración de la evaluación puede introducir sesgos importantes en sus resultados, que no siempre son fáciles de detectar o prevenir.

En este sentido, si se opta por una evaluación participativa se puede considerar una *buena práctica* dedicar un tiempo a identificar con precisión *los intereses* de cada uno de los actores participantes, pues será en base a ello que se podrá identificar lo potenciales sesgos.

Con todo, y a pesar del intenso debate que han llegado a generar estas dos aproximaciones, en la práctica muchas evaluaciones optan por un esquema mixto que suele denominarse *pluralista*, y que consiste en empezar a recabar el punto de vista y las aportaciones de los actores participantes ya desde el inicio del proceso de diseño de la evaluación, con el objetivo de enriquecerlo e incorporar la máxima cantidad de información posible, pero sin llegar a que ello sea vinculante y dejando la decisión última de cómo será la evaluación en manos del equipo evaluador.

d) Según el momento en el que se lleva a cabo la evaluación:

- *Evaluación previa o ex ante*: se lleva a cabo antes de que se ponga en marcha la intervención, habitualmente durante su diseño. Suele centrarse en los aspectos de la correcta detección de necesidades (pertinencia de la intervención) y en la calidad del diseño de la misma, prestando especial atención a su coherencia interna y al establecimiento de una correcta lógica de intervención (o teoría del programa). Trata de detectar si la intervención es necesaria y posible, y a menudo conlleva la valoración prospectiva de distintas alternativas.

Desde una perspectiva *ex ante* es también posible evaluar el resto de elementos de una intervención, incluso los resultados previstos y el impacto es-

perado, lo que sin embargo requerirá del uso de metodologías y herramientas de análisis de datos específicas para ello (habitualmente modelos con capacidad predictiva).

La realización de evaluaciones *ex ante* es reflejo de una cultura de evaluación bien implantada, donde la preocupación por la calidad de las intervenciones aparece desde un primer momento cuando éstas se piensan y diseñan. Dado que la evaluación *ex ante* suele incorporar evidencia de evaluaciones anteriores, se vincula tanto con la función de retroalimentación como con la de informar intervenciones futuras.

- *Evaluación intermedia o in itinere*: se lleva a cabo durante la propia ejecución de la intervención, habitualmente cuando ésta ha estado suficiente tiempo en marcha como para disponer de evidencia sólida sobre ella, pero a su vez se está a tiempo de corregirla y reorientarla si es necesario.

Se vincula claramente con la función de retroalimentación de las intervenciones, y si bien los sistemas de seguimiento son una herramienta muy valiosa para este tipo de evaluaciones, no se las debe confundir con ellos ni con la idea de evaluación continua (ya que una evaluación intermedia se lleva a cabo en un momento del tiempo determinado y desde una perspectiva “estática”).

En la gran mayoría de ocasiones suelen centrarse en analizar los procesos de implementación y ejecución de la intervención, comprobando la realización de las actividades previstas y verificando el vínculo de éstas con los primeros resultados observados.

- *Evaluación final o ex post*: se lleva a cabo una vez la intervención ha terminado, ya sea inmediatamente después o transcurrido un cierto tiempo.

Es la evaluación más habitual y conocida, y se vincula con la función de informar futuras intervenciones y, muy especialmente, con la de rendición de cuentas. Si bien suele focalizarse en las dimensiones de eficacia, eficiencia e impacto de las intervenciones, desde una perspectiva *ex post* puede perfectamente evaluarse cualquier otro aspecto de la intervención, siendo la disponibilidad y el acceso a la información el único potencial impedimento.

Por último, una vez vistas las distintas clasificaciones posibles se hace patente que existen combinaciones que en la práctica habitual suelen ir de la mano. Así, las evaluaciones formativas casi siempre se llevan a cabo *in itinere*, suelen tener un cierto componente participativo y no es extraño que sean internas, mientras que las evaluaciones sumativas es habitual que se hagan *ex post*, que adopten un enfoque positivista y casi siempre son externas e independientes.

Los dos principales enfoques de trabajo para evaluar

Desde la óptica de la organización del trabajo de evaluación podemos encontrar dos grandes enfoques. Estos enfoques no son estrictamente excluyentes (como veremos más adelante), sin embargo es recomendable que una determinada evaluación trate de ceñirse a uno de los dos, lo que facilitará la lectura y comprensión de la misma y, en última instancia, su divulgación y diseminación.

Por enfoque de trabajo entendemos pues la forma en que se dispone y estructura la información a lo largo de toda la evaluación (incluyendo el vocabulario y las denominaciones que se usarán), desde la justificación inicial de qué aspectos se van a tratar en profundidad o cuales se van a descartar, hasta en la exposición de las conclusiones y recomendaciones.

1. Enfoque basado en el ciclo del programa

Como hemos visto en el apartado anterior, un elemento clave en la teoría sobre intervención social es la noción de *ciclo del programa* (o de la intervención). Muy sintéticamente, el ciclo del programa permite estructurar una intervención en etapas o fases consecutivas que siguen una relación causal, la cual define a su vez la lógica de esa intervención. Aunque es aplicable a cualquier tipo de intervención, el esquema suele ajustarse mejor cuanto más reducida sea ésta. De acuerdo con este enfoque, una intervención puede estructurarse en las siguientes fases:

FIGURA 2.2
El ciclo del programa y su relación con la evaluación
 (IVÀLUA, 2009, p. 8)



Como vemos en la Figura 2.2, cada una de esas fases puede relacionarse con un “tipo” de evaluación:

- *Evaluación de necesidades*: valora si la naturaleza y la magnitud del problema justifican la existencia de la intervención, y si la dotación de recursos tiene en cuenta estas características.
- *Evaluación del diseño*: valora la teoría y las hipótesis que subyacen a la intervención, así como la coherencia en la formulación de todo el

ciclo del programa. En la planificación de un programa nuevo este tipo de evaluación permite valorar una propuesta de diseño o determinar cuál es el mejor diseño posible entre distintas alternativas.

- *Evaluación del proceso/implementación*: valora aquello que el programa realmente hace en comparación con las previsiones del diseño, analizando la consecución de los objetivos operativos del programa y detectando si hay aspectos de la operación especialmente problemáticos.
- *Evaluación de impacto*: valora en qué medida la intervención efectivamente mitiga el problema que le da razón de ser, analizando el grado de consecución de los objetivos estratégicos del programa. El interés de la evaluación de impacto no es solamente medir cambios en la magnitud del problema, sino conseguir atribuir la causalidad de estos cambios a la intervención que se evalúa e identificar las razones plausibles de lo que se ha conseguido y de lo que puede haber fallado.
- *Evaluación de la eficiencia*: valora la relación entre los recursos destinados a la intervención y sus resultados e impacto, poniendo énfasis en la detección de combinaciones alternativas.

La principal ventaja de definir y estructurar la evaluación según este esquema es que se facilitará su lectura por el público en general, ya que sigue una lógica temporal sencilla de comprender y recordar, mientras que será también muy fácil de procesar y utilizar por parte de aquellas personas familiarizadas con la gestión de planes y programas de intervención. Por este motivo este enfoque ha venido creciendo en popularidad durante los últimos años.

Sin embargo, seguramente sea más adecuado considerar esta clasificación como “partes” de una evaluación en lugar de “tipos”, ya que no se trata de categorías excluyentes y una misma evaluación puede serlo a la vez

de, por ejemplo, las necesidades, el proceso y el impacto. Qué aspectos de una intervención es necesario enjuiciar y cuáles son descartables es, en última instancia, una de las primeras decisiones que se toman en el proceso evaluador (y muchas veces en el propio encargo de evaluación).

2. Enfoque basado en criterios de evaluación

La forma en que tradicionalmente se empezaron a estructurar las primeras evaluaciones, y que actualmente se podría considerar canónica debido a su gran difusión, es mediante los llamados *criterios de evaluación*. Un criterio de evaluación es una forma de sintetizar la valoración de un aspecto concreto de la intervención, vinculándolo a una noción comúnmente aceptada que permita objetivarlo y enjuiciarlo.

Cada uno de los posibles criterios de evaluación se definirán y explicarán en detalle en el próximo apartado⁹ (ya que suelen integrarse en una herramienta más generalista que es la matriz de evaluación), pero a título ilustrativo los más utilizados son:

- Criterio de pertinencia
- Criterio de coherencia
- Criterio de complementariedad
- Criterio de eficacia
- Criterio de efectividad
- Criterio de eficiencia
- Criterio de sostenibilidad

⁹ 2.5 El diseño de una evaluación. Criterios, preguntas e indicadores: la matriz de evaluación.

- Y los criterios de participación y transparencia, vinculados a los principios de buen gobierno en el ámbito de las políticas públicas.

La estructura de criterios cumple una función análoga a la clasificación que hemos visto en el enfoque anterior del ciclo del programa, y en muchos casos ambas serían intercambiables. Pero la ventaja que tiene el uso de criterios de evaluación es que permiten *adjetivar* el enjuiciamiento de las intervenciones mediante nociones comúnmente aceptadas (como las de coherencia o eficacia), lo que contribuye a su mejor comparabilidad: mientras puede resultar difícil comparar y saber exactamente a qué se refiere un diagnóstico de “problemas en el diseño de la intervención” obtenido tras evaluar dos intervenciones distintas, en general será más inmediato si el equipo de evaluación ha formulado el análisis y las conclusiones en términos de “problemas de incoherencia”.

Una propuesta sintética para este trabajo

Como se apuntaba anteriormente, tanto la estructura de tipologías como también la de enfoques que se ha dibujado en todo este apartado permiten en realidad establecer una serie de vínculos e interrelaciones entre ellas, basadas en la práctica diaria de las personas que encargan y hacen evaluaciones. Así por ejemplo, una evaluación formativa *ex ante* casi siempre analizará el diseño de la intervención para enjuiciar su pertinencia y coherencia, mientras que una evaluación sumativa *ex post* habitualmente medirá los resultados para valorar la eficacia, y los impactos para valorar la efectividad.

En este trabajo se ha tratado de que el orden y la disposición de la información reflejen este entramado de relaciones, un planteamiento que se puede sintetizar mediante la siguiente tabla:

TABLA 2.2

Síntesis de principales tipologías y enfoques de evaluación

Criterios / Ciclo del programa	Necesidades	Diseño	Implementación	Impacto	Eficiencia
Pertinencia	Ex ante / Ex post	Ex ante / Ex post			
Coherencia	Ex ante / Ex post	Ex ante / Ex post	Ex ante / Intermedia Ex post		
Complementariedad		Ex ante / Ex post	Ex ante / Intermedia Ex post		
Eficacia			Intermedia / Ex post	Ex ante / Ex post	
Efectividad				Ex ante / Ex post	
Eficiencia					Ex ante / Intermedia Ex post
Sostenibilidad					Ex ante / Intermedia Ex post
Participación y Transparencia	Ex ante / Ex post	Ex ante / Ex post	Ex ante / Intermedia Ex post	Ex ante / Ex post	Ex ante / Ex post

2.5. EL DISEÑO DE UNA EVALUACIÓN. CRITERIOS, PREGUNTAS E INDICADORES: LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

Diseñar la evaluación es una de las tareas más importantes que deber realizar el equipo de evaluación; un buen diseño va a multiplicar las posibilidades de que las conclusiones de la evaluación sean fáciles de comprender, útiles y utilizadas.

¿En qué consiste exactamente el diseño? En términos generales, consiste en *tomar una serie de decisiones clave* sobre la misma, que garantizan que el proceso de enjuiciamiento sea lo más objetivo posible. Para ello, lo habitual es que se lleven a cabo los siguientes dos pasos:

1. Como se ha visto en los apartados anteriores, a través del análisis y la discusión del encargo de evaluación se establecen las características estructurales de la misma: en qué momento de la intervención se realiza (*ex ante*, intermedia, *ex post*), cuál va a ser su foco, su ámbito y su alcance, si va a seguir un planteamiento positivista o participativo, etc.

2. En una segunda etapa, tras estudiar en profundidad la intervención, el equipo de evaluación trata de precisar lo máximo posible *qué* aspectos de la intervención se van a enjuiciar, y *cómo* va a hacerse.

Para ejecutar este segundo paso donde se establece la mecánica de enjuiciamiento, la herramienta más utilizada es la llamada *matriz de evaluación*, cuyas partes fundamentales son las preguntas de evaluación y sus correspondientes indicadores (como veremos un poco más adelante, suele también completarse con la vinculación de las preguntas a los criterios de evaluación, y de los indicadores a sus fuentes de información).

La matriz de evaluación revela cómo va a decidir el equipo de evaluación si una intervención es poco o muy eficaz, o si su diseño presenta incoherencias. Por ello, una primera *buena práctica* destinada a reforzar la objetividad del enjuiciamiento es no solo incluir la propia matriz en un anexo de la evaluación (al ser una herramienta de trabajo no suele ser necesario que figure en el texto principal), sino añadir también una breve discusión argumentada de por qué se ha priorizado esas preguntas y elegido esos indicadores para responderlas.

A continuación se estudia en detalle tanto los criterios como las preguntas e indicadores de evaluación, y posteriormente se presenta un ejemplo práctico de cómo diseñar y utilizar una matriz de evaluación.

Los criterios de evaluación

Los criterios de evaluación son "*categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o valor de una intervención, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta*" (DGPOLDE, 2007, p. 110). En general podemos afirmar que los criterios son conceptos que incluyen un juicio de valor en positivo, deseable, acerca de

la intervención. Así, hablamos de los criterios de pertinencia, eficacia o sostenibilidad porque, en principio, cualquier persona debería estar de acuerdo en preferir que una intervención sea lo más pertinente, eficaz o sostenible posible.

Existen dos grandes procedimientos para valorar el grado de “cumplimiento” de cada criterio por parte de la intervención, los cuales pueden combinarse aunque, en general, se elige uno u otro en función del criterio de que se trate o de la naturaleza de la intervención:

- “*Juicio salomónico*”: trata de comprobar en qué medida el programa *cumple* con el criterio, operando generalmente en términos relativos o comparativos¹⁰, con proposiciones como “la intervención es poco eficaz” o “es menos eficiente que el programa del periodo anterior”. Este procedimiento se utiliza generalmente cuando se trata de criterios fácilmente cuantificables (como los de eficacia, eficiencia y efectividad), o cuando se evalúa intervenciones relativamente simples o fáciles de acotar.
- “*Juicio interpretativo*”: se trata de interpretar “piezas” de evidencia obtenida para ver si se puede concluir que *refuerzan* o *debilitan* el criterio en cuestión. Por ejemplo, si se detecta que los gestores de un programa creen que los objetivos del mismo son distintos a los declarados por el propio programa, ello es un indicio de problemas de incoherencia en el diseño del mismo. Suele utilizarse este procedimiento en aquellos criterios más abstractos (como los de pertinencia, coherencia o complementariedad), o en intervenciones muy complejas donde entran en juego muchos factores.

¹⁰ Si bien nunca es descartable el que una intervención pueda considerarse, por ejemplo, completamente eficaz (o ineficaz), si ésta alcanza plenamente la totalidad de sus objetivos (o ninguno de ellos).

Por otro lado, se deberá elegir también en qué criterios va a centrarse la evaluación, ya que en muy contadas ocasiones se dispondrá del tiempo y los medios para valorarlos todos ellos. Como se ha indicado anteriormente, en muchos casos esta elección formará parte de la discusión del encargo de evaluación, y dependerá en gran medida de las prioridades de quien lo haya formulado.

Con todo, es también posible que el equipo de evaluación goce de total libertad para elegir en qué criterios focalizarla. En ese caso, generalmente se puede seguir una de estas dos aproximaciones:

- Utilizar modelos o conjuntos estándar de criterios. La mayoría de los organismos que promueven evaluaciones, como la OCDE o la Comisión Europea, tiene sus propias listas de criterios, que suelen recomendar para el tipo de intervenciones que financian. Sin embargo, nada debe impedir a un equipo de evaluación combinar criterios de distintos manuales si lo considera necesario.
- Establecer los criterios según las prioridades expresadas por los distintos actores que forman parte de la intervención. Esta aproximación se enmarca dentro de la *evaluación participativa*¹¹, y por lo tanto tiene sus mismas ventajas e inconvenientes. Como inconveniente mencionaremos, en especial, el peligro de incorporar a la evaluación sesgos si no se ha detectado correctamente los intereses de los actores consultados.

El conjunto de los criterios de *pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad* corresponde a la práctica tradicional de la evaluación de la ayuda al desarrollo, formalizada por la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y adoptados por la mayoría de los actores del sistema internacional

¹¹ Ver el apartado 2.4 Metodologías y tipos de evaluación. Principales enfoques para abordar una evaluación.

de ayuda como parámetros que permiten enjuiciar los éxitos o fracasos de la intervención (DGPOLDE, 2007, p. 56). Son por lo tanto una de las primeras listas de criterios que se popularizó y generalizó, y suele constituir un buen punto de partida para una evaluación.

Sin embargo, es necesario advertir que lo que existe hoy en día es un amplio abanico de criterios con denominaciones diversas y agrupados de muchas maneras, algunos de ellos habiendo surgido de la necesidad de los propios equipos de evaluación de valorar aspectos de las intervenciones para los que no encontraban un criterio al uso (práctica que, por otro lado, no conlleva mayor problema que este, el de la proliferación conceptual o la multiplicidad de denominaciones).

En este trabajo se ha optado por hacer una selección de los que se ha considerado más relevantes para las intervenciones en educación, formación e inserción laboral en el ámbito de la discapacidad, los cuales se describen a continuación.

El criterio de Pertinencia

En términos generales, la pertinencia es “la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, p. 43). Algunas instituciones pueden también especificar el contexto de que se trata: “es la medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales de los asociados y las políticas de la CE” (Comisión Europea, 2006a., p. 26).

Para valorar la pertinencia de la intervención debe analizarse primero la propia *justificación* de la misma (si existe, de lo contrario hará falta recabar información al respecto o tratar de inferirla), viendo en qué medida ésta se fundamenta en la evidencia disponible sobre el contexto. Especifica-

mente, deberá constatarse si la intervención se corresponde con la realidad en cuanto a:

- a) La existencia del problema o necesidad declarados (especialmente desde la óptica de la población beneficiaria de la intervención), su correcta definición y la adecuada apreciación de su magnitud y del propio contexto en el que se desarrolla.
- b) La posibilidad de éxito abordándolo con una intervención de esas características, y qué aspectos contextuales (jurídicos, culturales o ambientales) pueden condicionarla seriamente.

Una intervención pertinente es, por lo tanto, aquella que define correctamente una situación sobre la que quiere actuar, y dado el contexto en que se encuadra es en sí misma la mejor forma posible de hacerlo.

En cambio, no debe confundirse la evaluación de la pertinencia con un enjuiciamiento *político* de las intervenciones, es decir con la valoración de la decisión última de priorizar uno u otro ámbito de la agenda política (en un sentido amplio, incluyendo también la propia agenda que tienen las instituciones del tercer sector). Esa tarea no corresponde al mundo de la evaluación, sino al del debate público y el juego político, y aunque no siempre sea fácil trazar una línea divisoria, es importante tratar de tener presente la distinción cuando se trabaje con el criterio de pertinencia.

En definitiva, para valorar la pertinencia de una intervención el equipo de evaluación puede sintetizar su trabajo bajo la noción de estudiar *“si tiene sentido llevar a cabo esta intervención aquí y ahora”*. Esta idea, si bien tiene un carácter muy general, ayudará a orientar el análisis cuando éste se vuelva excesivamente abstracto.

El criterio de Coherencia

El criterio de coherencia recoge una noción clara: la de la consistencia lógica entre los distintos elementos que forman parte de la intervención. En términos de la descripción de una intervención que se hizo en la Figura 2.1, el criterio de coherencia se centrará, pues, en analizar y contrastar la lógica de la intervención.

Lo primero que debe analizarse desde la óptica de la coherencia es, de este modo, si los objetivos de la intervención están bien definidos y si se corresponden con las necesidades declaradas (o con la evidencia obtenida tras el estudio de su pertinencia), lo que en ocasiones se denomina *coherencia externa*.

La formulación de objetivos que sean claros, suficientemente específicos y bien dimensionados es una de las mayores carencias que suelen encontrarse en las intervenciones, y no es extraño que en general éstas incorporen objetivos sobre (o infra) dimensionados respecto a la problemática detectada, o incluso que algunos de ellos no estén en absoluto relacionados con la misma. Además, en el caso de que se expliciten cuáles son los resultados operativos previstos, la evaluación deberá verificar también que los mismos están correctamente vinculados a los objetivos de naturaleza más estratégica.

En segundo lugar, el eje para valorar el resto de la coherencia de la intervención, que en este caso se denomina *coherencia interna*, es la *lógica de la intervención* en la que se fundamenta (esté explicitada o no). El equipo de evaluación, por tanto, debe reconstruir esa lógica, validar cada una de las hipótesis principales, así como la cadena de relaciones causales: partiendo de los recursos destinados a la intervención, éstos permiten realizar ciertas actividades que generan unos resultados (*outputs*) y unos impactos (*outcomes*).

Una forma práctica de abordar esta reconstrucción es hacerlo “de atrás hacia adelante”, es decir, partiendo del impacto que se pretende conseguir para ver qué resultados previos son necesarios, qué acciones deberán ejecutarse para generarlos, y qué recursos requieren dichas acciones.

Todas las cuestiones que acabamos de enumerar deben ser coherentes entre ellas, pero también respecto a la información de contexto que tengamos, incluyendo el entorno institucional en el que se encuadre la intervención, ya que muchas veces los principales problemas de coherencia en cuanto a los recursos y las actividades surgen por no haberse considerado adecuadamente *quién* (qué unidad de gestión) va a tener que ejecutarlas, y *qué limitaciones* (o intereses) tiene.

Con todo, si bien la noción conceptual de coherencia (o falta de ella) es ampliamente aceptada y compartida por la gran mayoría de las personas, en la práctica este es uno de los criterios más difíciles de valorar, por su elevado grado de abstracción y por la gran multiplicidad de elementos que pueden tener que analizarse.

El criterio de Complementariedad

El criterio de complementariedad valora en qué medida se ha considerado y tenido en cuenta otras intervenciones (incluyendo las normas o las políticas de gran alcance) que puedan afectar la intervención evaluada en un sentido positivo (de refuerzo) o negativo (de obstaculización). ¿Qué entendemos por intervenciones complementarias? Principalmente, aquellas que:

- Se dirigen a las mismas personas beneficiarias.
- Afectan al mismo problema (aunque puede ser que las personas beneficiarias sean otras, por ejemplo las empresas, en el ámbito de la contratación de personas con discapacidad).

- Persiguen objetivos similares (u opuestos).
- Las ejecuta la misma organización o la misma unidad de gestión (o alguna que está a un nivel inferior o superior jerárquicamente).

En todos estos casos, la evaluación de la complementariedad deberá analizar si la intervención tiene en cuenta la existencia de esas posibles sinergias u obstáculos, y de ser así ver si se toman medidas para aprovecharlas (o atenuarlos).

En concreto, la intervención debería contemplar:

- Si existen elementos de las otras intervenciones, o de su contexto, que pueden obstaculizar su ejecución (por ejemplo, existen requisitos legales o administrativos que no se han tenido en cuenta).
- Si existen solapamientos entre intervenciones, actuando sobre el mismo problema y de forma similar pero desde organizaciones distintas (por lo que seguramente se está utilizando recursos que se podrían asignar mejor).
- Si existen posibles sinergias entre intervenciones, es decir si hay evidencia de que varias intervenciones que actúen conjuntamente sobre un mismo problema producen mejores resultados que si actuasen por separado.

Las cuestiones relacionadas con la complementariedad (o falta de ella) entre intervenciones habitualmente suelen aparecer como nueva evidencia hallada durante el proceso de evaluación, de modo que en general muchas de ellas no se habrán previsto durante la fase de diseño de la misma, lo que no debe interpretarse como una carencia o problema.

En cambio es importante recordar que valorando el criterio de complementariedad el objetivo último que se persigue es el de proponer mejoras

en el diseño de la intervención evaluada, no de aquellas que le son complementarias; no debemos pues caer en el error de proponer cambios generales en la estructura de todo un conjunto de políticas, ni de querer enmendar cualquier intervención relacionada con la que se está evaluando.

En la práctica, el criterio de complementariedad es de los que menos se trabajan y de los que suele asignárseles una baja prioridad cuando se evalúa, aunque muchas veces pueda ser de los más determinantes para el éxito o el fracaso de una intervención.

El criterio de Eficacia

El criterio de eficacia valora el “grado de consecución de los objetivos (implícitos o explícitos) de una intervención, en función de su orientación a resultados” (DGPOLDE, 2007, p. 111). La razón última de las intervenciones es lograr producir unos resultados y un cambio en la sociedad, por lo que éste es uno de los criterios esenciales en evaluación, que además analiza un aspecto de la intervención que es el que suele tener en mente la mayoría de la gente cuando piensan en *evaluar*. Por esa misma razón, partiendo de una primera definición más bien general han proliferado las adaptaciones que la completan o complementan con matices importantes.

Así, una primera cuestión a tener en cuenta es que, como acabamos de ver, la consecución de los objetivos de la intervención será relevante para valorar su eficacia en la medida en que la intervención *se oriente a resultados*. Es decir, en algunos casos pueden existir intervenciones que declaren explícitamente que la consecución de determinados resultados no es el único aspecto relevante, o incluso no es el más relevante (y se le da prioridad, por ejemplo, a la participación de los actores en el propio desarrollo de la intervención). En esos casos, la valoración de la eficacia deberá incorporar también el análisis de cualquier otra dimensión que la propia intervención considere importante.

Igualmente, es habitual que las intervenciones lleven aparejados más de un objetivo, en cuyo caso valorar la eficacia de la intervención en su conjunto va a requerir tener en cuenta la *importancia relativa* de cada uno de ellos (esté o no explicitada en la intervención)¹². Cuando la intervención no establezca un orden de prioridad será el equipo de evaluación el que deberá proponerlo en base a la mejor evidencia que haya podido encontrar al respecto: investigación académica, ejemplos de otras intervenciones o de otros países, el punto de vista de los actores, etc.

Una segunda dimensión que también se suele considerar que abarca el criterio de eficacia, dimensión que habitualmente se analizará primero, es la correcta ejecución e implementación de la intervención, es decir, si se han realizado las actividades y los procesos previstos, o en qué medida se han reformulado adecuadamente para afrontar dificultades imprevistas. El grado de profundidad que se puede alcanzar en este aspecto será tanto como lo estime oportuno el equipo de evaluación, incluso entroncando con el análisis de organizaciones y la utilización de herramientas estandarizadas de evaluación de procesos (como por ejemplo los modelos CAF o EFQM).

Por último, en términos de la lógica de la intervención, el criterio de eficacia analizaría pues las dos etapas intermedias, de realización de actividades y de generación de resultados (*outputs*). Es decir, se trata de una visión *a corto plazo*, que el equipo de evaluación deberá distinguir del análisis de los efectos a largo plazo, el cuál debe recogerse bajo los criterios de efectividad o sostenibilidad.

El criterio de Efectividad

La efectividad es en realidad un concepto compuesto de diversos elementos, todos ellos vinculados a la noción de *impacto* de una intervención y que

¹² Véase también la definición del criterio en Comisión Europea (2006a, p. 26).

han ido surgiendo como un perfeccionamiento en la medición de la eficacia¹³. Así, el criterio de efectividad toma también como punto de partida el análisis de los resultados de la intervención, pero profundiza en las siguientes tres direcciones:

1. Discernir aquellos resultados que son *estrictamente imputables* a la misma, distinguiéndolos de los que pueden haber sido producidos por otras causas (como la propia evolución del contexto socio-económico, o la existencia de otras intervenciones actuando en ese mismo ámbito). Ello puede considerarse como el impacto “neto” de la intervención.
2. Extender en el tiempo el análisis de los resultados, estudiando lo que ocurre *en el largo plazo*: ¿la intervención ha producido un cambio estructural (de fondo) que mantiene sus efectos en el tiempo, o bien éstos van desapareciendo gradualmente?
3. Tomar en consideración aquellos efectos (positivos o negativos) producidos por la intervención pero *no incluidos entre sus objetivos*, o aquéllos que han sido totalmente inesperados; éstos pueden darse tanto en las personas que directamente han participado en la intervención, como en el resto de actores sociales que interactúan con ellas.

Mientras la eficacia es un criterio de evaluación restringido, vinculado a los objetivos declarados de la intervención y por tanto con una lógica “en positivo”, la efectividad va más allá y explora *todos* los efectos producidos por la intervención: positivos y negativos, esperados y no previstos. En términos generales pues, la noción de impacto trata de capturar el conjunto de todos los cambios socioeconómicos generados por la intervención, aunque solamente aquellos que sabemos con certeza que han sido producidos por ella.

¹³ Aunque es difícil condensar esos diversos aspectos en una única definición, para una propuesta relativamente operativa ver la definición de *impacto* en DGPOLDE (2007, p. 114).

En el primer caso, cuando se busca discernir qué resultados son realmente producto de la intervención, se debe trabajar con el concepto de *contrafactual*: “¿qué hubiese sucedido si la intervención no se hubiese llevado a cabo?” Si se consigue responder a esa pregunta, entonces la diferencia entre lo que hubiese sucedido y lo que hemos observado que ha pasado en realidad serán los efectos imputables a la intervención.

Ni que decir tiene que la construcción y análisis de contrafactual es una tarea compleja, para la que existen diversas aproximaciones metodológicas pero todas ellas con importantes retos de aplicabilidad. En general para intervenciones de alcance reducido o medio, y sobre todo si están localizadas geográficamente, el enfoque cuasi experimental ha sido el que más popularidad ha adquirido durante los últimos años. Consiste en intentar establecer un grupo de personas que actúe como *control*, es decir que se parezcan mucho en el máximo número de aspectos posible a las personas que han participado en la intervención (y que se llamarán grupo de *tratamiento*), pero que ellas mismas no hayan participado, de modo que lo que les suceda en el mismo intervalo de tiempo es una buena aproximación de lo que podría haber pasado al grupo de tratamiento si la intervención no hubiese existido.

Por ejemplo, supongamos que se está evaluando un programa de inserción laboral para personas con discapacidad en Alcorcón, en el cual participaron 200 personas. No debería ser difícil (aunque seguramente sí será costoso) encontrar en Getafe un número similar (o incluso mayor) de personas con discapacidad que compartan similitudes con las que participaron en el programa: en cuanto a su sexo y edad, grado de discapacidad, contexto socioeconómico, etc. Seguramente en este ejemplo sí aparecerían más dificultades en cuanto se intentase que las personas del grupo de control (las de Getafe) no hayan participado por su cuenta en ningún otro programa de esa localidad (lo que minaría considerablemente la comparabilidad entre los dos grupos), pero ello ya forma parte de la

difícil técnica de la construcción de contra-factuales en el ámbito de las ciencias sociales¹⁴.

Otra familia de técnicas para abordar el análisis de contrafactuales consiste en aquellas que profundizan en el estudio detallado de la implementación de la intervención, con el objetivo de hallar evidencia lo bastante sólida de que uno u otro resultado *muy difícilmente se habría producido de no existir ésta*. Así por ejemplo, si en el programa de inserción han participado personas que llevaban muchos años sin encontrar trabajo, y durante el mismo se ha realizado una labor intensiva tanto de capacitación de esas personas como de concienciación de las empresas de la zona, ello puede considerarse evidencia suficientemente sólida de que quienes hayan encontrado trabajo en esas empresas difícilmente lo habrían podido hacer sin la intervención.

Por otro lado, cuando se trata de considerar qué ocurre en el largo plazo, las dificultades metodológicas no son especialmente relevantes, y en general será suficiente con extender el análisis de la eficacia y la efectividad de modo que abarque un periodo de tiempo prolongado tras la finalización de la intervención. En cambio, lo que sí puede resultar es muy costoso o incluso impracticable, cuando no haya forma alguna de localizar o seguir en contacto con las personas que participaron en la intervención.

Finalmente, apreciar los efectos indirectos o no previstos va a requerir extender el análisis más allá del marco de la intervención, utilizando básicamente las mismas herramientas de estudio pero aplicadas a otros colectivos o ámbitos, y muy especialmente prestando especial atención a las pequeñas evidencias que puedan “asomar” durante el análisis de la propia intervención (ya que no es extraño que alguno de los diversos actores par-

¹⁴ En el apartado 2.4 se ha ilustrado otro ejemplo de cómo puede utilizarse pequeñas diferencias de naturaleza administrativa para obtener un buen grupo de control.

ticipantes en la evaluación apunte a efectos no previstos o inesperados). En este sentido, aquellas técnicas de análisis más estructuradas (como el análisis de organizaciones) serán habitualmente de las menos productivas para abordar este aspecto de la efectividad, ya que tenderán a focalizarse en aspectos de la intervención conocidos de antemano, mientras que las más abiertas y flexibles (como las entrevistas en profundidad), tenderán a producir evidencia algo más relevante (aunque lógicamente menos precisa).

El criterio de Eficiencia

El criterio de eficiencia valora “la medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posible (fondos, habilidades técnicas, tiempo, costos administrativos, etc.)” (Comisión Europea, 2006a, p. 26). El concepto de eficiencia se vincula con las nociones de óptimo y productividad¹⁵, poniendo el énfasis en analizar *la relación* entre los recursos utilizados (*inputs*) y los resultados obtenidos (*outputs*). La relación con los resultados obtenidos es sumamente importante, ya que no se trata de comprobar si la intervención “ha costado” mucho o poco, sino de comparar el grado (o el volumen) de resultados que se han conseguido con los recursos que se han utilizado para ello. Por ejemplo: si la intervención es un curso de formación ocupacional la eficiencia analizaría, entre otros parámetros, cuánto se ha invertido (en euros) por cada participante que finalmente ha encontrado un trabajo, de modo que cuanto mejor fuese esa relación más eficiente sería la intervención.

Es importante señalar que al tratarse de una relación entre dos magnitudes, para valorar el grado de eficiencia de una intervención debe analizar-

¹⁵ La diferenciación convencional entre eficiencia y productividad es que aunque las dos ponen en relación logros y recursos, la última suele expresarse en unidades físicas y la eficiencia en unidades monetarias.

se el comportamiento de cada una de ellas; es decir, una intervención es más eficiente que otra tanto si consigue mejores resultados con los mismos recursos, como si logra al menos los mismos resultados pero consumiendo menos recursos¹⁶. En último término, ello implica que una intervención no puede ser “eficiente” *en sí misma*, sino que siempre es necesario compararla con un escenario alternativo (al contrario de lo que ocurre con la eficacia, donde una intervención sí se puede considerar poco o muy eficaz de forma aislada, según logre alcanzar en mayor o menor medida sus objetivos). Así, que se haya conseguido que, por ejemplo, 300 personas con discapacidad encuentren trabajo gracias a un programa de formación que ha costado 300.000 euros no es, en sí mismo, ni muy ni poco eficiente, sino que antes hay que contrastarlo con alguna alternativa.

Los equipos de evaluación deberán por tanto abordar siempre el criterio de eficiencia desde una perspectiva comparada: o bien estudiando qué otras intervenciones obtienen una mejor relación entre recursos utilizados y resultados conseguidos (y las causas de ello), o bien analizando si hay aspectos de la propia intervención que se podrían mejorar para lograr reducir los costes sin afectar a los resultados, o viceversa.

Por último, es también importante distinguir entre los conceptos de *eficiencia interna* y *eficiencia externa*. En el primer caso la consideración de los resultados de la intervención se circunscribe a los obtenidos directamente y a corto plazo (lo que en este trabajo venimos denominando *outputs*), y dirigiéndose el foco a cómo se han empleado los recursos durante la implementación de la intervención; en cambio la eficiencia externa amplía el análisis a cualquier tipo de efecto producido por la intervención, abarcándose tanto los indirectos como los de largo plazo (lo que se correspondería con

¹⁶ Este es el planteamiento clásico con el que la teoría económica aborda la cuestión de la eficiencia, y si bien implica cierto grado de abstracción a la larga es el que mejor se adapta a las necesidades de la función evaluativa.

los *outcomes*). En el ejemplo anterior, donde 300 personas con discapacidad habían encontrado trabajo tras asistir a un curso, sabemos que esas personas que ahora tienen un empleo van a generar riqueza y van a pagar impuestos, lo que se puede considerar un efecto positivo de la intervención que también se debe tener en cuenta desde la óptica de la eficiencia.

Sin embargo, el análisis de la eficiencia externa es extremadamente complejo¹⁷, y requiere del uso de técnicas intensivas en tiempo y recursos y de la asunción de hipótesis que pueden ser algo controvertidas. Además, un paso previo para el estudio de la eficiencia externa es la medición del impacto estrictamente imputable a la intervención, por lo que en el ámbito evaluativo se aconseja encarecidamente que este tipo de consideraciones se aborden exclusivamente desde la óptica del criterio de efectividad, y se circunscriba el criterio de eficiencia al análisis de la eficiencia interna.

El criterio de Sostenibilidad

En términos generales, se suele entender por sostenibilidad de una intervención su capacidad de producir unos efectos (o resultados) que contribuyan a que pueda mantenerse en el tiempo por sí misma, de modo que tras retirarse (o acabarse) la financiación inicial ésta pueda seguir prolongándose¹⁸.

Esta perspectiva, también recogida bajo la denominación de *viabilidad*, se vincula con aquellas intervenciones de naturaleza más económica (que tra-

¹⁷ En la correspondiente especialidad de la ciencia económica se suele llamar “análisis coste-eficacia” al de la eficiencia interna, y “análisis coste-eficiencia” al de la externa; sin embargo es una terminología algo confusa para personas no iniciadas, por lo que se desaconseja su uso en el ámbito de la evaluación.

¹⁸ En el caso de intervenciones cuya implementación conlleva un impacto ambiental, el criterio de sostenibilidad contempla también el hecho de que no se deteriore el medio ambiente (si bien es un caso que no se profundizará en este trabajo por estar fuera del ámbito de interés del mismo).

tan de poner en marcha mecanismos o estructuras capaces de generar ingresos) y entronca directamente con el criterio de eficiencia: una intervención más eficiente casi siempre será también más sostenible. Del mismo modo, y al igual que ocurriría con la eficiencia, requiere un análisis comparativo que relativice la medición de la sostenibilidad: interesa hablar de intervenciones que son más o menos sostenibles que otras, y no tanto de si una intervención en concreto es en sí misma totalmente sostenible.

Una segunda perspectiva, más cercana al ámbito de la evaluación profesionalizada, entiende la sostenibilidad como la medición de qué efectos de la intervención es previsible que se mantengan una vez ésta finalice, independientemente de las posibilidades de prolongarla en el tiempo o de reeditarla¹⁹. Sin embargo, así expresada la sostenibilidad es exactamente lo mismo que el impacto a largo plazo (que hemos considerado en la definición del criterio de efectividad), de modo que en la práctica evaluativa ambas denominaciones suelen usarse indistintamente. En cualquier caso, el equipo de evaluación simplemente deberá ser cuidadoso y especificar a qué se refiere cuando valora el criterio de sostenibilidad, aclarando si meramente está analizando la duración del impacto tras la intervención, o si también se va a considerar la generación de ingresos y recursos propios para su eventual reedición.

Los criterios de Participación y Transparencia

Estos dos criterios se relacionan con los principios de buen gobierno (o gobernanza), y por lo tanto se aplicarán habitualmente cuando se trate de intervenciones de naturaleza pública (si bien frecuentemente grandes insti-

¹⁹ Así, la sostenibilidad valoraría en qué medida hay una “continuación de los beneficios de una intervención después de concluida, o bien una situación en la que sus ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el paso del tiempo” (DGPOLDE, 2007, p. 118).

tuciones del tercer sector hacen suyos algunos de los mismos principios de buen gobierno que se requiere del sector público).

El criterio de *participación* valora en qué medida la intervención ha sido promovida, diseñada y ejecutada con el suficiente protagonismo de los distintos actores sociales implicados o afectados por la misma, y muy especialmente con la implicación de las personas destinatarias que sufren el problema o la necesidad sobre la que se pretende actuar. La participación puede valorarse básicamente en dos dimensiones. En primer lugar puede analizarse la *cantidad* de participación que ha habido, es decir, cuántos actores y con qué intensidad han participado en cada una de las distintas fases de la intervención (en su justificación, su diseño, su ejecución y en la difusión de sus resultados)²⁰. Pero también puede analizarse la *calidad* de esa participación, es decir constatar si se ha recabado la mejor información que podía aportar cada actor, y especialmente si sus puntos de vista han sido incorporados para mejorar la intervención (o, en el caso de que no lo hayan sido, si ello se ha justificado suficientemente).

El criterio de *transparencia*, en cambio, se concentra en analizar en qué medida todas las decisiones y acciones del programa son públicas y de libre acceso, tanto para los actores implicados como especialmente para el conjunto de la ciudadanía. La publicidad debería además extenderse a todas y cada una de las etapas de la intervención: el análisis de la realidad social y su justificación, la elección de los objetivos, el diseño, su ejecución y, cómo no, sus resultados y su evaluación (cuando la haya).

Un último aspecto importante a tener en cuenta es que, en la gran mayoría de los casos, los propios actores serán uno de los mejores medios

²⁰ Podría también entrar a valorarse como parte del criterio de participación lo que hayan participado los actores en la propia evaluación, aunque ello sólo tendría sentido si ha venido “impuesto” por quien encargó la evaluación (ya que si lo ha decidido el equipo de evaluación estaría, en cierto sentido, evaluándose a sí mismo).

para garantizar la publicidad y la adecuada difusión de la información relativa a la intervención, siendo éste el punto donde se entrecruzan ambos criterios: asegurar una correcta participación de los actores (también en el proceso evaluativo) será a su vez una de las formas más eficaces de garantizar la suficiente transparencia de la intervención.

Las preguntas de evaluación

Las preguntas son, junto con los indicadores, la columna vertebral del diseño de toda evaluación. Determinan cómo vamos a enjuiciar los criterios de evaluación en los que queremos centrarnos: se asocia un conjunto de preguntas a cada criterio, y en base a cómo las respondamos deberemos ser capaces de argumentar si la intervención es más o menos coherente, eficaz, etc.

Sin embargo, es importante elegir bien qué se va a preguntar, y para ello antes hay que tener claro *qué tipo de respuesta necesitamos*. Las preguntas de evaluación *no* deben preguntar por aquello que queremos saber sobre la intervención, ya que esa tarea en realidad corresponde a la parte de análisis de la misma; deben preguntar por “aquello que necesitamos saber para *poder emitir un juicio* sobre determinado aspecto de la intervención”. Así por ejemplo, si estuviésemos evaluando los criterios de pertinencia y coherencia en el caso de un curso de formación ocupacional para personas con discapacidad:

- La pregunta “¿cuáles son los objetivos estratégicos de la intervención?” *no* sería en realidad una buena pregunta de evaluación. Es algo muy importante y que queremos saber, pero que por sí mismo no permite enjuiciar si la intervención es pertinente o coherente, ya que una eventual respuesta (digamos que fuese “el objetivo estratégico es lograr que un 10% de la población local con discapacidad encuentre un trabajo”) no proporciona en realidad el tipo de información adecuada.

- En cambio la pregunta “¿la población local con discapacidad ha manifestado necesitar mejor formación para poder encontrar trabajo?” sí permitiría valorar la pertinencia de la intervención, ya que si la respuesta fuese negativa ello estaría apuntando a que tal vez no sea necesario un curso de formación ocupacional.
- Y la pregunta “¿los objetivos estratégicos identifican y se enfocan hacia el colectivo de personas con discapacidad que más necesita un empleo?” sería igualmente una buena pregunta para valorar el criterio de coherencia, ya que los objetivos de la intervención no estarían bien diseñados si la respuesta fuese “no” pero el equipo de evaluación hubiese detectado que, en realidad, el problema de la falta de empleo se concentra en personas con cierto tipo de discapacidad.

Entender e interiorizar esta diferencia es esencial para posteriormente poder llevar a cabo un buen proceso de enjuiciamiento, si bien no siempre resulta fácil e inmediato²¹. La clave está en trabajar y reelaborar cuanto sea necesario la formulación de las preguntas, de modo que sus eventuales respuestas siempre reflejen una gradación y sean del tipo “mucho” o “poco”, o en el extremo “sí” o “no”.

En este sentido, la pregunta de evaluación “ideal” sería aquella que empezase por “¿En qué medida...?”, ya que por definición la respuesta nos servirá para valorar el grado de cumplimiento del criterio al que se asocie. Serían pues ejemplos de preguntas tipo:

- ¿En qué medida está documentada la necesidad que la intervención quiere paliar? (pertinencia).

²¹ De hecho es frecuente que las guías y manuales de evaluación no hagan esta distinción, y recomienden preguntar por cualquier aspecto que se considere relevante.

- ¿En qué medida se vincula claramente cada actividad con un objetivo operativo, y éstos con los estratégicos? (coherencia).
- ¿En qué medida se ha establecido mecanismos de coordinación con otras políticas? (complementariedad).
- ¿En qué medida se ha alcanzado los objetivos previstos? (eficacia).
- ¿En qué medida los resultados de la intervención son atribuibles a la misma? (efectividad).
- ¿En qué medida podría haberse reducido los costes sin socavar los resultados obtenidos? (eficiencia).
- ¿En qué medida la intervención ha generado recursos que permitan sostenerla en el tiempo? (sostenibilidad).
- ¿En qué medida se han implementado mecanismos de participación para el tercer sector? (participación).
- ¿En qué medida se ha comunicado los resultados y los efectos producidos por la intervención? (transparencia).

Ahora bien, aunque esta manera de formular las preguntas asegura su utilidad para poder enjuiciar los criterios de evaluación, en general va a resultar algo superficial y poco informativa. En realidad el equipo de evaluación debe intentar concretar al máximo las preguntas, incorporando todos los aspectos y las peculiaridades que conozca sobre esa intervención en concreto. Para ello, deberá reformular y precisar las preguntas a medida que vaya investigando y conociendo en detalle el funcionamiento de la misma.

El proceso de reformulación y precisión, aplicado al ejemplo anterior del curso de formación ocupacional para personas con discapacidad, puede ser como sigue: supongamos que el equipo de evaluación ha descubierto que en el ámbito local en el que se aplicará el curso, son las personas con gra-

dos reducidos de discapacidad física quienes claramente lo han solicitado y le podrán sacar partido, mientras que para el caso de las personas con discapacidades psíquicas o muy limitativas hay evidencia de que sería mejor otro tipo de aproximación (como el empleo con apoyo o el protegido).

Ante ese escenario, si la intervención se plantea como objetivo estratégico que un 10% de la población local con discapacidad encuentre trabajo, es posible que ese objetivo esté claramente mal dimensionado. Por lo tanto, una buena pregunta de evaluación (bien enfocada y suficientemente específica) para abordar la coherencia podría ser: ¿Las personas con discapacidad física reducida que han manifestado interés en el curso, en qué medida representan al menos un 10% de la población local de personas con discapacidad?

En general, será el equipo de evaluación quién vaya recopilando y analizando la suficiente información sobre la intervención para poder seleccionar y afinar las preguntas de modo que resulten informativas y relevantes. Además, es también recomendable (y habitual) que se tenga en cuenta las sugerencias o aportaciones tanto de quien ha encargado la evaluación, como del resto de actores implicados; sin embargo, lo que *no debe hacer* el equipo de evaluación es trasladar “lo que quieren saber sobre la intervención” directamente a las preguntas de evaluación. Si quien haya hecho el encargo o alguno de los actores está muy interesado en conocer un aspecto determinado de la intervención, ello debe ser *analizado* por el equipo de evaluación y se debe aportar la información requerida, pero eso no significa que deba convertirse en una pregunta de evaluación (a no ser que realmente su respuesta permita enjuiciar algún criterio).

A lo largo de los capítulos 3 y 4 de este trabajo se va a ir proponiendo preguntas de evaluación para los distintos criterios que se analice; sin embargo no se trata de listas cerradas ni exhaustivas, sino simplemente de ejemplos que permiten ilustrar cómo podrían formularse las preguntas para ese criterio en cuestión. Igualmente, junto con las preguntas se propone tam-

bién algunos posibles indicadores asociados, el otro pilar del proceso de diseño de la evaluación.

Los indicadores

Si las preguntas de evaluación tratan de capturar aquello que realmente necesitamos saber para enjuiciar un aspecto determinado de la intervención (un criterio), los indicadores van a ser la principal herramienta para responderlas. Si las preguntas se formulan para que sepamos qué debemos medir, los indicadores van a ser la forma de hacerlo.

Los indicadores son variables, magnitudes, hechos o sucesos observables, que deberían permitir responder las preguntas en términos de “mucho” o “poco” (o bien “sí” o “no”) y que en última instancia nos conducen a *medir* el grado de intensidad con que se alcanza (o cumple) el criterio en cuestión. Así, ante la pregunta vinculada al criterio de eficacia “¿en qué medida se han alcanzado los objetivos de la intervención?”, el indicador “porcentaje de participantes que han encontrado un trabajo” nos permitirá responderla adecuadamente: si por ejemplo el indicador tuviese un valor del 95%, podríamos decir que se han alcanzado los objetivos “casi totalmente”, de modo que la intervención habría sido extremadamente eficaz.

Elegir indicadores adecuados para cada pregunta no es fácil, pero es otro de los pasos determinantes para asegurar un proceso de enjuiciamiento lo más coherente y objetivo posible. Se trata, pues, de intentar acercarse tanto como se pueda al concepto o al criterio a medir, aunque en la práctica muchas veces habrá que conformarse con reflejar aspectos parciales o aproximados, sin llegar a capturar toda la información que idealmente resultaría de interés. En este sentido, debe considerarse una *buena práctica* el asignar a cada pregunta de evaluación más de un indicador (entre 2 y 4 es una cantidad razonable), de modo que se mida los distintos elementos que se consideran relevantes para esa pregunta.

En términos del tipo de medición que permiten realizar, se considera que existen dos grandes clases de indicadores:

- *Cuantitativos*: magnitudes que se pueden expresar en algún tipo de unidad numérica.
- *Cualitativos*: estados o condiciones que pueden o no cumplirse, y que permiten deducir una “dirección” en la que se orienta la respuesta a la pregunta o el cumplimiento del criterio.

Los indicadores cuantitativos son con diferencia los más utilizados para criterios como los de eficacia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, aunque también pueden jugar un papel importante en el resto de ellos (tal vez con la única excepción del criterio de complementariedad). Se vinculan claramente con el procedimiento de “juicio salomónico” que se ha explicado más arriba, y habitualmente suelen adoptar una formulación compuesta, poniendo en relación dos magnitudes distintas: “número de asistentes respecto a los previstos”, “gasto ejecutado respecto al presupuestado”, etc.

En cuanto a los indicadores cualitativos, éstos se relacionan con el procedimiento de “juicio interpretativo”, y como se ha explicado anteriormente se trata de “piezas” de evidencia que se puede concluir que *refuerzan* o *debilitan* el criterio en cuestión²². Los indicadores cualitativos se suelen utilizar para criterios como los de pertinencia, coherencia y complementariedad, y para los aspectos más difíciles de cuantificar en los de participación y transparencia (como cuando se trata de comprobar en qué medida se ha hecho caso o no de las sugerencias aportadas por los actores). Así, ejemplos de indicadores cualitativos podrían ser el detalle con el que la intervención ana-

²² En el ámbito de la evaluación profesional existe un debate abierto sobre si es correcto conceptualizar la existencia de *indicadores* cualitativos, o debería hablarse exclusivamente de juicio interpretativo sin recurrir a la noción de que haya indicadores para ello.

liza las necesidades de la población afectada (criterio de pertinencia) o la habilitación de un órgano de interlocución (criterio de participación).

Una segunda forma de clasificar a los indicadores es según sean *directos* (referidos específicamente a aquello que se desea medir), o *indirectos* (miden un aspecto distinto del que se quiere valorar, pero que se sabe que tiene un comportamiento muy similar). Un ejemplo de indicador indirecto sería el número de personas que ha terminado un curso de formación ocupacional como aproximación del número de personas que realmente han adquirido nuevas competencias (en ausencia de un examen o una prueba final), ya que sabemos que en general si hay más personas que acaban el curso, podemos esperar que hayan aumentado en la misma proporción las que se han formado. Los indicadores indirectos son ampliamente utilizados en evaluación, y no debe tenerse reparos en recurrir a ellos cuando no exista una alternativa mejor.

Por último, el diseño y la selección de indicadores es también una tarea clave a la que hay que dedicar el tiempo y el esfuerzo necesarios por otro motivo: los indicadores van a determinar *qué datos* hay que recopilar, así como *a qué fuentes de información* habrá que acudir.

Construcción de la matriz de evaluación

Hasta el momento se ha analizado por separado los diversos elementos que van a servir para construir la matriz de evaluación, la que a su vez es el esqueleto de la evaluación y refleja cuáles son las decisiones que se han tomado para enjuiciar la intervención. Sin embargo, ¿en qué orden debe ir diseñándose y encajándose cada parte? En principio, la secuencia natural sería la siguiente:

1. Se decide, de mutuo acuerdo con quien encargó la evaluación y tras consultar a los actores implicados, qué criterios de evaluación se consideran prioritarios y evaluables.

2. Se establece una batería de preguntas para cada criterio que se va a evaluar.
3. Se eligen y especifican uno o varios indicadores asociados a cada pregunta.
4. Se investiga en qué fuentes de información puede encontrarse el valor concreto o los datos necesarios para cada indicador²³, o se establece qué herramientas de recogida de información y qué técnicas de análisis van a usarse para calcularlos.

Respecto al punto 4, conviene precisar que su inclusión en la matriz de evaluación no siempre es necesaria, ya que las fuentes de información no forman parte, en sentido estricto, del proceso de enjuiciamiento; sin embargo sí es una *buena práctica* el hacerlo, ya que en general facilitará al equipo de evaluación el darse cuenta de que un eventual indicador es imposible de calcular porque no existe la información necesaria para ello o no está en absoluto disponible.

Ahora bien, el proceso de cuatro etapas que acabamos de describir dista mucho de ser una fórmula estática y secuencial. En realidad, el equipo de evaluación deberá ser muy flexible y mantener una revisión constante de la matriz, en un proceso iterativo de mejora constante: en función de lo que descubra tratando de formular las preguntas se puede descartar un criterio o añadir otro nuevo, al proponer indicadores para una pregunta en concreto se verá que está mal formulada (o viceversa), al tratar de decidir cómo se va a calcular el indicador se puede constatar que éste en realidad no se ajusta al concepto que se quiere medir, etc.

²³ En ocasiones se utilizan las expresiones “fuentes de verificación” y “verificar el indicador”, ya que el proceso de obtener y calcular su valor se suele denominar *verificación*.

La matriz de evaluación deberá por tanto evolucionar en consonancia con el mayor conocimiento que va adquiriendo el equipo de evaluación tanto de la intervención como de su contexto. Sin embargo, simultáneamente hay que tratar de evitar que un exceso de modificaciones y cambios en la matriz desvirtúen su propósito y especialmente su consistencia interna: si tras un buen análisis se concluye que determinada pregunta de evaluación es adecuada y que se ha seleccionado el mejor indicador posible no conviene modificarlos ante la primera dificultad práctica.

Del mismo modo hay que saber dar el protagonismo estrictamente necesario a las demandas de quien encargó la evaluación y del resto de actores implicados. No será raro que sus prioridades se manifiesten inicialmente en forma de preguntas o incluso de indicadores (quieren evaluar la intervención porque se ha observado que una determinada magnitud, como el número de personas que solicitaron atender un curso de formación, ha tomado valores sorprendentemente bajos o altos), y en ese caso el equipo de evaluación deberá explorar cómo integra ese elemento en la matriz sin que ésta pierda su coherencia y funcionalidad.

En definitiva, si en algún punto se puede hablar de un “arte de saber evaluar” es en el diseño y la elaboración de la matriz de evaluación (lo que, dicho sea de paso, plantea una cierta tensión cuando se considera que las evaluaciones deben ser lo más neutras y objetivas posibles). Lo que el equipo de evaluación deberá tratar de conseguir, pues, será una matriz *equilibrada*: que incorpore las necesidades de información de los actores en su justa medida, que aborde los aspectos realmente importantes de la intervención y permita enjuiciarlos de forma clara y explícita, y que en la práctica se pueda encontrar u obtener la información necesaria para calcular y verificar los indicadores.

Finalmente, en la siguiente figura mostramos un ejemplo del formato en el que suelen presentarse las matrices de evaluación:

FIGURA 2.3
Ejemplo del formato de las matrices de evaluación

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores	Fuentes de información
<i>Periferencia</i>	<p>¿Hay suficiente evidencia sobre la existencia de esa necesidad entre las personas con discapacidad?</p> <p>¿En qué medida se ha detallado adecuadamente que personas y con que tipo de discapacidad necesitan la intervención?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menciones a la necesidad en encuestas al respecto • % de la población con discapacidad a la que se ha consultado 	<ul style="list-style-type: none"> - EDAD 2008 - En la propia introducción justificativa de la intervención
<i>Coherencia</i>	...	<ul style="list-style-type: none"> • Similitud entre el análisis hecho por la intervención y el que se hace en estudios sobre esta cuestión <p>...</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos pública de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea <p>...</p>

2.6. LAS FUENTES Y LOS INSTRUMENTOS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN. ELECCIÓN, DISEÑO Y UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS DE ANÁLISIS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS

Como hemos visto en el apartado anterior, una vez se ha elegido qué indicadores van a utilizarse para responder las preguntas de evaluación, hay que proceder a calcularlos o verificarlos, es decir establecer qué valor toman o qué información consideramos que es relevante para ver en qué sentido apuntan (en el caso de indicadores cualitativos). Así por ejemplo, si el indicador en cuestión fuese “el porcentaje de participantes del curso que han encontrado trabajo” (indicador cuantitativo) habría que saber cuál es ese porcentaje para el caso de la intervención evaluada, mientras que si fuese “concordancia entre los argumentos de la memoria justificativa de la intervención y los de la legislación aplicable” (indicador cualitativo) habría que analizar ambos textos para decidir y argumentar en qué medida concuerdan.

Sin embargo, para ello es necesario primero distinguir entre fuentes o instrumentos de recogida de información, y técnicas (cuantitativas o cualitativas) de análisis de la misma:

- Las fuentes o instrumentos de recogida de información son aquellos sitios o herramientas a los que el equipo de evaluación “acude” para *obtener información*, es decir para pasar de una situación de planteamientos teóricos o hipotéticos a una en la que se dispone de datos concretos, tomen estos la forma de documentos o estudios científicos, bases de micro-datos, explotaciones estadísticas, recopilaciones de entrevistas, etc.
- Las técnicas de análisis son mecanismos (o procesos) mediante los cuales se *procesa* (o transforma) la información que ya hemos obtenido para así extraer el conocimiento que realmente nos interesa, que en el caso de la evaluación consiste en poder calcular o verificar el indicador en cuestión. Algunos ejemplos podrían ser el análisis factorial para el caso cuantitativo, o el análisis de contenidos para el cualitativo.

En general podría decirse que si las fuentes y herramientas responden a la pregunta “¿de dónde vamos a obtener la información?”, las técnicas de análisis responden a “una vez la tengamos, ¿cómo vamos a utilizarla?”. Además, esta distinción conceptual conlleva, en términos prácticos, una estructura de dos etapas, en la que primero se decide cómo se va a obtener la información y se procede a su recopilación, y posteriormente ésta se analiza mediante una técnica determinada.

En cambio lo que no existe es una única correspondencia entre herramientas de recopilación y técnicas de análisis (si bien es cierto que en la mayoría de los casos una herramienta determinada suele ajustarse mejor a uno cierto tipo de técnica). Así, se puede recabar información procedente de estudios y bibliografía relacionada con la intervención para analizarla primero de una forma interpretativa y así responder a los indicadores cualitativos, y posteriormente utilizar los datos numéricos que contenga para responder a los cuantitativos; o bien pueden realizarse entrevistas en profundidad con la intención de realizar un análisis de discursos, pero luego proceder también a contar el número de menciones que se ha hecho a un determinado problema (y utilizarlo como indicador cuantitativo).

A continuación se detallarán primero los principales tipos de fuentes de información que existen, luego los instrumentos de recogida de la misma en el caso de que esa tarea la realice el propio equipo de evaluación, y por último se abordarán brevemente las distintas técnicas de análisis que pueden emplearse.

Fuentes de información primarias y secundarias

La tipología más importante organiza las fuentes de información en función de quién sea el agente que lleva a cabo la recogida de la misma, y con qué propósito lo hace. Así:

- Las fuentes *primarias* son aquellas en las que el propio equipo de evaluación (o de investigación, o cualquier otra persona que esté partici-

pando en la actividad evaluativa) se encarga directamente de producir la información acudiendo a donde ésta se encuentra, es decir, diseña y lleva a cabo las entrevistas, las encuestas, etc. Además, desde el primer momento se trata de un proceso *ad-hoc*, el cual se planifica y ejecuta con la intención de informar esa evaluación en concreto.

- Las fuentes *secundarias* son aquellas en las que otra persona (o grupo de personas) se encargó de producir y recopilar la información, generalmente poniéndola al alcance del público con posterioridad y habiendo diseñado el proceso de recogida de la misma con un propósito distinto al de la evaluación que ahora se está llevando a cabo. Sería el caso de las encuestas oficiales, las investigaciones académicas, etc.

En la práctica, hablar de las fuentes primarias equivale a considerar con qué instrumentos o herramientas se va a recopilar la información, por lo que ello se tratará en profundidad un poco más adelante.

Respecto a las fuentes secundarias, lo más importante que hay que tener presente es que si bien pueden constituir una fuente masiva de datos e información (especialmente si se acude a Internet), hay que recordar que fue generada con otro propósito y que rara vez podrá manipularse con comodidad, de modo que cuando se utilicen fuentes secundarias muchas veces no podrá obtenerse aquella información que responde exactamente a nuestros indicadores (de hecho esa será una de las principales causas que motiven revisiones del diseño de la matriz de evaluación y de sus indicadores). Entre las fuentes secundarias más utilizadas, conviene destacar²⁴:

- *Estadísticas oficiales*: son la fuente de datos secundaria más importante para cualquier equipo de evaluación. Suelen tener un grado de fiabi-

²⁴ Los ejemplos específicos para el ámbito de la discapacidad al que atañe este trabajo se detallan más adelante, en los apartados 2.9 y 2.10.

lidad y calidad aceptables, así como de visibilidad y transparencia, ya que son de las más utilizadas y criticadas. Además, dado que se puede conocer con facilidad y suficiente detalle la metodología empleada, permiten saber hasta qué punto se adecuan a las preguntas e indicadores formulados en la matriz. Sin embargo, un problema crónico que arrastran las estadísticas oficiales en España (con tendencia a mejorar, aunque lentamente) es su irregular dispersión territorial y temporal, incluyendo la existencia de serios retrasos en algunas de ellas²⁵.

- *Estadísticas de otros organismos*: al igual que en el caso de las oficiales, ésta será una fuente importante para cualquier equipo de evaluación, cuyas ventajas e inconvenientes serán equivalentes al grado de conocimiento y cercanía que se tenga con quién elabora la estadística. Cuando exista la posibilidad de conocer bien cómo se ha elaborado, será tan o más útil y funcional que una estadística oficial; en caso contrario, el equipo de evaluación deberá prestar especial atención a cuáles son los intereses de la organización en cuestión, y emplear los datos con una cierta dosis de prudencia.
- *Documentación oficial*: tanto relativa a la propia intervención evaluada como a su contexto institucional o socioeconómico. Puede tratarse de documentación interna que describa la intervención, o bien la estructura, funciones, fines o valores de la institución que la pone en marcha, así como también todo aquello que sea publicado como parte de su política de comunicación (memorias, revistas, folletos, boletines, etc.). Aunque muchas veces tienda a pensarse que la información contenida en la documentación oficial tendrá importantes sesgos, eso mismo puede resultar muy informativo para valorar algunos criterios de evaluación como los de coherencia y complementariedad.

²⁵ Puede encontrarse un análisis y una valoración interesantes sobre este tema en Comas (2008, p. 79).

- *Literatura especializada*: incluyendo literatura científica e investigación académica, ediciones y colecciones de instituciones privadas, trabajo de campo llevado a cabo por organizaciones del tercer sector, etc. Es otra de las fuentes más utilizadas, generalmente por la precisión y fiabilidad de los datos que se presentan y su elevado grado de especialización. Sin embargo, suele tratarse de trabajos relativamente complejos que estudian aspectos muy específicos y distintos a lo que se necesitan en la evaluación, de modo que habitualmente se podrán reutilizar para los indicadores solamente pequeñas partes de la información que contienen.
- *Contenidos aparecidos en medios de comunicación*: aunque se pueda tener ciertas reticencias hacia la información aparecida en periódicos, televisión y otros medios, ésta puede en ocasiones ayudar al equipo de evaluación a discernir entre la importancia relativa de varios datos (o indicadores) distintos que podrían servir por igual para responder a una pregunta. Además, la información publicada por los medios será de especial relevancia para valorar los criterios de participación y, muy especialmente, el de transparencia.
- *Internet*: aunque no se trata tanto de una fuente de información sino más bien un “lugar” donde ésta se almacena y distribuye, como es sabido en los últimos años Internet se ha transformado en una herramienta de primer orden para multitud de profesionales, entre los que no son una excepción los equipos de evaluación. En este sentido, las cautelas que deben tomarse cuando se utiliza información encontrada en Internet para evaluar son las mismas que cuando se usa para cualquier otro tipo de actividad: se podrá confiar en la información en la medida en que se conozca y confíe en la organización o entidad que la produce.

En cambio desde la óptica de qué ventajas específicas ofrece Internet para el caso concreto de la evaluación de intervenciones sociales, po-

siblemente la mayor de ellas sea que abre todo un abanico de posibilidades para “llegar” a los distintos actores implicados, especialmente cuando la intervención hace cierto tiempo que terminó. Así, Internet reduce drásticamente las barreras para ponerse en contacto y recabar información de las personas que participaron en la misma, así como de quienes en su momento la gestionaron, siguieron, etc., lo que tradicionalmente ha venido constituyendo uno de los principales problemas prácticos que tenían que enfrentar los equipos de evaluación.

Instrumentos de recogida de información

Cuando para el cálculo o verificación de cierto indicador se decide que se va a optar por producir la información mediante fuentes primarias propias, el paso inmediato es decidir qué instrumentos (o herramientas) de recogida de la información se van a utilizar. Cómo y cuándo tomar esta decisión se abordará un poco más adelante, pero de cara a facilitar la exposición se procederá antes a comentar los tres principales tipos de instrumentos que existen:

a) Encuestas y censos

Las encuestas son procedimientos mediante los cuales se pregunta, de forma oral o escrita, a una parte de las personas que integran el grupo en el que se está interesado (cuando se pregunta a todas ellas, se denomina *censo*). La información se recoge de forma estandarizada, sistemática e idéntica para todas las personas encuestadas, siendo especialmente relevante que todas y cada una de ellas reciben exactamente el mismo estímulo (Cea D’Ancona, 1996, p. 240).

Un elemento clave de las encuestas es su representatividad estadística: en función del tamaño total del grupo de personas que estemos estudian-

do, se deberá encuestar una *muestra* más o menos grande de personas si se quiere que los resultados sean extrapolables a todo el grupo²⁶.

Las primeras encuestas utilizadas en evaluación tendían a elaborar cuestionarios con preguntas abiertas, tratando de recabar información sobre hechos objetivos y recurriendo a informantes clave o muestras intencionadas (no elegidas aleatoriamente). Sin embargo, con el tiempo se ha evolucionado a un modelo más cerrado, donde se pregunta directamente a las personas afectadas por la intervención y se recaba no sólo información objetiva sino también opiniones o actitudes²⁷.

Por último, algunas de las principales ventajas que tiene el uso de encuestas son:

- Se puede generar grandes volúmenes de información sobre cuestiones de diversa índole.
- Facilitan la comparabilidad de los datos, así como su estandarización y cuantificación.
- En la medida en que se dispone de muestras representativas, los resultados pueden generalizarse.

b) Instrumentos de grupo

Parten de la identificación de diversos informantes clave, para posteriormente realizar una serie de sesiones en grupo donde es la propia interacción

²⁶ Si bien existe abundante literatura sobre los requerimientos técnicos y metodológicos para el diseño y ejecución de encuestas (entre los que se incluye los procedimientos para calcular muestras con representatividad estadística), ello no forma parte de los objetivos de este trabajo. Esta consideración es además aplicable al resto de instrumentos de recogida de información y técnicas de análisis que en adelante se expondrán.

²⁷ Para una excelente discusión sobre las encuestas como herramienta de investigación social, ver Alvira (2004).

entre los participantes la que hace “emerger” nueva evidencia. Dos de las más conocidas son los *grupos de discusión*, y la *técnica de grupo nominal* (TGN).

Se trata de instrumentos muy utilizados en evaluación, especialmente cuando se busca incorporar la perspectiva y la participación de los distintos actores, ya que permiten hacer una puesta en común de las distintas visiones y poner de relieve aquellos aspectos de la intervención realmente importantes. Las técnicas de grupo tienen además la peculiaridad de que operan mediante escenarios de debate y diálogo²⁸, lo que reproduce un contexto social más parecido al que se da en la vida real en comparación con las encuestas o las entrevistas (que veremos a continuación). Sin embargo, que estas herramientas tomen la forma de conversaciones en grupo no significa que no deba prepararse un buen guión antes, que permita conducir el debate hacia las cuestiones que son de interés para la evaluación; así, debe prestarse especial atención a planificar adecuadamente los contenidos a tratar, el objetivo que se persigue y qué mecanismos van a utilizarse para orientar la discusión.

En última instancia, se busca provocar una suerte de “auto-confesiones” de quienes participan, de modo que la propia dinámica de debate haga expresar puntos de vista que generalmente no aparecerían ante una pregunta directa, a la vez que la retroalimentación del grupo ayuda a diferenciar aquello que es compartido y considerado importante, de aquello que es coyuntural o un mero punto de vista particular. Por lo tanto, el equipo de evaluación no deberá sólo escuchar lo que se le dice, sino además observar también las interacciones que se producen en el seno del grupo y, en la medida en que lo considere adecuado, fomentar explícitamente aquellos debates que parecen más prometedores²⁹.

²⁸ Así, un grupo de discusión sería “una conversación cuidadosamente planeada, diseñada para obtener información de un área definida de interés” (Krueger, 1991).

²⁹ En el extremo, cuando los miembros del equipo de evaluación se implican completamente en el debate desde el primer momento y como un participante más, la técnica se encuadra-

c) Entrevistas en profundidad

Las entrevistas toman la forma de una conversación entre el sujeto que produce las observaciones y el que las registra, donde quien está entrevistando dirige el foco de interés mediante las preguntas que hace, siguiendo un guión o una estructura preparada con anterioridad donde se ha seleccionado aquellas cuestiones o temas de interés para la evaluación.

Las entrevistas se utilizan, en primer lugar, cuando se persigue obtener un conocimiento muy detallado de algún aspecto relevante para la evaluación, como pueden ser el funcionamiento de alguno de sus elementos, la realidad social en la que se enmarca, etc. En ese caso suele seleccionarse a personas expertas en esa materia, y se trata pocos temas pero con un grado de detalle y profundización muy elevados.

En segundo lugar, puede también utilizarse cuando el equipo de evaluación persigue obtener unas primeras orientaciones sobre cuáles son las grandes cuestiones a tener en cuenta para la evaluación, es decir cuando se quiere hacer un primer mapeo de por dónde deberá proseguirse la investigación. En ese caso se suele entrevistar a personas que gozan de una perspectiva o una visión más generalista, y la entrevista suele abarcar muchos aspectos pero de una forma más ligera y dinámica.

Existen principalmente tres tipos de entrevistas³⁰:

- *Entrevista conversacional informal*: caracterizada por el surgimiento y realización de las preguntas durante el curso de la propia entrevista.

ría dentro de la familia denominada *observación participante*: “un conjunto de métodos de investigación donde el investigador forma parte de los sucesos que se observan. (...) La participación directa del observador en la situación le permite obtener una imagen más detallada y completa, pero a su vez tiene el inconveniente de que al estar inmerso en la situación que observa está expuesto a la pérdida de objetividad” (Cicourel, 2011).

³⁰ Para una discusión detallada sobre las ventajas e inconvenientes de cada una, ver Vallés (1999, p. 177).

Son las más ágiles y, en cierto sentido, las más cómodas para la persona entrevistada, pero requieren una cierta pericia por parte de quien entrevista.

- *Entrevista semi-estructurada*: donde se prepara un guión previo de temas a tratar, aunque reservándose la libertad de ordenar y formular las preguntas como se desee (incluso de descartar algunas). En la práctica es la más utilizada en evaluación.
- *Entrevista estandarizada abierta*: emplea un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todas las personas entrevistadas, si bien luego la respuesta es totalmente abierta y libre. Sin embargo, la forma en la que posteriormente se procesará y analizará la información sí que debe estar prevista de antemano³¹.

Entre las principales ventajas de las entrevistas encontramos la riqueza informativa que ofrecen y que permiten la posibilidad de preguntar y solicitar aclaraciones, así como su gran flexibilidad y que se trata de una herramienta muy económica. Por el contrario, en muy pocas ocasiones puede utilizarse su contenido para completar directamente los indicadores de la matriz de evaluación, y requieren una labor relativamente compleja de procesar y “filtrar” las respuestas.

Técnicas de análisis de la información

Como se ha visto antes, una vez se ha recopilado la información (procedente de fuentes secundarias o habiendo aplicado directamente herramientas e instrumentos de recogida de la misma), se puede proceder a analizar-

³¹ En teoría se puede hablar también de un cuarto tipo de entrevista, la *estandarizada cerrada*, si bien en la práctica es casi idéntica a una encuesta.

la mediante distintas técnicas, que se agrupan en dos grandes familias: las técnicas *cuantitativas* y las técnicas *cualitativas*.

Una forma sencilla y práctica de ilustrar la diferencia podría ser la siguiente: una vez tenemos los datos (sean éstos una colección de bibliografía y trabajos de investigación, o las respuestas a una encuesta, o las transcripciones de entrevistas), ¿qué vamos a hacer con ellos? ¿Vamos a “contar”, o vamos a “interpretar”? Si la información va a procesarse y utilizarse numéricamente, estaremos realizando un análisis cuantitativo; si en cambio la información se va a interpretar discursivamente, el análisis será cualitativo. Así por ejemplo:

- Hemos realizado un grupo de discusión con las personas que forman parte de cada una de las unidades de gestión de un plan autonómico de empleo con apoyo, y nos interesa saber si los objetivos estratégicos del plan están adecuadamente interiorizados por quienes tienen que llevarlo a cabo. Una posibilidad sería contar y comparar las menciones que han ido apareciendo sobre los distintos posibles objetivos estratégicos, y ver si coinciden o no; en ese caso, el análisis sería cuantitativo. En cambio, una segunda opción sería sintetizar cuáles han sido las conclusiones cuando el grupo entero ha debatido sobre el problema de la indefinición de objetivos; en ese caso el análisis sería cualitativo.

Como es lógico, en la gran mayoría de los casos una determinada fuente o instrumento de recogida de información estará concebido para realizar solamente un tipo de análisis, de modo que por ejemplo con los datos de una encuesta o una estadística oficial raramente podrá llevarse a cabo un análisis cualitativo, ya que ambas se diseñan esencialmente para obtener datos numéricos (a no ser que haya en los cuestionarios alguna pregunta abierta). Sin embargo, hay algunas excepciones en las que de una misma fuente puede analizarse la información de cualquiera de las dos formas: de un estudio de investigación (pueden usarse los datos empíricos que men-

ción, o sus argumentaciones explicativas), o de un grupo de discusión (como hemos visto en el ejemplo anterior).

Por otro lado, una vez hemos distinguido entre un análisis cuantitativo y cualitativo, conviene precisar que para ejecutar cada uno de ellos se han desarrollado una multiplicidad de *técnicas de análisis*, lo que vendrían a ser “formas de contar”, o bien “formas de interpretar”, que han sido convenientemente estandarizadas y metodológicamente validadas. Por ejemplo:

- El análisis factorial es una forma de manipular estadísticamente los datos de una encuesta, que nos permite extraer cierto tipo de conclusiones sobre las que podemos tener una certeza empírica.
- El análisis de contenidos es una forma de interpretar la información contenida en una entrevista, que igualmente nos permite extraer ciertas conclusiones validables metodológicamente.

Existe una gran variedad de técnicas de análisis tanto cuantitativas como cualitativas, aunque no siendo el objetivo de este trabajo el entrar a discutir las solamente se tratará en profundidad alguna de ellas en los apartados correspondientes de los capítulos 3 y 4, mientras que a continuación se ofrecen algunos ejemplos a título ilustrativo:

- *Técnicas cuantitativas*: regresión, discontinuidad en la regresión, método de diferencias en diferencias, análisis factorial, técnicas de emparejamiento (*propensity score matching*, por ejemplo), etc.
- *Técnicas cualitativas*: análisis de contenidos, estudios de caso, análisis cualitativo comparado, etc.

Cómo elegir la mejor combinación

Hasta ahora hemos diferenciado entre fuentes de información, instrumentos de recogida (cuando las fuentes vayan a ser primarias), y técnicas de

análisis de la misma (para obtener un conocimiento que nos resulte útil). Sin embargo, en general en una evaluación en concreto solamente se va a poder utilizar una cantidad o un tipo de fuentes y técnicas determinado, de modo que es importante establecer algunos criterios para poder elegir: para encontrar una buena combinación, el equipo de evaluación deberá equilibrar dos factores contrapuestos.

En primer lugar, la decisión estará fuertemente influida por la naturaleza de los indicadores que se haya seleccionado para responder a las preguntas, ya que como vimos anteriormente éstos serán cuantitativos o cualitativos. Así, si el indicador que mejor creemos que responde a una pregunta sobre eficacia es “% de personas que terminaron el curso”, es evidente que necesitaremos un dato de naturaleza cuantitativo, de modo que o bien vamos a tener que encontrarlo en algún documento oficial, o vamos a tener que utilizar una estadística o llevar a cabo una encuesta. Igualmente, si el indicador es de tipo cualitativo, tendremos que usar una fuente y una herramienta consecuentes.

Sin embargo, el segundo elemento a tener en cuenta (y quizá el más importante), son los recursos de que se dispone para llevar a cabo la evaluación: el presupuesto, pero también el tiempo, las personas y, muy importante en este caso, el conocimiento. Es evidente que casi siempre el recurso a fuentes secundarias será más económico, si bien a veces puede no ser el más ágil y puede necesitar bastante más tiempo que si se realiza una serie de entrevistas bien seleccionadas; igualmente, hay técnicas de análisis muy sofisticadas que requieren de un conocimiento experto en su diseño y ejecución (como pueden ser las técnicas de emparejamiento), e incluso muchas veces para interpretar y utilizar correctamente sus resultados (cuando éstos se encuentren por ejemplo en fuentes secundarias).

Equilibrar pues estas dos necesidades será otra tarea clave que influirá enormemente en la calidad del proceso evaluativo. En particular, los equi-

pos de evaluación deberán evitar caer en cualquiera de los dos extremos: condicionar totalmente la matriz de evaluación a la disponibilidad de unas u otras herramientas (asignando “malos” indicadores a las preguntas simplemente porque se dispone de los medios o la información para calcularlos), o embarcándose en la ejecución de sofisticadas y caras técnicas de análisis para obtener un grado de precisión que realmente no es necesario para enjuiciar adecuadamente la intervención.

En este sentido, hay que tener presente que el uso de una u otra fuente o técnica de análisis no es excluyente, y que como regla general la mejor evaluación es aquella que alcanza una buena combinación de distintas de ellas. Del mismo modo, tampoco es recomendable que el equipo de evaluación se deje guiar enteramente por “aquello que sabe hacer” (diseñando la evaluación en función de las técnicas que domina), y es preciso identificar cuándo el diseño de la evaluación aconseja la incorporación al equipo (o la contratación) de personas expertas en determinada técnica de análisis.

En definitiva, si la construcción de la matriz de evaluación era lo más cercano a poder hablar de un “arte de evaluar”, la selección y utilización de las fuentes y las técnicas de análisis cae claramente del lado de la “ciencia”, por lo que el equipo de evaluación deberá tratar de ser lo más riguroso posible y solicitar ayuda profesional allí donde la necesite.

2.7. ENJUICIAMIENTO EN LA EVALUACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Si se ha prestado atención a todo el proceso detallado en los apartados anteriores, se verá claramente que una vez terminado con éxito dicho proceso el enjuiciamiento emerge de forma casi inmediata. Por lo tanto, no está de más recordar que el poder emitir un juicio de valor sobre distintos aspectos de la intervención (su pertinencia, su eficiencia, etc.) está en el corazón

mismo de la actividad evaluadora, y es una de las cosas que el equipo de evaluación debe tener siempre en mente a lo largo de todas las etapas que vaya abordando (desde la elección inicial del tipo de evaluación hasta su diseño o la selección de técnicas de análisis)³².

El enjuiciamiento se inserta dentro de una *secuencia lógica y sistemática* de cuatro etapas: hallazgos, interpretaciones, juicios y recomendaciones. Por lo tanto, y como hemos ido viendo hasta el momento, los juicios deberán basarse en una recopilación y análisis sistemático de la información, seguido de su correspondiente interpretación (tanto en el marco conceptual de la intervención como en el de la propia evaluación). Este proceso debe realizarse para cada uno de los ámbitos de la intervención que nos interese evaluar, es decir para cada uno de los criterios de evaluación.

Enjuiciar un determinado criterio consiste, a su vez, en utilizar los hallazgos y las interpretaciones para extraer una conclusión de naturaleza gradual sobre el cumplimiento del mismo, tratando de ver si la intervención es más o menos pertinente, o más o menos eficaz, etc. En términos del diseño y la estructura de la evaluación que hemos venido desarrollando en este trabajo, ello se traduce en, una vez obtenidos los indicadores de la matriz de evaluación, proceder a “resolverla” desde atrás hacia adelante (Figura 2.4).

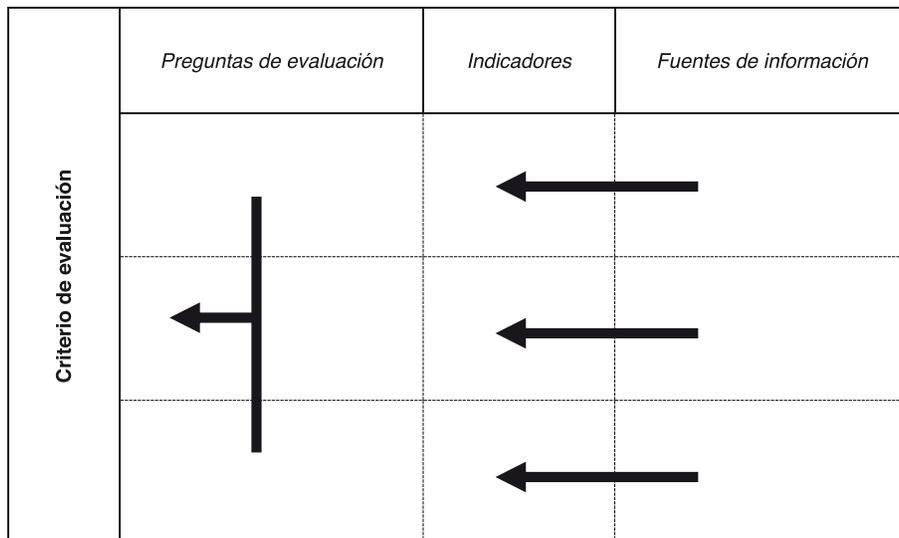
De este modo, la forma de razonamiento podría ilustrarse con el siguiente ejemplo: “dado que los indicadores 1, 2 y 3 toman valores positivos (negativos), se concluye que la respuesta a las preguntas es afirmativa (negativa) y por lo tanto que la intervención es en su conjunto eficaz (o no lo es)”.

Esta forma de enjuiciar va a requerir, en la práctica, la asunción de toda una serie de baremos, ponderaciones o reglas, que permitan priorizar los indicadores y las preguntas para finalmente justificar el razonamiento global

³² La disciplina evaluativa suele además poner el énfasis en la importancia del enjuiciamiento como elemento clave para diferenciar la evaluación respecto de la investigación (Alvira, 1996).

FIGURA 2.4

El enjuiciamiento en la evaluación



que se emita sobre el criterio. Estas decisiones se habrán ido tomando, en su mayor parte, mientras se diseñaba la matriz, especialmente cuando se haya elegido uno u otro indicador para responder a cada pregunta; pero en general es durante el proceso de enjuiciamiento cuando se deben ir haciendo *explícitas*, incorporando al texto de la evaluación la justificación de por qué se considera que esa combinación de valores de los indicadores, aplicados a esas preguntas, permiten llegar a emitir esa determinada valoración sobre el criterio.

Seguidamente, el enjuiciamiento deberá acompañarse también de un análisis y una explicación del porqué de lo que ha ocurrido con la intervención. Así, mientras en el enjuiciamiento se han utilizado los indicadores para

explicitar por qué se considera que la intervención es pertinente, eficaz, etc., en el análisis se exponen las causas de que ello sea así, junto con las razones de que los indicadores tomen esos valores. A título de ejemplo:

- Para valorar el criterio de eficiencia de un programa de formación ocupacional, se ha constatado que los dos indicadores que se incluyeron en la matriz (y sus correspondientes preguntas) toman valores “negativos”: se ha utilizado el doble de recursos de lo inicialmente presupuestado por la intervención, y con ello se han hecho claramente menos cursos que en programas de naturaleza similar. Por lo tanto, en cuanto al enjuiciamiento se considera que la intervención ha sido poco eficiente.

Sin embargo, respecto al análisis de las causas y tras la investigación hecha por el equipo de evaluación, se pone de manifiesto que una parte del problema se explica por la elaboración previa de un mal presupuesto inicial (que infravaloró las necesidades financieras reales), lo que relativiza las conclusiones del primer indicador. En cambio para el valor del segundo indicador (que se hayan hecho pocos cursos), se constata que las razones han sido la inoperancia de parte de la estructura organizativa, lo que es totalmente consistente con el diagnóstico de ineficiencia.

En términos generales pues, el análisis de las causas de lo que se esté diagnosticando y enjuiciando para cada criterio de evaluación va a ser la forma de dotar de sentido a todo el entramado de información que se ha ido recopilando, el cual queda sintetizado en la matriz de evaluación.

Las conclusiones y las recomendaciones

Tanto el enjuiciamiento de los criterios de evaluación como el análisis de sus causas tienen su espacio natural al final del informe de evaluación, en

los capítulos de conclusiones y recomendaciones. Habitualmente, las conclusiones pondrán el énfasis en el proceso de enjuiciamiento y en justificar cómo la información de la matriz de evaluación permite valorar las distintas dimensiones (criterios) de la intervención; en cambio para las recomendaciones se tomará como punto de partida el análisis de las causas o las razones por las que la intervención funciona así, para de este modo poder proponer cambios que la mejoren donde sea necesario (en su pertinencia, su coherencia, etc.). De esta manera se completa la secuencia lógica y sistemática que caracteriza a la evaluación: las recomendaciones estarán basadas en las conclusiones y valoraciones realizadas, que a su vez se fundamentan en una recopilación y análisis sistemático de la información.

Las recomendaciones son sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto a la intervención evaluada, propuestas de cambios pero también de elementos a mantener, o consejos dirigidos a las personas responsables de las distintas áreas o etapas de la intervención. Como se vio en el apartado 2.1, se trata de uno de los principales elementos que distinguen a la evaluación de otras actividades similares, y resultan esenciales para dotarla de utilidad³³. Las recomendaciones deben ser:

- Tan *específicas y orientadas a la acción* como sea posible, evitando ambigüedades o propuestas que en la práctica no se sabe en qué se traducen.
- *Realistas*, enfocándose hacia acciones que estén bajo el control de los destinatarios de la evaluación e incorporando datos y descripciones que tengan que ver con el contexto de la intervención.

³³ Patton, quien ha desarrollado un enfoque centrado en la utilización de evaluaciones, da también importancia a las recomendaciones y, aunque insiste en que no sólo éstas sino todo el resto del proceso evaluativo es lo que provoca y estimula el uso de la evaluación, reconoce sin embargo que a menudo son la parte más visible de un informe de evaluación (Patton, 1997, p. 324).

- *Claras y comprensibles*, de modo que cualquier persona esté en condiciones de entender tanto la recomendación como sus consecuencias. En este sentido, es recomendable que el lenguaje refleje una cierta sensibilidad social y política, teniéndose presente el conjunto de todos los actores que van a leer la evaluación.
- *Verificables*, es decir que al menos sea concebible una forma en la que se pueda comprobar tanto si las recomendaciones se han llevado a la práctica, como los efectos que han tenido.
- *Auto-contenidas*, indicando en la medida de la posible y de forma detallada cómo deberían ser implementadas o puestas en marcha, así como quién debería encargarse de hacerlo.

Para emitir buenas recomendaciones generalmente no es suficiente con haber estudiado y analizado en profundidad la intervención evaluada, sino que dado su carácter “propositivo” se debe disponer también de un conocimiento amplio del contexto (socioeconómico y normativo) en el que ésta se encuadra, para evitar por ejemplo proponer reformas que ya se aplicaron con anterioridad y no dieron buenos resultados. Por ello no es extraño que los equipos de evaluación cuenten con el asesoramiento de especialistas, una de cuyas misiones principales va a ser contextualizar y dotar de sentido las recomendaciones.

Otro aspecto clave que conviene tener en cuenta es que cada una de las recomendaciones debe estar vinculada con claridad a las conclusiones que previamente se hayan constatado. Así, una *buena práctica* suele ser la de numerar tanto las conclusiones como las recomendaciones, de modo que por ejemplo a la primera conclusión le correspondan las recomendaciones 1, 2 y 3, a la segunda las 4 y 5, etc. Del mismo modo, será útil indicar la naturaleza o el tipo de recomendación que se esté haciendo en cada caso: prioritaria o secundaria (según lo relevantes que sean), destinada a mejorar

la intervención evaluada o a informar futuras intervenciones similares, de aplicación inmediata o para el medio plazo, a quién está dirigida, etc.

Finalmente, un último elemento a considerar es el grado de implicación que tendrán los distintos actores que han participado en la evaluación a la hora de definir y redactar las conclusiones y recomendaciones. En cuanto a quienes encargaron la evaluación, en la mayoría de los casos solicitarán que haya una fase de puesta en común, durante la cual se revisan, discuten o modifican tanto las conclusiones como las recomendaciones. Respecto al resto de posibles actores, su grado de implicación dependerá del enfoque con el que se haya diseñado y emprendido la evaluación, especialmente si se trata de un enfoque de tipo participativo tal y como se explicó en el apartado 2.4; en ese caso, se tratará de facilitar tanto como sea posible su implicación en la redacción de ambas, de modo que se genere un sentido de apropiación que será de especial utilidad cuando se trate de los mismos actores que van a tener que aplicar luego las recomendaciones (Torres, Preskill y Piontek, 1996).

2.8. EL INFORME DE EVALUACIÓN Y LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS. IMPORTANCIA DE LOS MECANISMOS DE COMUNICACIÓN

El principal producto en el que finalmente se plasmará todo el proceso evaluativo será casi siempre un *informe de evaluación*. La estructura y el índice del mismo dependerán de cómo se haya diseñado y planteado la misma, junto con las necesidades que exprese quién la encargó. Sin embargo, en general un informe de evaluación debería contener un mínimo de elementos y seguir una estructura que se parezca a la siguiente:

- *Resumen ejecutivo*, el cual debe presentar la evaluación y contener al menos las conclusiones y recomendaciones más importantes.

- *Introducción*, donde se explicita el origen y quién encarga la evaluación, la justificación y el propósito de la misma.
- *Descripción del objeto de evaluación*, es decir de la intervención evaluada y de su lógica, así como de su contexto político, normativo y socio-económico.
- *Delimitación del alcance, el enfoque y el diseño de la evaluación*, especificando los criterios de evaluación y las preguntas más importantes que se van a abordar.
- *Metodología utilizada*: fuentes y herramientas de recopilación de información, así como las técnicas de análisis de datos utilizadas.
- *Exposición, discusión y análisis de la información recopilada*, obteniendo los principales valores para los indicadores y la respuesta a las preguntas de evaluación.
- *Conclusiones y recomendaciones*, vinculándolas a las preguntas de evaluación y a la evidencia y hallazgos obtenidos.
- *Anexos*, incluyendo la matriz de evaluación junto con toda la otra información que se considere relevante.

Por otro lado, además de la calidad deseable en cualquier texto susceptible de ser publicado, en el caso específico de un informe de evaluación es recomendable hacer un esfuerzo para garantizar que cumple con ciertas características adicionales:

- Utiliza un lenguaje claro, sencillo y directo, que sea comprensible por una amplia variedad de audiencias. Para ello es aconsejable evitar el uso de conceptos o términos excesivamente técnicos (dejándolos para los anexos), tratando de que la narración sea amena y siga una estructura lógica fácilmente asimilable.

- Incorpora la información necesaria para ser de utilidad a las personas que previsiblemente deberán hacer uso del informe, en especial aquellas que participan del diseño de intervenciones como la evaluada.
- No excede de lo estrictamente necesario en su longitud, aprovechando los apartados de *resumen ejecutivo* y *anexos* para conservar una estructura manejable y donde sea fácil encontrar la información relevante.
- Utiliza suficientemente los recursos gráficos como las tablas, figuras y cuadros para una mejor exposición de la información.
- Ilustra los hallazgos con ejemplos, profundizando en aquellos casos de especial interés y sugiriendo buenas prácticas trasladables a otras intervenciones.
- Integra adecuadamente los análisis y las consideraciones cuantitativas con las cualitativas, de modo que ambas contribuyan a obtener una visión global y consistente sobre el aspecto de la intervención que se esté valorando.

Con todo, el elemento más importante que debe tener presente un equipo de evaluación es la audiencia principal a la que se destina el informe, considerando además qué relación tienen esas personas o instituciones con la intervención que se ha evaluado. En este sentido, no solamente se intentará ajustar los informes a las necesidades de los destinatarios, sino que se complementarán con cualesquiera otros instrumentos o materiales que puedan facilitar el que la información les llegue correctamente, como por ejemplo: sesiones de trabajo y presentación de resultados, comunicaciones cortas, noticias en boletines periódicos, edición de contenidos multimedia, presencia en eventos públicos, notas de prensa en medios de comunicación, etc.

Un segundo aspecto importante, y en cierto sentido independiente, será el grado de publicidad que se le quiera dar a los resultados de la evalua-

ción, así como la intensidad de la difusión que se lleve a cabo. En general ambas cuestiones serán en última instancia decididas por quién la encargó, si bien conviene tener presente que independientemente de cuál sea la función de la actividad evaluativa que se considere prioritaria (la comprensión de la intervención, la mejora de intervenciones futuras o la rendición de cuentas), todas ellas resultan reforzadas con la publicación y difusión de los resultados. Igualmente, tampoco debe temerse la publicación de aquellos aspectos de la intervención que se han juzgado negativos, ya que debería ser inherente a la decisión de evaluarla el asumir que algunas cosas no habrán funcionado como estaba previsto (pues en definitiva, no existe la intervención perfecta).

En este sentido, es recomendable estructurar todos los elementos que componen el proceso de difusión de los resultados bajo una *estrategia de comunicación*, que optimice los distintos mecanismos de que se dispone y garantice que la información llega en tiempo y forma adecuados. En general, toda estrategia de comunicación deberá contemplar al menos estos dos ejes:

- 1) El *cómo* se transmite la información, de modo que los distintos resultados de la evaluación se comuniquen de forma equilibrada, sin sesgarla hacia aquellas conclusiones de naturaleza más positiva o negativa.
- 2) El *cuándo* se transmite la información, teniéndose presente que la actividad y la estrategia de comunicación puede empezar a operar desde el momento mismo en que se empieza a evaluar.

Así por ejemplo, en la estrategia de comunicación se pueden incorporar consideraciones sobre cómo explicar las razones que han motivado la realización de la evaluación (para garantizar que los resultados negativos o positivos se interpretan equilibradamente), o bien la necesidad de que la evaluación se encargue en un momento y con unos plazos que maximicen su utilidad (y que dichos plazos se respeten, entregándose el informe a tiempo).

Finalmente, y en cualquier caso, se puede considerar como una *buena práctica* por parte del equipo de evaluación el hecho de realizar un seguimiento de la difusión y comunicación que se hace de la evaluación, para así poder incorporar a su bagaje y experiencia profesional las reacciones que ésta suscite.

2.9. PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE EVALÚAN INTERVENCIONES EN DISCAPACIDAD. ESTÁNDARES Y GUÍAS PUBLICADOS EN ESPAÑA Y EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En este apartado se procede a comentar una selección de instituciones que o bien han realizado evaluaciones específicas en el ámbito de la discapacidad (las cuales se comentarán en el apartado 2.10 o a lo largo del resto de capítulos), o bien cuentan con estudios que han contribuido al desarrollo de un marco teórico y a la generación de evidencia empírica susceptibles de ser utilizadas en la evaluación de intervenciones sociales. Se trata pues de proporcionar una primera referencia inicial para orientar el trabajo en futuras evaluaciones, si bien en cada caso el equipo de evaluación deberá realizar su propia búsqueda de las fuentes que mejor se ajustan a sus necesidades. Además, en el caso de que una institución determinada tenga publicada alguna guía, estándar o marco de referencia que puede resultar de interés para evaluar intervenciones en discapacidad, éste se reseña brevemente.

Instituciones en España

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

La Agencia es un organismo público regulado en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es

la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

Si bien solamente cuenta con una de entre sus evaluaciones que haya estado destinada específicamente a las políticas de discapacidad, tiene diversas publicaciones de orientación metodológica en evaluación tanto de políticas como de calidad de los servicios, entre las que destacamos sus *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* (2010).

Associació Dones No Estàndars

Asociación que nace a causa de la necesidad de evidenciar la violencia que se ejerce a todas las mujeres consideradas no estándar, en especial a las mujeres con discapacidad. Ha publicado diversos estudios de interés para abordar la cuestión del género y la discapacidad; entre ellos mencionaremos el siguiente:

Indicadores de exclusión social de mujer y discapacidad (2002). Trabajo de investigación psicosocial realizado por la asociación y la Universidad Autónoma de Barcelona y cofinanciado por la Unión Europea y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que aporta un conjunto de indicadores psicosociales para detectar la exclusión social de la mujer con discapacidad.

Centro Español de Documentación sobre Discapacidad (CEDD) y Real Patronato sobre Discapacidad

El Centro de Documentación del Real Patronato sobre Discapacidad cuenta con una biblioteca especializada y ofrece sus servicios a entidades públicas y privadas, profesionales o cualquier persona interesada en el campo

de las discapacidades. Proporciona una base de datos nacional e internacional sobre discapacidad con estudios temáticos que pueden resultar útiles para informar distintos aspectos de las evaluaciones, desde la descripción de la lógica de una intervención hasta el diseño de preguntas e indicadores. Además destaca la sección de documentos legislativos, de gran utilidad para describir y analizar el contexto normativo de las intervenciones.

Fundación Luis Vives

La Fundación Luis Vives trabaja para apoyar y fortalecer al Tercer Sector Social (ONG, entidades no lucrativas, ciudadanía en general...). En esta labor, la Fundación trata de promover la cooperación y el trabajo en partenariatado entre entidades no lucrativas, administraciones públicas, empresas, instituciones académicas y otros actores sociales.

Si bien no realiza evaluaciones en sentido estricto, publica estudios en profundidad en los ámbitos de la igualdad, diversidad e inclusión social (como por ejemplo el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*), los cuales pueden resultar útiles como fuentes secundarias para evaluaciones de intervenciones llevadas a cabo por el tercer sector.

Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO)

Es un instituto formado por profesionales que realizan actividades de formación, investigación y asesoramiento en materia de discapacidad, encaminadas a potenciar, facilitar y mejorar la calidad de vida y autodeterminación de las personas en situación de desventaja social en distintos contextos y a lo largo de todo su ciclo vital. Realiza estudios de investigación en diversos ámbitos de la discapacidad, entre los que se encuentran trabajos sobre las políticas educativas y especialmente sobre las distintas modalidades de

empleo (protegido, con apoyo o en el mercado ordinario). Entre sus contribuciones destacamos:

Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008 (2010). Esta investigación revisa una serie de trabajos cuantitativos sobre el empleo con apoyo en España, y se ha basado en una encuesta por Internet realizada a todas las organizaciones que han participado en el programa ECA de Caja Madrid.

Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques - Ivàlua

El Ivàlua se encarga de promover la evaluación de políticas públicas y de programas del tercer sector social en Cataluña, para mejorar su efectividad, la eficiencia y la transparencia hacia la ciudadanía. Se trata de otra de las instituciones españolas de referencia en cuanto a evaluación de intervenciones sociales y económicas.

Pone a disposición del público no solamente diversas guías metodológicas de evaluación sino también materiales de formación o divulgativos, un banco de evaluadores y otros recursos de utilidad para la evaluación. Ofrece también cursos de formación y realiza colaboraciones en diversos ámbitos.

Observatorio Estatal de la Discapacidad (OED)

El Observatorio Estatal de la Discapacidad es un instrumento técnico de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad y Real Patronato sobre Discapacidad). Está al servicio de las Administraciones Públicas, la Universidad y el Tercer Sector para la recopilación, sistematización, actualización, generación y difusión de información relacionada con el ámbito de la discapacidad.

Publica informes y monografías centradas en la situación de las personas con discapacidad en España, las cuales pueden resultar de ayuda en el análisis y la descripción de los contextos en los que se enmarcan las intervenciones que se vayan a evaluar.

Plataforma de ONG de Acción Social

Organización de ámbito estatal, privada, aconfesional y sin ánimo de lucro que trabaja para promover el pleno desarrollo de los derechos sociales y civiles de los colectivos más vulnerables y desprotegidos de nuestro país y fortalecer el Tercer Sector de Ámbito Social. En la actualidad está integrada por 28 Organizaciones No Gubernamentales, federaciones y redes estatales. Si bien no está enfocada solamente al ámbito de la discapacidad, realiza y publica evaluaciones especialmente destinadas al tercer sector que siguen una estructura y una metodología estandarizadas.

Ha publicado una *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales* (2010) que entronca con el planteamiento adoptado en este trabajo, complementándolo con especificidades de interés para el tercer sector.

Servicio de Información sobre Discapacidad (SID)

Conformado como portal de la discapacidad, el SID pretende servir de plataforma de difusión de información sobre discapacidad de las políticas sectoriales impulsadas desde el Gobierno español y, en particular, de aquellas que desarrolle la Secretaría General de Política Social, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y el Real Patronato sobre Discapacidad.

En su portal web se puede encontrar instrumentos para evaluar la calidad de los servicios públicos, en sus dimensiones de gestión y resultados,

lo cual puede resultar útil en la evaluación de ciertas intervenciones cuando se aborde el análisis de su implementación y de los criterios de eficacia y eficiencia.

Instituciones en el resto del mundo

Comisión Europea (CE)

La práctica evaluativa en esta organización se lleva desarrollando desde su más incipiente creación, contando con unidades especializadas en seguimiento y evaluación de las distintas áreas de trabajo (*Monitoring and Evaluation Units*). La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (*DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*) elabora algunas guías y orientaciones para la evaluación de programas del Fondo Social Europeo (FSE), entre las que destacamos las siguientes:

Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006. Orientaciones de asistencia técnica sobre el seguimiento y evaluación del Fondo Social Europeo en el período de programación 2000-2006, entre cuyos ámbitos está el de la política de discapacidad. En este documento se facilitan indicadores que hacen posible el seguimiento de los objetivos, y se realiza una descripción de los distintos criterios de evaluación a tener en cuenta.

Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013. Esta guía puede ser utilizada por los Estados miembros en la realización de evaluaciones en cualquier momento del ciclo de la intervención (*ex ante*, intermedias o *ex post*). El documento se basa en los resultados de las reuniones de trabajo del *ESF Evaluation Partnership* (un grupo de expertos/as que realizan tareas de apoyo técnico para el Fondo Social Europeo), y en este

informe se ha incorporado un apartado específico sobre la estrategia de discapacidad que incorpora el Fondo.

Disability.gov

Es la página web del gobierno federal de los EE.UU. destinada a difundir información sobre programas de discapacidad a lo largo de todo el país. Contiene más de 14.000 recursos publicados por agencias estatales, federales y del gobierno, y si se realiza una búsqueda de evaluaciones en su base de datos se pueden encontrar fácilmente numerosos ejemplos de interés.

Disabled Peoples' International (DPI)

La Organización Mundial de Personas con Discapacidad es una red de organizaciones o asambleas nacionales de personas con discapacidad, establecida para promocionar los derechos humanos de las personas con discapacidad a través de la participación plena, la igualdad de oportunidades y el desarrollo. La organización como tal no realiza evaluaciones, sin embargo agrupa múltiples organizaciones que sí desarrollan marcos de referencia y documentación al respecto. En su base de datos de publicaciones pueden encontrarse además los principales estudios y trabajos de investigación relacionados con la discapacidad y publicados por organismos internacionales como el Banco Mundial o la Organización Internacional del Trabajo.

ENABLE - United Nations

El sitio web oficial de la Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (SCRPD) de las Naciones Unidas, el cual

da acceso a numerosas publicaciones temáticas, incluyendo fuentes estadísticas y sistemas de indicadores, relacionadas con todo el abanico posible de políticas nacionales en el ámbito de la discapacidad.

Human Resources and Skills Development Canada

Departamento del gobierno federal de Canadá que se encarga de algunas políticas sociales como los programas de pensiones para personas con discapacidad, y que dispone de una sección de evaluación donde se puede encontrar numerosos ejemplos de evaluaciones sistemáticas de intervenciones, las cuales siguen una estructura muy similar a la que se ha propuesto en este trabajo.

IncluD-ed - European Network on Inclusive Education and Disability

Red europea cuyo principal objetivo es identificar, promover, intercambiar y diseminar buenas prácticas en materia de educación inclusiva para personas con discapacidad en toda Europa. Entre sus informes y publicaciones se encuentran diversos trabajos de interés para la medición del concepto de inclusión en las políticas públicas, entre los que destacamos:

Development of a set of indicators for inclusive education in Europe (2009). Manual que discute y especifica un conjunto de indicadores para la medición del grado de inclusión educativa alcanzada por las distintas políticas nacionales llevadas a cabo en la Unión Europea.

Criterios para evaluar buenas prácticas en IncluD-ed (2011). Breve recopilación, hecha por coordinadores/as de incluD-ed, de los criterios de evaluación que pueden usarse para valorar buenas prácticas en materia de educación inclusiva.

John J. Heldrich Center for Workforce Development - Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy. Rutgers, The State University of New Jersey

Departamento de la universidad norteamericana *State University of New Jersey*, el cual cuenta con un área específica de evaluación, gestión y empleo en el ámbito de la discapacidad, que publica trabajos de investigación, así como evaluaciones de programas tanto estatales como federales.

National Council on Disability

Una pequeña agencia federal independiente de los EEUU cuya misión es asesorar al Presidente, al Congreso y al resto de agencias federales sobre aspectos relacionados con la política y los programas que afectan a las personas con discapacidad. Dispone de una base de datos con publicaciones entre las que se encuentran algunas evaluaciones, así como documentos de orientación metodológica, entre ellos la siguiente guía:

Keeping Track: National Disability Status and Program Performance Indicators (2008). Analiza la necesidad de un sistema de indicadores que incluya cuestiones relacionadas con el desempeño de los programas, y propone una batería de ellos profundizando en su diseño y utilización.

NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation). Evaluation Department

Agencia noruega para la cooperación al desarrollo, la cual dispone de un departamento de evaluación que realiza estudios y evaluaciones de toda la política gubernamental en materia de cooperación, incluyéndose aquellas actuaciones de promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

***Office of Disability Employment Policy (ODEP). United States
Department of Labor***

La Oficina de Políticas de Empleo en Discapacidad del Departamento de Trabajo de los EE.UU. tiene entre sus objetivos la realización de evaluaciones de los distintos programas que el gobierno pone en marcha. La mayoría de ellas las llevan a cabo consultores independientes, y se centran en estudiar las dimensiones de eficacia e impacto de los programas (si bien para tener acceso al informe de evaluación debe solicitarse explícitamente).

***Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica
(RIICOTEC)***

La RIICOTEC es una estructura de cooperación para el desarrollo de políticas de atención a las personas mayores y a las personas con discapacidad, nacida en 1993 con la Declaración de Santiago de Chile y cuya Secretaría Ejecutiva está atribuida al Director General del IMSERSO. Favorece el intercambio de experiencias y la colaboración mutua entre los países de la Comunidad Iberoamericana y realiza trabajos de investigación y apoyo que contribuyen a elaborar un marco de medición de las intervenciones en discapacidad, destacando:

Seguimiento y medición de compromisos de Estado en políticas públicas en discapacidad. Modelo conceptual y metodológico (2010). Herramienta destinada a medir y hacer seguimiento de los compromisos de las Administraciones en relación con la discapacidad. Explicita las dimensiones de interpretación y acción sobre la discapacidad presentes en las convenciones internacionales, además de ofrecer una metodología para el seguimiento de los compromisos asumidos.

UNEG (United Nations Evaluation Group)

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas es una red profesional que agrupa a las unidades encargadas de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, fondos, programas y organizaciones afiliadas. De entre sus numerosas publicaciones metodológicas resultan de especial interés las siguientes:

Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance (2011). Ofrece orientaciones paso a paso sobre cómo integrar estas dimensiones (los derechos humanos y la igualdad de género) a lo largo de una evaluación de proceso, incluyéndose específicamente el caso de las intervenciones en discapacidad. Este manual es el resultado de los esfuerzos de la UNEG para poner una herramienta práctica a disposición de las personas que evalúan, gestionan y dirigen programas, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

Las actividades de la UNESCO se sustentan en objetivos concretos de la comunidad internacional (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio), entre los que se incluyen aspectos relativos a la educación que son extensibles al ámbito de la educación de personas discapacitadas. En este sentido, interesa destacar la siguiente publicación:

Equity and Inclusion in Education: Tools to support education sector planning and evaluation (2008). Guía donde se facilitan distintas herramientas que nos permitirán medir la equidad e inclusión en el ámbito educativo a través de preguntas de evaluación, recomendando además distintas fuentes de información que podrán utilizarse para dar respuestas a las mismas.

UNICEF. Oficina de Evaluación de UNICEF

UNICEF es la Agencia de Naciones Unidas que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia, prestando especial atención a quienes están en situación de mayor vulnerabilidad como son las niñas y niños con discapacidad. Publican numerosos materiales respecto a evaluación de programas, especialmente desde la óptica de la equidad, de entre los que destacamos:

Cómo diseñar y gestionar evaluaciones basadas en la equidad (2010). El propósito de este documento es proporcionar orientación a las oficinas de país de UNICEF, así como a sus colaboradores y partes interesadas de los gobiernos y la sociedad civil, incluidas las comunidades y los grupos más desfavorecidos, sobre cómo diseñar y gestionar evaluaciones para valorar la contribución de las políticas, programas y proyectos a los resultados de desarrollo equitativo para los niños y niñas.

Monitoring Child Disability in Developing Countries. Results from the Multiple Indicator Cluster Surveys (2008). Tras detectar la escasez de información sobre los niños con discapacidad en los países en vías de desarrollo, UNICEF recomendó la inclusión de un módulo de discapacidad en su Encuesta de Indicadores Múltiples (MICS), cuyos resultados se exponen y analizan en el informe. Permite ilustrar cómo se pueden incluir indicadores de discapacidad en las encuestas y cómo deben ser luego analizados e interpretados.

2.10. SELECCIÓN DE EJEMPLOS DE EVALUACIONES EN EL ÁMBITO ESPECÍFICO DE LAS POLÍTICAS DE DISCAPACIDAD, DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

Una vez hemos visto qué otros documentos de guía u orientación pueden utilizarse, y qué instituciones realizan evaluaciones en el sentido en el

que se han descrito en este trabajo, en este apartado procederemos a comentar una breve selección de ejemplos de evaluaciones (o trabajos de investigación que les sean asimilables) centrados en el ámbito de las políticas de discapacidad de educación, formación e inserción laboral, ejemplos que pueden ser de utilidad para ilustrar y ayudar a comprender mejor aspectos concretos del marco teórico y conceptual expuesto hasta el momento.

Evaluaciones en España

Evaluación de programas de atención a niños con discapacidades **(Dueñas, 2000)**

Se trata de una síntesis prescriptiva sobre cómo enfocar la evaluación de programas para niñas y niños con necesidades educativas especiales, que incluye una discusión de algunos de los principales retos metodológicos así como una estructura de las distintas dimensiones de las intervenciones que se deben analizar, la cual es similar a la expuesta en este trabajo.

Destacamos el énfasis de la autora en la necesidad de que la evaluación de los programas sirva para una toma de decisiones más racional, normalizadora e integradora, y que debe plantearse desde una perspectiva amplia e integral: analizando previamente la entidad de las metas perseguidas, dándose coherencia entre las metas del programa y las demandas, expectativas o necesidades, teniendo en consideración las características del contexto en el que el programa se desarrollará, etc.

Evaluación de los planes para las personas con discapacidad como sistema de protección social. Análisis y propuestas de mejora en el ámbito de la inclusión en ocio (San Salvador del Valle *et al.*, 2006)

Informe que analiza el grado de desarrollo de la inclusión social como principio de intervención, así como el tratamiento que tiene el ocio en el con-

tenido y la aplicación de toda una serie de planes para personas con discapacidad. El objetivo último es evaluar la eficacia de los planes en la consecución de un sistema de protección social global e inclusivo, proponiendo mejoras que garanticen el ejercicio del derecho al ocio de las personas con discapacidad como parte del propio proceso de inclusión.

Resulta de especial interés como ejemplo de análisis conjunto de una colección de intervenciones distintas, que se lleva a cabo además con una interesante gama de herramientas de recogida de información y técnicas cualitativas de análisis. Además aborda con cierta profundidad el problema de la definición del concepto de inclusión social y su medición en intervenciones de naturaleza diversa.

Evaluación de la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual en los Centros Ocupacionales y en los Centros Especiales de Trabajo (García i Baró, 2007)

Tesis doctoral que estudia el impacto del entorno de trabajo en la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual en los Centros Ocupacionales y en los Centros Especiales de Trabajo, modalidades de ocupación laboral donde se encuentra la gran mayoría de personas con discapacidad intelectual.

Se trata de un caso específico donde se estaría evaluando exclusivamente el impacto no previsto de una política de ocupación y empleo, en concreto sobre la calidad de vida de las personas que participan en la intervención. Además la inclusión de propuestas de mejora también acerca este trabajo al ámbito evaluativo.

Evaluación de un programa intensivo de Educación Conductiva dirigido a niños con Parálisis Cerebral (Larumbe y Fernández, 2007)

Estudio de investigación cuyo objetivo principal es ofrecer datos objetivos de los cambios experimentados por un grupo de 30 niños con parálisis cerebral, de distinta tipología y grado de afectación, tras su participación en un programa intensivo de rehabilitación basado en el Método Petö o de educación conductiva.

El principal interés del estudio reside en que constituye un ejemplo de aplicación de una metodología experimental para la medición del impacto estrictamente atribuible a la intervención, lo que entronca con el criterio de efectividad descrito anteriormente.

Evaluación de un programa de apoyo laboral para trabajadores con discapacidad intelectual en tareas con elevada exigencia cognitiva (Becerra et al., 2008)

En esta evaluación se estudia el desarrollo y los resultados de un programa de apoyo laboral profundizando en dos estudios de caso, los de dos personas con discapacidad intelectual que realizan actividades relacionadas con la gestión administrativa en un servicio público. Si bien no sigue una estructura propia de las evaluaciones tal y como se ha descrito en este trabajo, resulta de interés por el análisis implícito que realiza sobre el diseño de la intervención, que se traduce en apreciaciones sobre su pertinencia y coherencia.

Por el contrario, la segunda parte del estudio se centra en medir la eficacia del programa, analizando mediante la técnica de observación participante la mejora en los resultados de las dos personas; sin embargo, conviene señalar que al no introducirse ninguna información sobre otros

casos de personas que no recibieron el apoyo, no es posible discernir qué parte de la mejora en los resultados es realmente el impacto atribuible al programa.

Evaluación final del Plan de Acción para las personas con Discapacidad 2005-2008 de la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2009)

En este caso se trata de una evaluación con una estructura y un marco conceptual muy próximos a los que se han venido describiendo en este trabajo (con la excepción de las valoraciones cualitativa y del impacto que aparecen al final), si bien se centra en analizar la implementación y ejecución del plan y en valorar el criterio de eficacia en todas sus dimensiones.

Destacamos además que la evaluación incorpora la participación de actores mediante representantes de organizaciones del tercer sector, y además sabe utilizar y aprovechar la existencia previa de una planificación estratégica bien desarrollada (el propio Plan de Acción) así como de un sistema de seguimiento y evaluación continua.

Evaluación de la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad (AEVAL, 2009)

El objeto de esta evaluación es la política de bonificación de cuotas empresariales de la Seguridad Social para personas con discapacidad, la cual persigue con carácter general incrementar la empleabilidad de determinados colectivos que tienen un acceso más restringido a un contrato de trabajo indefinido, y se focaliza en el criterio de efectividad, analizándolo utilizando diversas técnicas e indicadores (tanto cuantitativas como cualitativas).

En este caso nos encontramos de nuevo ante una evaluación que parte de un marco teórico y conceptual muy próximo al de este trabajo, donde resultan especialmente ilustrativos los apartados iniciales sobre el objeto, el alcance y la justificación de la evaluación, así como el proceso de enjuiciamiento a través de la formulación de conclusiones y recomendaciones. Además, el equipo de evaluación se formó combinando personas especialistas en evaluación con un grupo de personas expertas en investigación en el ámbito de la discapacidad.

Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral (Rodríguez, García y Toharia, 2009)

Estudio en profundidad de las distintas políticas existentes en materia de integración laboral de personas con discapacidad, especialmente distinguiendo las destinadas al mercado laboral ordinario de las de empleo protegido. Es destacable su utilización bien articulada de distintos tipos de fuentes de información, así como la comparación de diversas políticas alternativas para el mismo objetivo, lo que entronca con la noción de pertinencia de las intervenciones.

En segundo lugar, se focaliza en analizar la cuestión de la eficacia incluyendo consideraciones sobre el potencial de políticas alternativas, y aborda la consideración de los costes desde una perspectiva próxima a los criterios de eficiencia y sostenibilidad.

Evaluación del Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación gestionado por la Fundación ONCE (Fundación ONCE, 2011)

El objetivo fundamental de esta evaluación es observar el cambio y los efectos en la empleabilidad de las personas con discapacidad y discutir si

es posible atribuirlos y en qué medida a la participación del Fondo Social Europeo. No se trata de una evaluación del Programa Operativo en su conjunto, sino de aquellas actuaciones cofinanciadas, orientadas al empleo, que lleva a cabo la Fundación ONCE con la población de personas con discapacidad (en especial las acciones definidas en el Eje 2).

Si bien no explicita el uso del mismo marco teórico que se ha expuesto en este trabajo, se trata de un claro ejemplo de evaluación centrada en la eficacia y el impacto de la intervención, pero que pone un énfasis especial en comprender el proceso por el que se han producido los cambios (tanto en la institución encargada de ejecutar el programa, como en las personas beneficiarias del mismo), es decir, en analizar también el diseño y la lógica de la intervención subyacente. Conviene además destacar la estructura de conclusiones y recomendaciones y su adecuada vinculación con el resto del análisis realizado en la evaluación.

Evaluaciones en el resto del mundo

Evaluation of the Canada Pension Plan Disability Vocational Rehabilitation Program (Audit and Evaluation Directorate, 2004). **Canadá**

Esta evaluación se centra en analizar el impacto de un programa de reinserción laboral para personas discapacitadas que están cobrando una pensión, utilizando una metodología cuantitativa basada en la utilización de regresiones logísticas. La inclusión de la variable “sexo” en el análisis es un ejemplo de cómo introducir la perspectiva de género utilizando exclusivamente indicadores cuantitativos.

Evaluation of Disability Employment Policy Demonstration Programs (Elinson et al., 2005). EEUU

Se trata de la evaluación de una serie de programas destinados a mejorar la sostenibilidad de las políticas de apoyo al empleo para personas discapacitadas, de modo que constituye un ejemplo sobre cómo incorporar la valoración del criterio de sostenibilidad en este tipo de intervenciones.

Informe de Evaluación - Formación Laboral de Jóvenes con Discapacidad que son atendidos en los Servicios Educativos Especiales en el Ámbito Nacional (AICD, 2007). Nicaragua

Evaluación que sigue una estructura muy próxima a la que hemos desarrollado en este trabajo y que constituye un excelente ejemplo, donde además conviene destacar la formulación de preguntas de evaluación bien planteadas, así como el proceso de enjuiciamiento sistemático de los criterios y su vinculación con las conclusiones y recomendaciones.

Evaluación del Programa “Proyectos Departamentales y Distritales de Atención Integral de Personas con Discapacidad del Ministerio de Protección Social” (Mejía, 2008). Colombia

Informe que, sin ser estrictamente una evaluación, aborda las cuestiones de la eficacia y la eficiencia del programa exclusivamente desde la óptica del análisis de su implementación, organización y procesos, resultando un buen ejemplo de cómo aplicar herramientas propias del análisis gerencial para la valoración de esos dos criterios.

Study on the relevance and reliability of available information for the ex post evaluation of the European Social Fund 2000-2006 (Comisión Europea, 2008)

Este estudio abarca el período de programación 2000-2006 del Fondo Social Europeo y aborda la cuestión de la disponibilidad de información para evaluar, con lo que la Comisión Europea espera contribuir a la Estrategia Europea de Empleo, entre la que se encuentra la estrategia específica para las personas con discapacidad. Se trata de un buen ejemplo sobre cómo considerar la evaluabilidad de una intervención y el papel que tiene en ello la disponibilidad de información.

Evaluación del programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAD) (Cortés et al., 2009). México

En este caso se trata de una evaluación amplia y completa que aborda cuestiones como el diseño del PAD, su cobertura y focalización, su operación, los efectos tempranos que ha generado, así como la percepción que tienen de él sus beneficiarios y la transparencia que se le ha dado. Además, cada uno de esos aspectos se acompaña de las respectivas conclusiones y recomendaciones (identificándose áreas de oportunidad y mejora).

Mid-term Evaluation of the European Action Plan 2003-2010 on Equal Opportunities for People with Disabilities (Comisión Europea, 2009a)

Evaluación intermedia de un plan de gran alcance (el Plan de Acción Europeo 2003-2010 de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad) realizada por el *Centre for Strategy and Evaluation Services*, bien estructurada y que aborda la valoración de múltiples criterios (entre ellos el de

sostenibilidad) incorporando además la perspectiva de género mediante un análisis cualitativo.

Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities (NORAD, 2012). Noruega

El propósito de esta evaluación es documentar y evaluar los resultados de la asistencia noruega para promover los derechos de las personas con discapacidad en la cooperación para el desarrollo durante la última década. Por lo tanto permite ilustrar cómo introducir la perspectiva de la discapacidad de forma transversal en otro tipo de intervenciones (en este caso las de desarrollo), siguiendo además una estructura y un marco conceptual como los que se han expuesto en este trabajo.

Evaluation of Disability Employment Services Interim Report. Reissue March 2012 (Australian Government, 2012). Australia

Evaluación intermedia que se centra en analizar la implementación de un programa estatal de apoyo al empleo de personas discapacitadas en el mercado laboral ordinario. Ofrece un buen ejemplo de cómo profundizar en los criterios de eficacia y eficiencia, mediante un amplio abanico de indicadores de distinto tipo.

Capítulo III

Evaluar antes de poner en marcha una intervención: la perspectiva *ex ante*

3.1. UNA REFLEXIÓN PREVIA: ELEGIR QUÉ EVALUAR Y DESDE QUÉ PERSPECTIVA

A lo largo de todo el capítulo anterior se ha ido describiendo el amplio abanico de posibilidades que ofrece la teoría de evaluación: tipos y enfoques de evaluación, criterios, técnicas y herramientas, etc. Estas opciones están además entrelazadas y generan múltiples combinaciones posibles, como se ilustró en la Tabla 2.2. *Síntesis de principales tipologías y enfoques de evaluación.*

En la práctica, y como también se ha ido explicando anteriormente, los equipos de evaluación deberán ir tomando decisiones sobre estas posibilidades, especialmente en cuanto a los criterios de evaluación que se van a abordar. Para ello, hemos visto que se deberán tener en cuenta las necesidades expresadas por quien encargue la evaluación, así como los aspectos enfatizados por la literatura especializada y las personas expertas en la materia, junto con los puntos de vista de los principales actores vinculados a la intervención.

Sin embargo, un segundo factor clave a tener en cuenta, y que es el que se aborda en este apartado, es el de la *disponibilidad de información*: la eva-

luación es esencialmente una actividad de obtención y análisis de información, de modo que en ausencia de la misma se podría afirmar que es prácticamente imposible evaluar con unas mínimas condiciones de objetividad y fiabilidad. Ahora bien, esta necesidad no se traduce en que la información deba estar ya “procesada” y ser directamente utilizable antes de empezar a evaluar (como se vio en el apartado 2.6, existen instrumentos o herramientas de recogida y procesado de la misma), pero sí implica que el equipo de evaluación debe tener constancia de que al menos existe una fuente de información adecuada y, lo que es más importante, que tendrá la capacidad de llegar a ella.

Este tipo de consideraciones son especialmente relevantes a la hora de decidir qué criterios de evaluación se va a valorar. Así por ejemplo, si estamos evaluando un programa local que se diseñó hace varios años para afrontar una realidad social sobre la que ahora sabemos más bien poco (y que no podemos estudiar porque ha pasado el tiempo y ha cambiado ostensiblemente), no sería recomendable invertir tiempo y esfuerzo en valorar la pertinencia; o si se evalúa un plan piloto de cierta entidad que apenas ha tenido tiempo de producir efectos y sobre el que hay muy pocas experiencias similares previas, será muy costoso y poco fructífero tratar de analizar el impacto previsto para valorar el criterio de efectividad.

La forma más operativa de considerar esta cuestión de la disponibilidad de información es partiendo del momento temporal en el que se va a realizar la evaluación, ya que ello será uno de los factores más determinantes y menos “negociables”. Así, según se trate de una evaluación *ex ante*, intermedia o *ex post* será más fácil disponer respectivamente de información sobre las motivaciones y el contexto que justifican el diseño, sobre los pormenores del proceso de implementación y ejecución, o sobre los efectos reales que está teniendo la intervención sobre las personas afectadas por ella. Por ello, a la hora de elegir qué criterios de evaluación se va a valorar y profundizar, habrá algunos que de forma “natural” se ajus-

tan mejor al hecho de que se esté evaluando en un momento u otro de la intervención.

Así, cuando se evalúe desde una perspectiva *ex ante* se podrán utilizar las conclusiones de la evaluación para mejorar el diseño de la intervención, por lo que los criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad, así como la introducción de la perspectiva de género, cobrarán el máximo protagonismo, tanto desde el punto de vista del encargo de evaluación como en cuanto a la información disponible. Es en el momento previo a la implementación cuando las personas implicadas en el proceso de diseño tendrán interés en analizar esos aspectos, y cuando mejor recordarán los detalles y las causas de por qué la intervención se ha planteado de esa forma. Será también un momento óptimo para valorar el criterio de participación, pues es en la fase de diseño cuando los distintos actores más pueden aportar y más interés tienen en hacerlo.

En el caso de evaluaciones intermedias, si los resultados se presentan a tiempo para introducir mejoras en la intervención, pueden abordar los mismos criterios que si se tratase de una evaluación *ex ante*, teniéndose siempre presente las limitaciones que imponga lo avanzada que esté la intervención. En segundo lugar, es también el momento ideal para valorar los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, especialmente analizando en profundidad el proceso de implementación y la consecución de resultados a corto plazo, ya que habitualmente se tendrá un acceso relativamente cómodo a la información sobre el grado de consecución de objetivos, el ritmo de utilización de los recursos y las causas de que todo ello haya sido así.

Finalmente, cuando se esté ante una evaluación *ex post* habitualmente primará de nuevo la valoración de los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, pero también y muy especialmente el de efectividad, ya que es el momento en el que se dispondrá de información sobre todos los efectos

realmente producidos y su duración en el tiempo. Además, dado que la comunicación de los resultados de la intervención es esencial desde la óptica de la transparencia, *ex post* será cuando más a menudo se aborde dicho criterio.

Ahora bien, hay que tener también presente que *en principio cualquier aspecto de la intervención puede evaluarse en cualquier momento*, es decir, que la recomendación de focalizarse en ciertos criterios según se trate de una evaluación *ex ante*, intermedia o *ex post* es solamente eso, una recomendación. Esto es especialmente cierto en el caso de las evaluaciones *ex post*, donde la intervención ya ha pasado por todas sus fases y podemos decir que, por difícil que sea de obtener, *existe* información relevante para valorar todos los criterios (en cambio desde una perspectiva *ex ante*, y por mucha evidencia o análisis previos de los que se disponga, siempre hay una cierta incógnita sobre cuál será realmente el desempeño de la intervención); además, abordar una evaluación integral de la intervención que retome el análisis de su pertinencia, coherencia, etc., cuando ésta ya ha terminado contribuye a reforzar las funciones evaluativas de mejora de futuras intervenciones y rendición de cuentas.

Con todo, y como se ha indicado en la introducción, los capítulos 3 y 4 de este trabajo se estructuran siguiendo la lógica que relaciona los criterios de evaluación con el momento en que ésta se realiza. Se ha optado por esta disposición con el fin de amenizar la lectura del documento, evitando una estructura más farragosa que abordase una por una todas las posibles combinaciones de criterios y tipos de evaluación. Sin embargo, ello no significa que el apartado donde se trata cada criterio (según esté en el capítulo 3 o 4) implique que el criterio se aborda *exclusivamente* desde esa perspectiva, sino que se tiene también en consideración aquellos elementos que son relevantes cuando dicho criterio se evalúe desde otra que no es la habitual. Además, para aquellos casos en los que se pueden presentar dificultades o requerimientos específicos, ello se ha tratado en un apartado independien-

te (como en el caso del análisis del impacto y del criterio de efectividad desde una perspectiva *ex ante*).

3.2. VALORAR EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS: LOS CRITERIOS DE PERTINENCIA, COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD

Una vez que hemos visto qué aspectos suelen evaluarse *ex ante*, nos centramos en aquellos criterios más comúnmente analizados en este tipo de evaluaciones: la pertinencia, la coherencia y la complementariedad.

Antes de tratar cada uno en detalle conviene señalar que estos criterios de evaluación son de los que suelen implicar mayor dificultad y consumo de tiempo, ya que se trata de una tarea compleja y con una alta dosis de abstracción. Por ello, en algunos casos puede resultar una buena práctica dejar el análisis de estos criterios para el final, cuando el equipo de evaluación ya ha adquirido un conocimiento profundo de la intervención.

Pertinencia

Como ya se ha señalado en el apartado 2.5, donde se definía cada criterio, valorar la pertinencia implica analizar el grado de adecuación de una determinada intervención al contexto en el que se enmarca. Es además conveniente recordar que, cuando hablamos del contexto de la intervención, nos referimos al de todos los componentes de ésta, es decir al de sus objetivos, pero también al de su estructura, sus procesos y sus resultados.

Un ejercicio preliminar en el análisis de la pertinencia será pues tratar de determinar ese contexto y su relación con los componentes de la intervención. Deberemos verificar si en la formulación del proyecto o programa aparece adecuadamente explicitada la realidad social a la que se trata de afectar, compro-

bando si están claramente recogidas las variables que definen esa realidad y si se aporta información suficiente. Igualmente se puede también valorar la calidad de esa información, verificando si es completa, fiable y ajustada, y si los datos aportados se corresponden con la mejor evidencia disponible.

Por ejemplo, en el caso de que nos encontremos evaluando un programa de formación ocupacional para personas con discapacidad en un determinado municipio, deberemos empezar comprobando si el diagnóstico recoge suficientes datos de contexto, o de no ser así recopilarlos el propio equipo de evaluación:

- Cuánta población con discapacidad reside en el municipio, por edad, por sexo³⁴, por nivel formativo, etc.
- Tasa de paro, de ocupación y tasa de actividad de este grupo de población, desagregada por sexo y comparándola con la de la población general.
- Diagnóstico de la realidad económica del municipio: sectores principales, demografía empresarial, etc.
- En qué sectores productivos se considera adecuado focalizar el esfuerzo de formación.
- Oferta formativa existente, en qué materias y qué resultados en términos de inserción ya se están obteniendo.
- Problemas particulares a los que se enfrenta la población con discapacidad del municipio en su acceso al empleo y en su acceso a la formación que existe.

³⁴ Como criterio general es conveniente la desagregación de los datos por sexo, con el fin de abordar las diferentes situaciones de las mujeres y los hombres con discapacidad. En el apartado siguiente se realiza un análisis detallado sobre la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación.

Seguidamente, el análisis de la pertinencia de la intervención deberá empezar profundizando en cuál es realmente el problema o la necesidad que quiere abordar la intervención. En el ejemplo que estamos utilizando, hay que darse cuenta de que una menor tasa de ocupación de la población con discapacidad no es, *por sí mismo*, un problema o una necesidad (del mismo modo que una menor tasa de ocupación entre las personas menores de 18 años o mayores de 65 tampoco es, *a priori*, un problema); consideraremos que la menor ocupación es un problema sobre el que intervenir si es fruto de la discriminación, o si es debido a que las personas con discapacidad tienen dificultades añadidas para demostrar sus cualidades en las entrevistas de trabajo, etc.

Igualmente, conseguir un trabajo en el mercado laboral ordinario también es posible que, por sí mismo, no sea la necesidad principal de las personas con discapacidad de ese municipio, y puede que sea prioritario asegurarles una fuente estable de ingresos mínimos (para erradicar el riesgo de caer en la pobreza si se quedan en paro), o por el contrario puede que sea más necesario que participen en actividades que maximicen su integración e inclusión social.

El equipo de evaluación deberá, pues, explorar este tipo de cuestiones, tratando especialmente de localizar *la causa* (explícita o implícita) del problema que pretende abordar la intervención. Por lo que sabemos, ¿la menor tasa de ocupación es fruto de la discriminación por parte de las empresas, o de un desajuste entre la formación que recibieron las personas con discapacidad y los puestos de trabajo disponibles?

Con todo, el objetivo último del análisis de la pertinencia *no* debe ser juzgar la oportunidad o la necesidad *de la propia intervención* (“la discriminación es una lacra y hay que erradicarla”)³⁵, sino ver si su planteamiento se

³⁵ Como vimos en el apartado 2.5 cuando se explicó el criterio de pertinencia, eso corresponde al ámbito de la negociación política, no al de la evaluación.

corresponde con las necesidades de la población a la que se dirige: cuanto más claramente pueda trazarse ese vínculo entre justificación de la intervención y realidad observada, mayor será la pertinencia de la misma. Así, en el ejemplo anterior, si la intervención se basa en que existe discriminación por parte de las empresas y la evaluación encuentra evidencia al respecto, la intervención será pertinente, independientemente de lo que se piense en cuanto a la necesidad de luchar e invertir recursos contra la discriminación.

En general, en el ámbito de la discapacidad y de las intervenciones consideradas en este trabajo raramente se dan situaciones en las que una intervención trate de abordar problemas o necesidades inexistentes, ya que la situación de desventaja y vulnerabilidad de las personas con discapacidad está suficientemente estudiada y constatada. Sin embargo, donde sí es previsible que aparezcan problemas relacionados con la pertinencia es cuando analizamos si *ese tipo* de intervención es la mejor opción para abordar ese problema o necesidad. Retomando de nuevo el ejemplo anterior, si el diagnóstico de la propia intervención (o del equipo de evaluación) apuntase a que la baja tasa de ocupación es debida a la discriminación por parte de las empresas, parece claro que un curso de formación ocupacional para las personas con discapacidad no es la mejor forma de abordarlo, y por lo tanto la intervención tendría un serio problema de pertinencia.

Debido a la multiplicidad de factores que intervienen en los fenómenos sociales relacionados con la discapacidad, este tipo de desajuste se dará con frecuencia pero no será fácil de detectar, por lo que el equipo de evaluación debe prestarle especial atención. Además, la diversidad de grados y tipologías de discapacidad que se dan aumenta todavía más la dificultad para ajustar a cada problemática o necesidad concreta el mejor tipo de intervención posible.

Hasta ahora, pues, el equipo de evaluación deberá haber analizado, primero, la existencia y adecuada definición de un problema o una necesidad, y, segundo, que se haya elegido un tipo de intervención consecuente con ello.

Respecto a la primera cuestión, una de las mejores fuentes de información donde puede acudir el equipo de evaluación son los propios actores implicados y, muy especialmente, las personas con discapacidad cuando se trate de precisar sus necesidades³⁶. Respecto a la segunda, se tratará de estudiar qué otras intervenciones alternativas pueden ser más aconsejables, con lo que una técnica adecuada es el denominado *benchmarking*: buscar ejemplos (en otros países o ámbitos geográficos, en otros momentos del tiempo) donde se ha conceptualizado el problema de forma parecida y para un contexto similar, pero en cambio se ha elegido una intervención de naturaleza distinta porque se considera más probable que tenga éxito.

Un ejemplo de la utilización del *benchmarking* para valorar la pertinencia lo podemos encontrar en la disyuntiva entre empleo protegido y empleo con apoyo. En España, fruto de la *Ley 13/1982 de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos*, se ha apostado tradicionalmente por el desarrollo y la regulación de los Centros Especiales de Empleo (CEE), es decir, por el empleo protegido. Pero los últimos años la prioridad en la Unión Europea ha evolucionado hacia el empleo con apoyo como mejor estrategia de inclusión social, con iniciativas como el Proyecto Leonardo “Working for all” (gestionado por EUSE, European Union of Supported Employment).

El proyecto comenzó en 2010 teniendo como objetivo compartir conocimientos y experiencias de empleo con apoyo aplicado a colectivos en riesgo de exclusión, y dos de los países participantes, Irlanda y Noruega, han desarrollado ya importantes iniciativas de empleo con apoyo (mientras que los otros dos, Portugal y España, han iniciado el proceso para hacerlo). Así, los resultados y la experiencia extraída de las intervenciones que ya se hayan llevado a cabo en Irlanda y Noruega podrían servir de marco comparativo para valorar la pertinencia de intervenciones similares en España (que

³⁶ Aunque no debe confundirse esta fuente de información con la valoración del criterio de participación, detallado en el apartado 2.4.

hayan identificado el mismo problema o las mismas necesidades), pero que siguen apostando por el empleo protegido.

La segunda parte del análisis de la pertinencia deberá centrarse en el análisis de la adecuación del resto de elementos de la intervención (estructura, procesos y resultados previstos) a su contexto. Podemos definir la estructura como los “elementos que se necesitan para que los procesos puedan funcionar” (Ligero, 2011, p. 28); éstos serían, entre otros, los recursos económicos, humanos y la infraestructura tecnológica e institucional, ya que su especificación es una condición previa a la ejecución propiamente dicha de la intervención.

Un proceso, por su parte, representa “una secuencia de actividades que generan un valor para los beneficiarios respecto a una determinada situación inicial” (Ligero, 2011, p. 25). Siguiendo con el ejemplo anterior del programa de formación ocupacional, un posible proceso sería la “captación de potenciales asistentes a los cursos”, siendo necesario identificar las diferentes actividades secuenciadas que llevarían a que una persona se incorporase al programa (se identifican los lugares o espacios donde se hará difusión, se definen y elaboran los soportes, etc.).

Por último, los resultados esperados son todo el conjunto de cambios en la realidad que se espera que produzca la intervención, incluyendo los objetivos finales de la misma. De nuevo en el caso del programa de formación ocupacional, se trataría de que sus participantes acaben finalmente logrando un empleo, pero también de que antes adquieran una serie de habilidades laborales, e incluso en primera instancia que se activen y decidan que asistirán al programa porque quieren encontrar un trabajo³⁷.

³⁷ Esta primera distinción entre estructura, procesos y resultados será también útil para el análisis de la coherencia, y posteriormente se desarrolla con mayor profundidad en los apartados 4.1 y 4.2 correspondientes a la evaluación intermedia.

De nuevo, valorar la pertinencia consiste en cotejar estos tres componentes (estructura, procesos y resultados) con la realidad a la que se supone va a dar respuesta la intervención, estableciendo si hay desajustes patentes. Si volvemos al ejemplo inicial y a la descripción del contexto del programa de formación ocupacional, se podría analizar aspectos como los siguientes:

- Si existen en el municipio espacios adecuados (accesibles) donde llevar a cabo los cursos, o si tal vez el lugar ideal estaría en un municipio vecino.
- Si tal como se ha propuesto el programa éste se adecúa a la correspondiente normativa municipal, o sería más aconsejable otro tipo de programa.
- Si la formación propuesta se corresponde con sectores para los que existe una demanda de trabajadores/as en ese municipio, y si dicha demanda es previsible que se mantenga a largo plazo.
- Si la evidencia sobre la oferta formativa previa y sus resultados en ese municipio nos permite intuir cómo puede funcionar el nuevo programa.
- Si las personas con discapacidad (y sus familias) de ese municipio están realmente interesadas en activarse y buscar trabajo en el mercado laboral ordinario, o si es necesario hacer antes una labor de concienciación en ese sentido.

Tras estas orientaciones generales para llevar a cabo el análisis de la pertinencia, proponemos a continuación una batería de ejemplos de preguntas e indicadores de evaluación que permitirían proceder a su enjuiciamiento. Sin embargo, y como se vio en el apartado 2.5 sobre los criterios, preguntas de evaluación e indicadores, en el caso tanto de los criterios de perti-

nencia como de los de coherencia y complementariedad es muy difícil la formulación de indicadores cuantitativos, y suele utilizarse en su lugar el llamado “juicio interpretativo”, el cual trata de hallar “piezas” de evidencia que refuerzan o debilitan el criterio en cuestión

Preguntas e indicadores

- ¿La información de diagnóstico aportada por la intervención resulta completa y actualizada?

Indicador: variedad y calidad de los datos aportados para realizar el diagnóstico.

Indicador: cantidad de datos o evidencia que el equipo de evaluación puede verificar por otras fuentes.

- ¿Ha quedado fuera del diagnóstico de la intervención algún elemento que puede afectarla sensiblemente?

Indicador: cantidad de aspectos del contexto que se considera que han quedado fuera del diagnóstico, y relevancia de los mismos.

- Partiendo de cuál es la causa del problema que motiva la intervención, ¿hay evidencia de que existe realmente allí donde va a intervenir?

Indicador: cantidad de datos que refuercen la hipótesis de que esa es la causa del problema en cuestión.

- ¿En qué medida los objetivos de la intervención se corresponden con una necesidad real de las personas que se verán afectadas por ella?

Indicador: cantidad y calidad de la evidencia sobre las necesidades de dichas personas que se incorpora en el diagnóstico y la justificación de la intervención.

- Si existen otras intervenciones similares en otros países o regiones que hayan abordado este mismo problema, ¿lo han hecho de forma similar? ¿Los resultados alcanzados se corresponden con los que se propone ahora la intervención?

Indicador: cantidad de otras intervenciones que puedan ser un referente (porque hayan abordado el mismo problema de la misma forma), o existencia de intervenciones que lo hayan hecho de forma radicalmente distinta.

Indicador: grado de correspondencia entre los resultados que pretende alcanzar la intervención y los que ya alcanzaron intervenciones similares.

Si pensásemos en un proyecto de formación ocupacional como el que hemos venido utilizando de ejemplo, se podría utilizar preguntas específicas como las siguientes:

- ¿La formación propuesta se corresponde con sectores para los que existe una demanda de trabajadores/as en ese municipio?

Indicador: tipología de sectores con presencia en la zona en relación con sus niveles de demanda de trabajadores/as.

Indicador: número de nuevas contrataciones anuales en los sectores en los que se va a centrar la formación ocupacional, en relación al número de personas con discapacidad que se espera formar.

- Las especialidades impulsadas con este programa, ¿tendrán demanda en el medio/largo plazo?

Indicador: existencia de análisis de tendencias económicas que muestren demanda futura en las especialidades propuestas.

- ¿Se adecuan las propuestas curriculares a las demandas del mercado laboral?

Indicador: similitud entre las propuestas curriculares del programa y los currículos de las personas que ya se están contratando en esos sectores.

Por último, respecto a las técnicas que se propone utilizar, las herramientas básicas para este tipo de análisis van a ser la revisión documental y el análisis de datos secundarios, tanto los procedentes de la propia intervención (en forma de prólogos justificativos, informes de diagnóstico, etc.), como otros que nos permitan acercarnos a la realidad sobre la que se desarrollará: estadísticas, informes socioeconómicos, etc. Asimismo, las fuentes secundarias serán también de utilidad para realizar análisis de *benchmarking*, comparando la intervención y su contexto con otras similares.

Como ya se ha señalado, otra fuente de información que resultará de gran utilidad es la de preguntar a las propias personas beneficiarias de la intervención; en ese caso se pueden diseñar entrevistas, grupo de discusión o talleres para canalizar su participación. Además, si estas herramientas se hacen extensivas al resto de actores implicados, pueden utilizarse también para reforzar el *benchmarking* (ya que en ocasiones los beneficiarios serán quienes mejor sepan qué otras intervenciones similares existen).

Coherencia

La coherencia es otro criterio clave que resultará de interés evaluar *ex ante*. Para hablar del análisis de la coherencia (interna) de una intervención, nos va a resultar de gran utilidad recordar la Figura 2.1 en el apartado 2.2, que ilustra la lógica de la intervención, ya que reconstruir esa lógica será la primera tarea del equipo de evaluación (como se ha visto en el apartado 2.5 cuando se ha explicado el criterio de coherencia).

El análisis deberá tomar como punto de partida, por una parte, la constatación de la existencia de un problema o una necesidad, y, por otra, la cer-

teza de que la intervención evaluada está justificada teniendo en cuenta su propio contexto (ya que ambos aspectos se tratan en el análisis del criterio de pertinencia). Seguidamente, se procede a reconstruir el resto de la lógica de la intervención, con suficiente grado de detalle. Por ejemplo, retomando el programa de formación ocupacional del apartado anterior, éste podría tener la siguiente forma (Cuadro 3.1).

El primer aspecto que debe considerarse es si los objetivos de la intervención (o el impacto esperado) están en consonancia con la magnitud del problema, tratando de valorar la consistencia entre la situación de partida que ha motivado la intervención y la situación final a la que se quiere llegar tras los recursos invertidos y los cambios producidos por la misma. Así, habría que analizar si el total de 250 personas que se espera que vayan a recibir la formación o a obtener el certificado acreditativo está en línea con el número de personas con discapacidad que están en paro (y se considera que no deberían estarlo), ya que si el problema del paro afectase a, digamos, 10.000 personas, habría una clara incoherencia entre la magnitud del problema detectado y la de la intervención que pretende atajarlo.

Este primer análisis de cuál es el grado de cobertura de la población de interés que se espera alcanzar con la intervención es ampliamente utilizado, y se lleva a cabo en casi todas las evaluaciones, por lo que en algunos casos se conceptualiza como un criterio en sí mismo, el *criterio de cobertura*. Sin embargo, en el ámbito de la discapacidad las intervenciones suelen operar bajo una lógica de evidente infradotación de recursos, tratando de maximizarse la cobertura pero sabiéndose de antemano que no se llegará al total de la población potencialmente beneficiaria. Por ese motivo el análisis de la cobertura no proporcionará en general demasiada nueva evidencia en cuanto a la coherencia de la intervención.

A partir de ahí, no hay una única forma de proceder con el análisis, ni pautas o reglas uniformes. En general, se deberá tratar de buscar *contra-*

CUADRO 3.1

Ejemplo de reconstrucción de la lógica de la intervención

PROBLEMA
Elevada tasa de paro de la población con discapacidad en la ciudad de Murcia - debida a un déficit de formación
RECURSOS
300.000 euros de financiación anual 2 locales con aulas, equipos informáticos Un equipo técnico de 3 personas Un equipo docente de 10 personas
ACTIVIDADES
Captación de alumnado Organización de las clases Impartición <i>Campañas publicitarias de lucha contra la discriminación</i> Búsqueda de empresas para realizar prácticas Diseño del currículum Firma de convenios de colaboración Coordinación pedagógica de las prácticas Seguimiento de las personas formadas
PRODUCTOS (outputs)
250 personas asisten a las acciones formativas 200 personas certifican la obtención de las competencias Alumnado adquiere habilidades para el desarrollo profesional en un determinado sector <i>Alumnado dispone de habilidades para el desarrollo de entrevistas de trabajo</i> Alumnado realiza prácticas remuneradas en empresas <i>10 campañas publicitarias realizadas</i>
IMPACTOS (outcomes)
Un cierto número de participantes encuentran trabajo - mínimo 150 (un 60%) Quienes encuentran trabajo mejoran su calidad de vida y la de sus familias <i>El empresariado y la sociedad rompe sus estereotipos sobre las posibilidades laborales de las personas con discapacidad</i>

dicciones entre las distintas partes de la intervención, o detectar hipótesis de la misma que primero se asumen pero más tarde, al desarrollar o planificar la intervención, se actúa como si esa hipótesis no fuese cierta. Siguiendo con el ejemplo anterior, en el cuadro 3.1 se ha señalado en cursiva aquellos aspectos que podrían reflejar posibles contradicciones:

- Se espera producir un impacto en el conjunto del empresariado y la sociedad, pero la cantidad de personas que finalmente se espera que se beneficien de la intervención (el 60% de las 250 personas formadas) no parece ser lo bastante significativa para generar efectos de esa magnitud.
- Como producto de la intervención se espera que el alumnado adquiera habilidades para el desarrollo de entrevistas de trabajo, pero no hay ninguna actividad específica para ello (ya que la formación ocupacional en principio no contempla este tipo de capacitación).
- La intervención planifica la realización de 10 campañas de lucha contra la discriminación, pero en el diagnóstico efectuado se argumenta que la causa de la menor ocupación es el déficit de formación, no la discriminación. Por lo tanto el programa debería centrar sus recursos en la formación, y no en campañas de sensibilización.

Con todo, es habitual incluir bajo el criterio de coherencia cualquier problema que se identifique en el diseño de la intervención. En este sentido, encontramos como problemas habituales en las intervenciones vinculadas con la dependencia el que los objetivos resultan excesivamente ambiciosos para los recursos que se han habilitado y/o para el tiempo previsto, o que están formulados de forma excesivamente genérica, lo que no permite hacer un seguimiento de avances ni acometer una evaluación de su grado de cumplimiento.

A la hora de diseñar las preguntas de evaluación e indicadores, el criterio de coherencia es posiblemente el que requiere de un mayor esfuerzo in-

terpretativo, habiendo muy pocas preguntas para las que pueda diseñarse un indicador cuantitativo. Para facilitar su exposición, en este caso las preguntas e indicadores propuestos se han vinculado directamente con el ejemplo que se ha ido desarrollando en todo este apartado.

Preguntas e indicadores:

- ¿El porcentaje de alumnado que se espera que consiga trabajo (un 60%) es “realista” respecto a la evidencia disponible sobre otros programas parecidos?

Indicador: diferencia respecto al porcentaje de éxito de otros programas parecidos.

- Para aquellas personas que consigan un trabajo gracias al programa, ¿es sólida la hipótesis de que también aumentará su calidad de vida?

Indicador: diferencia en calidad de vida respecto a personas con discapacidad que ya tienen trabajos parecidos.

- ¿En qué medida son imprescindibles las prácticas en empresas para encontrar trabajo? En cualquier caso, ¿habrá suficientes prácticas para maximizar la posibilidad de lograr trabajo de todos los participantes?

Indicador: diferencia entre la probabilidad de conseguir un trabajo con o sin prácticas, puesta en relación con la cantidad de participantes que van a poder realizar las prácticas.

- ¿Las distintas actividades y procesos contemplados son suficientes para la obtención de los resultados?

Indicador: número de alumnos por curso y por docente, número total de cursos.

- ¿Los perfiles del equipo son adecuados para el tipo de intervención propuesta?

Indicador: adecuación de perfiles del equipo en relación con las actividades planteadas.

- ¿Los recursos previstos para la intervención (económicos, humanos, infraestructura) resultan adecuados para el proyecto?

Indicador: adecuación de los recursos en relación con las actividades planteadas.

- ¿Se han identificado con claridad las personas a las que debe llegar la intervención? ¿Se han habilitado los mecanismos adecuados?

Indicador: grado de precisión en la identificación de personas destinatarias.

Indicador: número y adecuación de las actividades de captación.

Complementariedad

El criterio de complementariedad puede denominarse también de “coherencia externa” (en contraposición a la coherencia interna de la intervención) y su análisis consiste en valorar el encaje de la intervención que proponemos con el resto de políticas y programas con los que se puede relacionar. Por ejemplo, una intervención de formación ocupacional para personas con discapacidad no puede ignorar otras intervenciones formativas que se estén llevando a cabo en el mismo ámbito geográfico, estén dirigidas o no al mismo grupo poblacional. Asimismo, tampoco puede ignorar toda la política de empleo de los diferentes niveles legislativos que condicionan el marco general en el que la intervención se va a desarrollar.

De nuevo en esta ocasión, una técnica interesante que nos puede resultar muy útil para la valoración de este criterio es el *benchmarking* que, como

comentábamos antes, consiste en comparar nuestra intervención con otras que se estén desarrollando en otros lugares. En este sentido, la idea pasa por identificar en otros ámbitos cuál es la combinación de programas y políticas que se han aplicado para dar respuesta a una determinada realidad y cuáles son las sinergias o los efectos contrapuestos que se están generando.

Otra fuente de información esencial para lograr identificar ese conjunto de políticas y programas complementarios es acudir a la población beneficiaria, para conocer en qué otras intervenciones están participando o les están afectando. De hecho, considerar la singularidad individual y el conjunto de necesidades de una persona específica como el eje sobre el que diseñar las intervenciones (en lugar de que en una misma persona se “solapen” diversas actuaciones que van en realidad dirigidas a grupos), está en línea con los principios de una mejor gobernanza, de modo que la contribución de la evaluación en este sentido puede ser importante. Esto es además de especial relevancia en el caso del ámbito de la discapacidad, donde las personas acumulan la pertenencia a grupos y categorías que en realidad tienden a desvirtuar la correcta apreciación de sus necesidades.

En general también resultará de mucha utilidad al equipo de evaluación acudir a los propios gestores de las intervenciones, por su conocimiento sobre el ámbito específico en el que se enmarcan y sobre el contexto institucional de las mismas. Esta última estrategia permitirá adquirir una visión más clara de los espacios de interconexión que existen entre diferentes iniciativas (en el caso de que existan) o de la necesidad de que se generen, y proponerlos para la intervención que estamos evaluando, en el caso de que se identifique que la falta de referencia a los mismos están generando problemas en la marcha de las intervenciones.

Por otro lado, hay que recordar que la complementariedad es un criterio que se trabaja en dos direcciones. Por una parte será necesario identificar,

del conjunto de políticas complementarias a la nuestra, cuáles pueden *obstaculizar* el desarrollo de la intervención (y no se han tenido en cuenta), mientras que posteriormente se analizará qué otras políticas que no se habían tenido en cuenta en el diseño pueden *reforzarla*.

Sigamos con el ejemplo de una intervención en materia de formación para el empleo de personas con discapacidad, llevada a cabo en un determinado municipio y para la que se contempla la realización de prácticas en empresas. En la formulación está previsto que los primeros meses de desarrollo de la intervención se emplearán, entre otras cuestiones, para contactar con las empresas donde se realizarán las prácticas. Sin embargo, cuando se lleva a cabo el análisis del criterio de complementariedad, descubrimos que el propio ayuntamiento está desarrollando una intervención en el mismo sector laboral, habiendo firmado un convenio de colaboración con las principales empresas de la zona para la realización de prácticas remuneradas. En consecuencia, esta otra intervención no prevista seguramente obstaculizará el desarrollo exitoso de nuestro proyecto.

En cambio, en el mismo ejemplo puede que descubramos que se ha aprobado un plan de empleo en el municipio que contempla la posibilidad de que entidades sociales firmen acuerdos de colaboración con el ayuntamiento para el desarrollo de prácticas remuneradas en servicios municipales. Si la intervención hubiese considerado esta posibilidad y valorado la oportunidad de aprovecharla, podría reforzar los objetivos que tenía planteados.

Finalmente, la valoración del criterio de complementariedad desde una perspectiva *ex ante* puede resultar también de utilidad en el caso de que vayamos a hacer una evaluación de impacto posterior, porque contribuirá a la identificación de los posibles efectos de otras iniciativas en nuestros objetivos. En caso contrario, podríamos estar atribuyendo unos logros a nuestra intervención que tienen que ver más con el concurso de otras iniciativas paralelas que con el desarrollo de nuestro proyecto.

Preguntas e indicadores:

- ¿Existen otros proyectos similares en el municipio que puedan influir positivamente/negativamente en nuestra intervención?

Indicador: tipología y número de otros proyectos de la zona que pueden multiplicar los efectos y resultados de nuestra intervención.

- ¿En qué medida encaja nuestra intervención en la política general de empleo, formación e inserción laboral del municipio / Comunidad Autónoma / Estado?

Indicador: grado de correspondencia entre las variables clave de nuestra intervención y la regulación o las otras políticas sobre la materia

- ¿En qué medida se han desarrollado mecanismos de coordinación con otros proyectos similares para generar posibles sinergias?

Indicador: número y grado de adecuación de los mecanismos de coordinación previstos.

3.3. INCORPORACIÓN DE UN ENFOQUE DE GÉNERO

Discapacidad y género: la doble discriminación

Tradicionalmente, la consideración de las variables de discapacidad y género no se ha producido de una manera articulada sino que, por el contrario, el abordaje de ambas realidades se ha llevado a cabo en paralelo, sin buscar las interconexiones y efectos conjuntos de ambos factores en la vida de las mujeres con discapacidad. Esta ausencia de articulación ha sido un fenómeno repetido tanto en los procesos de institucionalización y desarrollo normativo, como en el diseño e implementación de intervenciones, circunstancia que ha dificultado hasta épocas muy recientes una mayor comprensión de esta realidad.

Por una parte, desde el ámbito de la discapacidad ha existido una tendencia a ver a las personas con discapacidad como un grupo unitario que compartía una serie de dificultades y obstáculos sobre los que se debía intervenir. Asimismo, el movimiento feminista y de mujeres a lo largo de la historia ha venido considerando al conjunto de las mujeres como un grupo relativamente homogéneo que compartía un conjunto de desigualdades y discriminaciones a partir de las que se articulaba la lucha por la igualdad. Sin embargo, ya desde la década de 1980 desde diferentes corrientes se empieza a poner de manifiesto que esa uniformidad del colectivo en cuestión dista mucho de ser real, siendo necesario un enfoque centrado en las características individuales de cada persona (y que en términos analíticos, se traducirán en variables que condicionan y provocan la generación de subgrupos de población con necesidades específicas).

Así pues, como resultado de esa ausencia de una consideración específica de las necesidades y problemas que sufren las mujeres con discapacidad en las distintas intervenciones dirigidas a este grupo de población, en ocasiones se ha producido una profundización de las discriminaciones y desigualdades previas. Con el objetivo de solventar esta situación surge el denominado *enfoque múltiple o interseccional de la discriminación*, que “se da cuando (la discriminación) resulta de la interacción de varios factores que, unidos, producen una forma de discriminación específica y diferente de cualquier otra discriminación de un sólo tipo” (CERMI, 2012, p. 36).

El enfoque múltiple tiene en cuenta todo el conjunto de elementos de tipo social, histórico, político y cultural y, sobre todo, las consecuencias que su efecto conjunto genera en los distintos grupos de mujeres con discapacidad. Por tanto, la idea que subyace a este planteamiento es que podemos encontrar una multiplicidad de situaciones de discriminación en el caso de las mujeres con discapacidad, ya que estas pueden compartir entre sí los procesos de exclusión o puede ocurrir en otros casos que solo haya un factor determinante de la situación de discriminación (por ser mujer, o por ser una

persona discapacitada) y no una confluencia de ellos. Además, la existencia de otros elementos como la edad, la condición de inmigrante, el lugar de residencia rural, entre otros aspectos, pueden contribuir a incrementar la vulnerabilidad de estos grupos.

Desde el ámbito legislativo, la *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad* de diciembre de 2006 aparece como un primer instrumento jurídico esencial que va a tratar de articular ambos tipos de discriminación. Conviene resaltar en este documento su artículo 6, que reconoce la múltiple discriminación sufrida por la mujer con discapacidad e impone la obligación de adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para asegurarle el disfrute pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (CERMI, 2012, p. 45).

Esta situación general de no considerar la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad se reproduce cuando nos referimos al ámbito del empleo y la inserción laboral. La ausencia histórica de un abordaje conjunto de ambos problemas ha tenido como resultado que las mujeres con discapacidad estén en peor situación que las mujeres sin discapacidad, pero también que su participación en el ámbito de la formación y el empleo sea más limitada que la de los hombres con discapacidad. Así por ejemplo, se constatan tasas de actividad y empleo inferiores y una tasa de paro más elevada que en los dos grupos anteriores, haciéndose patente la doble discriminación (CERMI, 2012, p. 345):

- Según el *Informe Mundial sobre la Salud* las tasas de empleo son menores entre los hombres y mujeres con discapacidad (53% y 20% respectivamente) que entre los hombres y mujeres sin discapacidad (65% y 30%, respectivamente). En los países de la Unión Europea, el 49% de las mujeres con discapacidad y el 61% de los hombres con discapacidad tienen empleo, frente al 64% de las mujeres sin discapacidad y el 89% de los hombres sin discapacidad.

- En España, según los datos de EDAD-2008 (INE), la tasa de actividad es menor entre los hombres y mujeres con discapacidad (40,3% y 31,2% respectivamente) que entre los hombres y mujeres sin discapacidad (84,7% y 65,3%, respectivamente); lo mismo ocurre con la tasa de empleo, los hombres y mujeres con discapacidad tienen una tasa de empleo inferior (33,4% y 23,7%, respectivamente) que los hombres y mujeres sin discapacidad (77,4% y 56,6%, respectivamente). Por el contrario, haciendo uso de datos de 2008, los hombres y mujeres con discapacidad presentan una tasa de paro (17,2% y 24%, respectivamente) superior a la tasa de paro de los hombres y mujeres sin discapacidad (8,6% y 13,4%, respectivamente).
- Más recientemente, el informe del INE *El empleo de las personas con discapacidad*, basado en datos de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad, confirma esta situación. Según tales datos, referidos al año 2010, la tasa de actividad de los hombres y mujeres con discapacidad (40,4% y 31%) siguen siendo menores que las de los hombres y mujeres sin discapacidad (83,6% y 68,1%); respecto a la tasa de empleo, los hombres y mujeres con discapacidad tienen también una tasa de empleo inferior (31,4% y 23,3%, respectivamente) que los hombres y mujeres sin discapacidad (67,1% y 54,1%, respectivamente); por último, los hombres y mujeres con discapacidad presentan una tasa de paro (22,3% y 24,9%, respectivamente) superior a la tasa de paro de los hombres y mujeres sin discapacidad (19,8% y 20,5%, respectivamente).

¿Pero cómo introducir la perspectiva de género cuando nos enfrentamos a la evaluación de intervenciones en el ámbito de la formación, el empleo y la inserción laboral para población con discapacidad?

La perspectiva de género en el proceso evaluativo

En primer lugar podemos encontrarnos una primera categoría de intervenciones cuyo objetivo esencial tiene que ver con el tratamiento de las diferencias de género en el ámbito de la discapacidad y el empleo, o que directamente están dirigidas en exclusiva a mujeres con discapacidad. A modo de ejemplo, y atendiendo a las dificultades de acceso de las mujeres con discapacidad a los servicios de orientación profesional, podemos encontrar intervenciones cuya propuesta sea la reorientación de dichos servicios adaptándolos a las particularidades de este grupo de mujeres.

Si nos encontramos ante una intervención de este tipo, donde su justificación y programación ya incorpora la perspectiva de género, la evaluación ya incorporará los aspectos necesarios para su desarrollo bajo los parámetros que se establezcan, de tal forma que una evaluación *ex ante* podría valorar, por ejemplo, si la intervención responde adecuadamente al diagnóstico realizado (que en este caso ya deberá contemplar la situación diferencial de hombres y mujeres), o una evaluación *ex post* podría analizar la eficacia analizando en qué medida se ha reducido la doble discriminación.

Sin embargo, y siguiendo a Bustelo (2004), si bien puede haber intervenciones que no expliciten la incorporación de un enfoque de género, no hay intervenciones neutrales al género (como tampoco a los derechos humanos), ya que prácticamente todas tienen efectos (ya sean positivos o negativos) sobre estos ámbitos. Por ello, el resto de intervenciones, aquellas que se dirigen a aspectos no directamente relacionadas con la discriminación de género, casi siempre van a conllevar efectos sobre las relaciones de género (tanto en sentido positivo como negativo), por lo que también pueden ser evaluadas en ese sentido.

En este segundo caso, lo primero que debe comprobar el equipo de evaluación es si la propia intervención plantea que va a tratar de introducir la

perspectiva de género durante las diferentes fases de la misma. Esta introducción transversal de la perspectiva de género en intervenciones con otros objetivos es cada vez más de obligado cumplimiento, y con el tiempo debería convertirse en habitual. Así, un ejemplo podría ser el de un programa de formación ocupacional que propone itinerarios personalizados de inserción, los cuales combinan orientaciones dirigidas de forma general al conjunto de personas con discapacidad, con aspectos relativos a las situaciones particulares de mujeres y hombres.

Ante una intervención de este tipo, en general la evaluación se centrará en primer lugar en analizar cómo se ha introducido esa perspectiva de género transversal, básicamente a través de los criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad:

- *Pertinencia*: ¿Las diferencias de tratamiento de mujeres y hombres se basan en evidencias y en una necesidad bien diagnosticada? (se ha realizado un análisis adecuado de la situación de partida diferencial de mujeres y hombres con discapacidad).
- *Coherencia*: ¿Son coherentes los aspectos de género con el resto de la intervención? (en las diferentes líneas de acción, objetivos y actividades se ha tenido en cuenta esas diferencias iniciales).
- *Complementariedad*: ¿Se han tenido en cuenta el resto de intervenciones relacionadas con la discriminación de género que pueden estar actuando a la vez sobre las mismas personas? (siguiendo el principio de intervenir según las características individuales de cada persona, y no sobre grupos que pueden estar solapándose).

Posteriormente, el resto de aspectos de la evaluación pueden ejecutarse de forma habitual, ya que la propia intervención debería estar estructurada de modo que su análisis refleje automáticamente la cuestión de las

diferencias de género. Así, al analizar la efectividad del programa de formación ocupacional que hemos mencionado anteriormente, obtendremos de forma natural un indicador para los itinerarios de mujeres, y otro para el de los hombres, que nos permitirán valorar la reducción de la doble discriminación.

Un último caso que podemos encontrar es aquél en el que la perspectiva de género no aparece en absoluto reflejada explícitamente en la intervención (o que se menciona testimonialmente, pero que en la práctica no se aplica). En este caso, el equipo de evaluación deberá introducir él mismo el análisis *ad hoc* de la perspectiva de género, en todos los aspectos de la intervención que vaya a evaluar.

Deberá investigar por su cuenta (ya que en el diseño y aplicación de la intervención no se habrá hecho) qué diferencias de género existen en el ámbito de la discapacidad que puedan ser relevantes para ese tipo de intervención, teniendo en cuenta que aunque el punto de partida deben ser las propias diferencias de género que existen en cualquier otro ámbito, es posible que en el de la discapacidad éstas sean diferentes. Por ejemplo, mientras la tradición de las familias de no proporcionar educación superior a las mujeres ha casi desaparecido para la mayoría de la población (y ya no constituye una diferencia de género en países desarrollados), en el caso de las mujeres y hombres con discapacidad sigue siendo una diferencia relevante. Para ello, entre las intervenciones que ignoran la perspectiva de género es útil diferenciar entre tres posibles escenarios:

- a) La intervención ignora y reproduce diferencias de género preexistentes o de otros ámbitos, que afectan tanto a las mujeres discapacitadas como al resto. Por ejemplo, el programa de formación ocupacional se centra en tipos de trabajos donde, en el momento de la contratación, se discrimina sistemáticamente a las mujeres, y por lo tanto todas ellas logran menos empleos tras la formación.

En este caso la intervención contribuye al fenómeno de la doble discriminación, pero en la misma medida que éste ya existía, y no fomenta ninguna nueva fuente de discriminación de género exclusiva del ámbito de la discapacidad.

- b) La intervención incorpora sus propias diferencias de género específicas del ámbito de la discapacidad, que no existen cuando se trata del resto de mujeres. Por ejemplo, el programa de formación ocupacional no prevé la menor disposición de las familias a dar educación a las mujeres con discapacidad (un fenómeno exclusivo de ese ámbito).

En este caso la intervención puede estar generando por ella misma mayores diferencias de género, profundizando el grado de discriminación existente al incorporar una nueva fuente de discriminación

- c) Por último, es posible que dada la naturaleza de la intervención, aunque ésta ignore la perspectiva de género consiga no reproducir ni contribuir a ningún tipo de discriminación. Sin embargo en el ámbito que nos ocupa esta situación sería de las más excepcionales (ya que tanto en el campo de la formación como en el del empleo las diferencias de género suelen estar muy presentes).

Sin pretensión de exhaustividad, a continuación se enumeran algunos de los casos más habituales de doble discriminación que pueden tenerse en cuenta al evaluar una intervención (adaptación de CERMI, 2012, pp. 249-350):

- Dificultad de acceso de las mujeres a los procesos de orientación profesional e inadecuación de los servicios a sus necesidades, lo que provoca situaciones de desencuentro entre las capacidades, competencias y expectativas laborales de las mujeres con discapacidad y las expectativas, necesidades y tendencias del mercado laboral.

- Las tradiciones y estereotipos respecto a las mujeres con discapacidad, que influyen en la elección de la educación, en generar situaciones de mayor «sobrepotección», en la desmotivación que genera la resignación a las situaciones de inactividad, ausencia de autonomía en la toma de decisiones, etc.
- Segregación horizontal: los empleos que ocupan las mujeres con discapacidad se concentran en un número muy limitado de sectores y profesiones. Además, estos empleos suelen estar, por lo general, menos valorados socialmente.
- Segregación vertical: las mujeres con discapacidad ocupan principalmente puestos peor remunerados, de menor responsabilidad y, además, encuentran mayores obstáculos en su desarrollo y promoción profesional.
- Nivel educativo y/o formativo escaso y poco ajustado a las demandas del mercado de trabajo.
- Muy baja expectativa en cuanto a las posibilidades profesionales.
- Dificultad para el acceso a los mecanismos de búsqueda de empleo y la utilización de los sistemas de intermediación laboral, así como a los servicios de información, orientación y formación profesional.
- Menor autoestima y mayor influencia de los estereotipos sociales en la propia imagen como mujeres.
- Conflicto entre el rol tradicional asignado por su condición de mujer y la negación de la propia sociedad para que en la práctica pueda desarrollarlo.
- Sobrepotección del entorno familiar y mayor aislamiento social, lo que conlleva una falta de oportunidades.

Por último, en términos generales para que una evaluación sea sensible al género, es necesario tratar de incorporar esa sensibilidad desde el momento mismo del encargo y diseño de la evaluación. Así, una buena práctica será tratar de garantizar que esa mirada de género se encuentre incorporada en el equipo de evaluación (*a priori*, recogido como requisito del encargo, o bien *a posteriori*, generando o potenciando esta sensibilidad mediante el desarrollo de actividades de sensibilización o formación) y/o en la propia entidad ejecutora de la intervención. Igualmente, el diseño metodológico ha de buscar también orientar de una forma explícita el proceso de una manera sensible, de tal forma que si las diferentes fases se realizan de la manera prevista, se garantice la incorporación del enfoque de género durante la evaluación (Ligero *et al.*, 2012).

Preguntas e indicadores relativos a la perspectiva de género

Para diseñar correctamente la parte de la matriz de evaluación (preguntas e indicadores) que va a incorporar la perspectiva de género, es necesario en primer lugar tener presente cuál es el eje y la finalidad de esa evaluación en concreto. En el caso de que se esté valorando el diseño de la intervención (generalmente desde una perspectiva *ex ante*), el objetivo será el de evitar las consecuencias negativas no intencionales de las acciones de la intervención, promover unos efectos equivalentes en mujeres y hombres y potenciar la transversalidad de las políticas de género (adaptado de Espinosa, 2011, p. 154). Si, en cambio, el foco de la evaluación es valorar la efectividad de la intervención (desde una perspectiva *ex post*), se tratará de identificar la situación de partida de hombres y mujeres y estimar los posibles impactos (no previstos) de la acción, de acuerdo con la lógica que subyace a la intervención propuesta (Comisión Europea, 1997)³⁸.

³⁸ La cuestión del impacto de género se aborda con mayor detalle en el apartado 4.6.

Centrándonos en los aspectos del diseño de la intervención, en cuanto a las preguntas de evaluación e indicadores asociados es necesario recordar que deben formularse de tal manera que nos permitan, en primer lugar, determinar si se han tenido en cuenta las diferencias generales existentes entre mujeres y hombres, pero seguidamente ver también si se han identificado y valorado los obstáculos y discriminaciones específicas de las que pueden estar siendo objeto las mujeres con discapacidad.

Así, algunas preguntas e indicadores de interés para una evaluación serían, a modo orientativo y sin ánimo de exhaustividad, las siguientes:

— Respecto a la participación en el proceso de definición y formulación del programa (*criterio de Participación*).

- ¿Se ha contado suficientemente con mujeres en la definición del problema y en la propuesta de solución?

Indicador: porcentaje de mujeres que han participado en la definición del problema y perfil de las mismas.

- ¿Se han diseñado mecanismos específicos para tratar de garantizar la participación de las mujeres en el diseño de la intervención?

Indicador: número y tipos de mecanismos implementados para garantizar el acceso de las mujeres a las diferentes actividades de diagnóstico propuestas.

— Respecto a la elaboración del diagnóstico (*criterio de Pertinencia*).

- ¿El diagnóstico de la intervención recoge suficiente información desagregada por sexos?

Indicador: existencia y número de variables de diagnóstico que están desagregadas por sexo.

Indicador: calidad de la información desagregada por sexo.

- ¿Existe reconocimiento de la existencia de problemas específicos de mujeres y hombres que son resultado de las relaciones de género existentes?

Indicador: en el diagnóstico de situación elaborado y respecto al problema detectado, existencia y número de referencias a la especificidad del mismo en las mujeres, así como a los obstáculos a los que estas se deben enfrentar para incorporarse al programa propuesto y aprovecharlo con éxito.

- En el análisis del problema, ¿se considera el papel de los diferentes roles —reproductivo, productivo y comunitario— de mujeres y hombres?

Indicador: existencia en el diagnóstico de referencias explícitas a los diferentes roles asignados a las mujeres, y de las consecuencias que esto tiene para su participación en programas de esta naturaleza y para el éxito de los mismos.

— Respecto a la formulación de la intervención (*criterio de Coherencia*).

- Partiendo de cuál es la población beneficiaria de la intervención (mujeres, hombres o ambos), ¿se llega por igual a mujeres y hombres? ¿se benefician por igual mujeres y hombres? ¿salen perjudicadas en algún sentido las mujeres?

Indicador: se ha identificado adecuadamente tipos de perfiles o grupos potencialmente beneficiados y perjudicados por la misma.

Indicador: se ha identificado y propuesto soluciones para los mecanismos que pueden impedir que la intervención llegue a las mujeres.

- ¿La intervención toma medidas para tener en cuenta la incidencia de los diferentes roles (productivo, reproductivo y comunitario) de las mujeres?

Indicador: existencia y número de características de la intervención que se han adaptado explícitamente (por ejemplo los horarios de un curso de formación, acompañados con los horarios infantiles) y que se vinculan directamente con sus diferentes roles.

- ¿Se tiene en consideración los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres?

Indicador: existencia de información relevante sobre los diferentes usos del tiempo entre mujeres y hombres en el ámbito específico estudiado, y relación de esta información con las medidas contempladas en la intervención.

- ¿Se ha tomado en consideración la posibilidad de que existan discrepancias en el seno de las familias para permitir la participación de las mujeres en el programa? ¿Cómo se prevé abordar esa cuestión en el ámbito familiar?

Indicador: tipos de medidas contempladas para intervenir sobre las relaciones de género en las relaciones familiares y sus consecuencias para la participación de las mujeres en el programa.

- ¿Se explicita una estrategia transversal para impulsar la igualdad de género? ¿Se identifican objetivos referidos a cambios en las relaciones de género? ¿Y objetivos dirigidos a actuar sobre problemas específicos de mujeres y hombres?

Indicador: tipos y número de medidas contempladas que tienen como objetivo explícito un impulso de la igualdad entre mujeres y hombres, y alcance previsto de las mismas.

- Respecto a la relación con otras intervenciones (*criterio de Complementariedad*).
- ¿Se ha analizado qué otras intervenciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación de género pueden estar afectando a la mis-

ma población beneficiaria? ¿Se toman medidas para evitar solapamientos?

Indicador: número de referencias a otras intervenciones, tipos y número de mecanismos de coordinación para evitar solapamientos.

- ¿Se atiende a la relación de la desigualdad de género con otros tipos de desigualdades vinculadas a la etnia, la orientación sexual, la casta, etc.?

Indicador: tipos y número de mecanismos recogidos en el diseño que toman en consideración otras medidas existentes en dichos ámbitos.

En cuanto a las técnicas de recogida de información, no existe una batería específica para la incorporación de la perspectiva de género en la intervención. En general, una regla orientativa a seguir es en cada caso escoger aquéllas que *mejor permitan obtener información desagregada por sexo*, teniéndose en cuenta aspectos como el nivel de la intervención (macro / micro), la información disponible, los recursos que estén previstos para la evaluación y el tipo y naturaleza de las preguntas e indicadores diseñados.

A modo de ejemplo, y conectando con los indicadores propuestos anteriormente, en algunos casos sólo se podrá obtener un buen análisis diferenciado por sexo mediante la revisión documental de estudios y bibliografía especializada, mientras que en otros bastará con acudir a las memorias, actas de reuniones y talleres realizados (analizando la composición de los diferentes órganos, las expresiones utilizadas, etc.). En otras ocasiones será mejor utilizar alguna técnica de investigación de tipo cualitativo, como entrevistas en profundidad, grupos de discusión o focales y talleres participativos, mientras que se podrá emplear encuestas siempre que en ellas esté correctamente especificada la variable de sexo.

3.4. LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA: EL CRITERIO DE PARTICIPACIÓN

Una primera tarea esencial cuando empezamos a diseñar una evaluación consiste en la identificación de los principales actores implicados (*stakeholders*) en el programa y la determinación de su papel en relación con la intervención. Esta actividad nos va a permitir dibujar un *mapa de actores* de gran utilidad para todas las fases de la evaluación: por una parte, nos va a servir de base para el análisis del criterio de participación, mientras que por otro lado nos facilitará, durante la fase de diseño de la evaluación, la elaboración de indicadores y la definición de técnicas y fuentes de información³⁹. Con todo, la concreción de esta primera batería de actores no significa que todos vayan a participar en el proceso, ni que su incorporación tenga el mismo peso e importancia.

Respecto al abordaje del criterio de participación, el análisis nos llevará a tratar de determinar cuáles de los actores son claves y deberían haber estado en el proceso de diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento, ya que no necesariamente es importante que estén todos en todas y cada una de las fases. Igualmente, desde el punto de vista del diseño de la evaluación también deberemos determinar, en función de nuestras preguntas de evaluación e indicadores, cuáles de ellos tienen un papel relevante para responder a las necesidades informativas que se planteen.

Para ilustrar la construcción de un mapa de actores tomaremos como ejemplo el plan de actuación 2002/03 del S.U.P.E (Servicio de la Unidad de

³⁹ Es interesante rescatar aquí la distinción hecha en el apartado 2.4 entre:

- a) Valorar la participación de actores en la intervención (criterio de participación).
- b) Incluir a los actores en la *toma de decisiones sobre el diseño de la evaluación* (evaluación participativa).
- c) Acudir a los actores como una fuente de información para la evaluación (“evaluación pluralista”).

Programas Educativos) de la Dirección de Área Territorial (D.A.T) de Madrid Sur. Dicho plan abordó la necesidad de mejorar la información disponible en los centros de secundaria sobre los recursos de inserción laboral a los que pueden acceder las personas con discapacidad, así como la necesidad de mejorar la capacitación de esas personas en esa etapa (actitudes, hábitos y habilidades) preparándolas para el posterior acceso al ámbito laboral. Este escenario nos permite proponer un rico mapa de actores que habrían sido de interés ante una eventual evaluación de ese plan de acción:

- Población con discapacidad susceptible de participar en la intervención, en este caso el alumnado con discapacidad de los centros de educación secundaria en la zona de Madrid Sur.
- Resto de alumnado de educación secundaria de Madrid Sur.
- Familiares de ambos grupos de alumnado.
- Centros de Educación Secundaria financiados con fondos públicos de la D.A.T. Madrid Sur.
- Resto de Institutos de Educación Secundaria de Madrid Sur.
- Profesionales, asociaciones y entidades del tercer sector:
 - Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica
 - Fundación Síndrome de Down (proyecto Stela)
 - Servicio de Intermediación Laboral para personas sordas. Asociación de sordos de Madrid - SILPES Madrid ASM
 - AFANIAS Labor 3 - Centro de Inserción Laboral
 - Fundación ONCE
 - COCEMFE
 - Centros Especiales de Empleo (CEE)

- Federación de Enseñanza de CCOO de la Comunidad de Madrid
- FETE-UGT Madrid
- Administración Pública Estatal (con el fin de analizar posibles complementariedades):
 - Ministerio de Sanidad y Política Social:
 - Dirección General de Política de Apoyo a la Discapacidad
 - Oficina Permanente Especializada OPE del Consejo Nacional de Discapacidad
 - Ministerio de Empleo y Seguridad Social:
 - Unidad Administradora del Fondo Social Europeo
- Administración Autonómica o Municipal:
 - Servicio de la Unidad de Programas Educativos (S.U.P.E.) de la Dirección de Área Territorial (D.A.T.) Madrid Sur (entidad ejecutora)
 - Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid
 - Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid
 - Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid

En general, el mapa de actores final variará en cada evaluación, dependiendo tanto del objeto de evaluación de que se trate (programa, proyecto o política, en un determinado ámbito geográfico o administrativo), como de las características de la propia evaluación (especialmente de cuáles sean su foco y su alcance). Con todo, en el ámbito de la discapacidad es importante señalar el peso específico que el movimiento asociativo ha tenido en el traslado a la agenda política de la realidad de las per-

sonas con discapacidad, así como en la exigencia de responsabilidad pública en cuanto a la atención a sus necesidades; del mismo modo, las asociaciones han tenido un papel muy relevante a la hora de brindar servicios a las personas y familias con discapacidad (y lo siguen teniendo en muchos casos), habitualmente antecediendo la actuación de la propia administración.

Por todo ello, cuando se evalúen intervenciones relacionadas con la discapacidad el equipo de evaluación debería prestar especial atención a los actores del tercer sector, independientemente de la relevancia que se otorgue al papel de la administración pública (evitando que, cuando se trate de intervenciones públicas, la atención se centre exclusivamente en los gestores o cargos de la administración). Así, serán útiles sus valoraciones en torno a la identificación de los problemas sociales, la definición de los objetivos y, muy especialmente, los motivos de su frecuente sobreestimación, que ha conllevado un sistemático incumplimiento de metas excesivamente ambiciosas.

Desde una perspectiva más pragmática, el movimiento de la discapacidad ha gozado tradicionalmente de una sólida organización, que normalmente ha venido acompañada de una buena comunicación entre las diferentes entidades que lo componen, así como de un elevado potencial de movilización. Todo ello constituye una serie de ventajas que puede aprovechar el equipo de evaluación, ya que la consolidación de alianzas con estos actores durante la ejecución de la evaluación y su participación en el propio proceso pueden facilitar enormemente el acceso a los datos y a las personas informantes (por ejemplo en términos del tiempo invertido en localizar a las personas o instituciones clave). Es más, normalmente las asociaciones disponen de información relativamente concentrada y ya procesada, lo que no sólo nos facilitará su utilización y análisis sino que también permitirá destinar tiempo y recursos a ponerse en contacto con informantes o acceder a las poblaciones que queramos entrevistar.

En términos de la utilización de las evaluaciones, la implicación de las entidades no solo como informantes sino como participantes en el proceso de toma de decisiones sobre la evaluación (en el contexto de las evaluaciones participativas), seguramente aumente las posibilidades de apropiación del proceso por su parte y se traduzca en una mayor implicación en su difusión. Su participación en los debates en torno a los resultados y en la determinación de conclusiones y recomendaciones puede incluso derivar en una aplicación mayor de las mismas, ya que como se dijo en muchos casos el tercer sector está parcial o totalmente implicado en la ejecución de las intervenciones (véase por ejemplo la *Evaluación final del Plan de Acción para Personas con Discapacidad 2005-08* de la Comunidad de Madrid).

Por último, a pesar de todas las ventajas que hemos identificado derivadas de la presencia y fortaleza del movimiento asociativo, ello también puede conllevar alguna dificultad debido a las rigideces que toda institución de largo recorrido tiende a consolidar. En el ámbito de la discapacidad, ello se traduce en una cierta inercia a replicar las intervenciones y automatizar su reedición, lo que en la práctica puede dificultar la incorporación de nueva evidencia sobre los cambios que estén sucediendo en la realidad diaria de las personas con discapacidad. En los procesos de evaluación será pues recomendable tratar de incorporar de forma directa las voces de las propias personas con discapacidad y sus familiares, con el objetivo de ayudar a que esa información se acabe trasladando eficazmente al diseño de futuras intervenciones.

Asimismo, debemos tener en cuenta la importancia de la diversidad en el fenómeno que estamos tratando: la discapacidad. No estamos ante una realidad homogénea, sino que la discapacidad presenta contornos y necesidades específicas según el tipo de que se trate, siendo el caso más evidente el de la diferencia entre una discapacidad física y una intelectual. Por tanto, se deberá tener especial cuidado a la hora de identificar a los actores según cuál sea el colectivo específico al que se dirige la intervención.

Un ejemplo que resulta ilustrativo sobre la toma en consideración de diferentes aspectos de la participación en un proceso evaluativo es la *Evaluación del Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación gestionado por la Fundación ONCE* (Fundación ONCE, 2011). En esta evaluación podemos destacar dos aspectos relevantes: 1) una rica selección de actores que dio lugar a que se cubriese adecuadamente el espectro de necesidades informativas, y 2) esta evaluación también representa un ejemplo de evaluación participativa en la que los actores no solo han participado como informantes, sino que también se implicaron en el ajuste final del trabajo de campo, en el análisis de resultados y la emisión de conclusiones y recomendaciones. El proceso de participación se estructuró mediante una técnica denominada *Talleres 5 X 5*, la cual se detalla en el Cuadro 3.2.

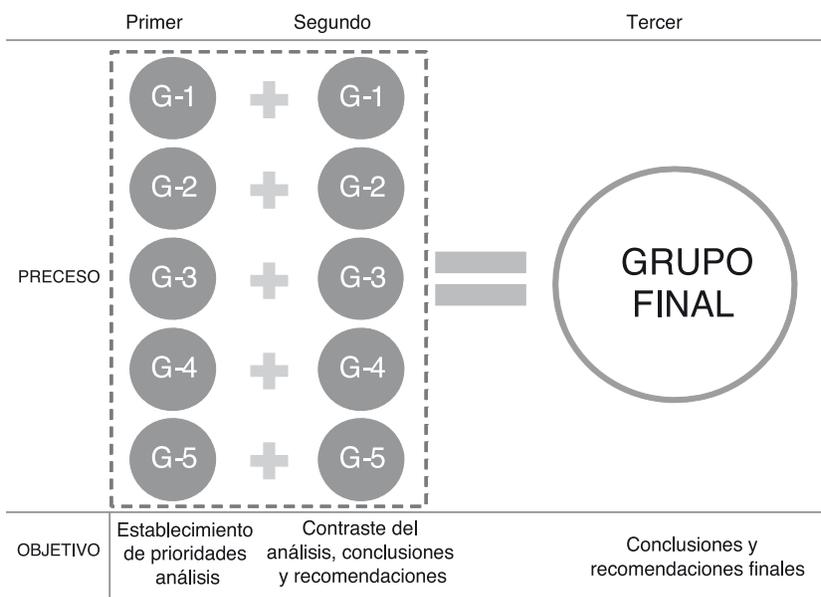
CUADRO 3.2

Los talleres 5 X 5 en la Evaluación del Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación gestionado por la Fundación ONCE

Los talleres 5x5 se caracterizan por trabajar con los principales grupos que afectan o son afectados por el programa, y que en este caso eran las propias personas con discapacidad, sus familias, los empresarios y empresarias que les contratan, los técnicos y técnicas de los programas de empleo y lo que hemos denominado “la sociedad”, normalmente a través de representantes de asociaciones de la discapacidad y responsables de la administración pública. Se ha trabajado con 5 personas de cada uno de los 5 perfiles —de ahí la denominación 5x5— en varios momentos en el desarrollo de la evaluación. Y ello se ha hecho, además, en cada una de las regiones que habían sido seleccionadas en razón del número de participantes del programa procedentes de esos lugares, intentando, además, que representasen la variedad geográfica y económica de España: Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana.

El proceso participativo cuenta con tres momentos especialmente relevantes: dos rondas en las que participan las mismas personas y un tercer taller, donde participa una representación de todos los demás. Todo ello se ilustra en la siguiente figura. En ese momento se aprovechó para definir con mayor precisión el trabajo de campo, se presentaron y discutieron los resultados iniciales y, finalmente, se generaron algunas de las conclusiones y recomendaciones.

Estructura del proceso participativo



Fuente: Evaluación del Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación gestionado por la Fundación ONCE.

Finalmente, proponemos a continuación una lista de posibles preguntas de evaluación relativas a la participación y sus correspondientes indicadores, seguidas de un breve comentario sobre las técnicas de recogida de la información.

Preguntas e indicadores:

- ¿En qué medida han participado los actores en la formulación de la intervención?

Indicador: cantidad de actores que participaron en el diseño y la formulación de la intervención, por tipo de actor y medio de participación (entrevistas, grupos de trabajo, etc.).

Indicador: intensidad de la participación de los actores, número de reuniones, proporción de propuestas hechas por los actores que se han incorporado.

- ¿En qué medida han participado los actores en la implementación y puesta en marcha de la intervención?

Indicador: cantidad de mejoras aplicadas a la implementación de la intervención que fueron propuestas por los actores.

- ¿Han participado todos los actores relevantes?

Indicador: grado de correspondencia entre el mapa de actores relevantes y los que realmente han participado en la intervención.

- ¿Han funcionado adecuadamente los mecanismos diseñados para canalizar la participación de los actores en las diferentes fases?

Indicador: satisfacción de los diferentes actores con los mecanismos empleados para canalizar la participación, por tipo de actor y tipo de mecanismo.

- ¿En qué medida se han tomado en consideración las aportaciones de los actores?

Indicador: satisfacción de los diferentes actores con la toma en consideración de sus opiniones, por tipo de actor y fase del proceso.

- ¿Ha habido una proporción equilibrada de mujeres y hombres en los procesos participativos?

Indicador: porcentaje de participantes en la intervención según sexo y grupo de referencia.

Indicador: existencia de diferencias entre mujeres y hombres en la valoración de los diferentes mecanismos de participación.

- ¿Se han tenido en cuenta las dificultades específicas de algunos grupos para garantizar su participación (en el caso, por ejemplo, de la población no organizada)?

Indicador: número de actores que pudiendo haber participado, no lo han hecho por causas ajenas a su voluntad (por ejemplo que desconocían la existencia del programa).

Respecto a las técnicas de recogida de información, existen manuales específicos que detallan todo el abanico de técnicas disponible (un buen ejemplo sería Bustillos y Vargas, 2002), como pueden ser los talleres 5 X 5, el metaplan, el flujograma o el DAFO. Con todo, la mejor estrategia para la selección final de las mismas consiste en elegir aquéllas que mejor permitan canalizar la participación de grupos heterogéneos de actores, facilitando abordar el debate y la discusión con el objeto de intentar alcanzar consensos (sobre todo cuando estamos ante evaluaciones participativas).

3.5. ABORDAR LA MEDICIÓN DEL IMPACTO DESDE UNA PERSPECTIVA EX ANTE

Como se vio en el apartado 2.4, el eje sobre el que gira el criterio de efectividad es la medición del impacto de la intervención, en tres dimensiones posibles: el impacto “neto” (imputable a la intervención tras descartar la in-

fluencia del contexto), el impacto a largo plazo, y el impacto sobre otras personas o ámbitos sociales.

En el capítulo 4 se verá en profundidad cómo abordar estas tres posibilidades cuando se dispone de información sobre los resultados de la intervención, que es cuando habitualmente se querrá medir el impacto. Sin embargo, en ocasiones será de interés analizar *el impacto esperado* de una intervención, tratando de discernir esas tres dimensiones del impacto (o alguna de ellas) con anterioridad a que la intervención se ponga en marcha.

Medir con cierta fiabilidad el impacto esperado es una tarea compleja, que deberá empezar por estimar los resultados previstos de la intervención, para luego incorporar aproximaciones sobre qué elementos *contextuales* pueden condicionar esos resultados (para discernir el impacto neto), qué aspectos cambian *a lo largo del tiempo* (para considerar el largo plazo), o qué otras personas es posible que se vean afectadas por la intervención. Habitualmente se tratará pues de un ejercicio especulativo y que se verá obligado a incorporar numerosas suposiciones, de modo que es recomendable que los equipos de evaluación sean prudentes y solamente aborden esta cuestión cuando sea estrictamente necesario⁴⁰, o cuando esté muy claro que la información que se va a obtener será de utilidad.

A continuación se proponen dos posibles aproximaciones que son utilizadas con cierta asiduidad, si bien la cuestión del impacto esperado es una de las que siguen más abiertas en el ámbito de la evaluación, y sobre las que se realiza avances y nuevas aportaciones constantemente.

⁴⁰ La Comisión Europea por ejemplo exige que las evaluaciones *ex ante* de los Programas de Desarrollo Rural financiados con cargo al fondo FEADER midan el impacto esperado, si bien suele ofrecer total libertad a los equipos de evaluación para que elijan la metodología (ver el Marco Común de Seguimiento y Evaluación del periodo 2007-2013, Nota J).

La utilización de modelos formales

Una primera posibilidad es la utilización de modelos formales que en cierta forma son “reproducciones a escala” de cómo funciona la realidad. Generalmente se trata de estructuras matemáticas (grupos de ecuaciones) en las cuales una de las variables en juego es la que va a ser afectada por la intervención (por ejemplo la bonificación de las cuotas a la Seguridad Social que las empresas pagan por las personas con discapacidad que tienen empleadas), mientras que el resto de variables tratan de capturar de forma sintética todas aquellas interacciones que ocurrirán una vez la intervención haya finalizado. Entre los ejemplos más conocidos están los modelos macro y microeconómicos, los modelos basados en regresiones multivariable, las tablas *input-output*, etc.

La gran mayoría de estos modelos se basan en la incorporación de información estadística a gran escala, por lo que será recomendable utilizarlos cuando se esté evaluando macro-políticas o planes de gran alcance, mientras que en el caso de pequeños programas de ámbito local es cuando menos útiles van a ser (ya que rara vez habrá en el modelo una variable adecuada que recoja el tipo de cambios que la intervención va a producir). Además, muchos de ellos habrán sido diseñados para analizar intervenciones de naturaleza económica, de modo que permitirán medir solamente ese tipo de impactos y siempre de manera cuantitativa; en el caso del ámbito de la discapacidad pues, estos modelos serán de utilidad para evaluar políticas de empleo, y medir el impacto esperado en indicadores como el número de personas contratadas, o el incremento en el salario medio.

Por otro lado, se trata de herramientas que casi siempre alguien ya ha desarrollado previamente, generalmente una institución o un grupo de investigación, y que en cada caso estarán pensadas para reflejar una realidad social determinada (por ejemplo el mercado de trabajo de una Comunidad Autónoma). Su funcionamiento práctico podría ilustrarse con el siguiente

ejemplo: supongamos un plan estatal de fomento del empleo de personas con discapacidad, que consiste en un paquete de incentivos a todas las empresas de la Comunidad, de modo que la contratación resulte más barata; en ese caso podría utilizarse un modelo del mercado laboral de dicha Comunidad, que entre sus características estuviese la de permitir calcular específicamente en cuánto aumenta la contratación de un grupo de trabajadores cuando su coste de contratación relativo disminuye (respecto al resto de colectivos). Así, el modelo estaría incluyendo en su propia estructura todas las características distintivas del mercado laboral de esa Comunidad, de modo que sería una especie de “réplica” del mismo y sólo serviría para intervenciones en dicho ámbito.

La principal ventaja que tienen este tipo de modelos es que, por la propia forma en que se construyen, se asume que capturan completamente todo el conjunto de interacciones y efectos contextuales que se producen, tanto en el corto como en el largo plazo. Por lo tanto, desde el punto de vista de la evaluación la utilización de esta herramienta es aconsejable que se plantee como una cuestión de “todo o nada”: si se opta por usar un determinado modelo, se tomarán sus resultados como una estimación final (seguramente la mejor posible) del impacto esperado, pero sin tratar de modificarlos, refinarlos o analizarlos con otras técnicas. Igualmente, excepto en el caso de que en el equipo de evaluación haya alguien muy familiarizado con el modelo que se esté utilizando, se desaconseja que se realicen cambios o adaptaciones del mismo exclusivamente para usarlo en la evaluación (ya que habitualmente es más probable que se traduzcan en distorsiones o sesgos en lugar de en mejoras).

Respecto a sus limitaciones, la primera y más importante es la enorme complejidad técnica que conllevan. Su utilización requerirá en la mayoría de los casos la participación en la evaluación de una persona especialista en ese campo, y será necesario entender primero y explicar después las numerosas hipótesis y suposiciones de las que parten. Además, como se ha visto, rara-

mente permiten capturar aspectos que no sean cuantitativos y de naturaleza económica, y si bien capturan alguno de los posibles impactos en otras personas que no participan en la intervención (como por ejemplo el resto de trabajadores que no tienen ninguna discapacidad pero compiten por esos mismos puestos de trabajo), ello es todavía más complejo de manejar técnicamente.

Existencia de evidencia previa

La segunda posibilidad que tiene un equipo de evaluación que quiera valorar el impacto esperado es recabar evidencia previa (trabajos de investigación, otras evaluaciones, etc.) sobre el impacto que han tenido otras intervenciones similares, o bien sobre aspectos parciales que en general suelen ser relevantes de cara a medir el impacto (como por ejemplo un estudio que constata que la formación ocupacional en determinado sector suele quedar obsoleta transcurrido poco tiempo, lo que sería importante de cara a estimar el impacto a largo plazo).

En el caso de la información sobre otras intervenciones, será útil tanto si se trata de intervenciones muy parecidas a la que se evalúa pero que se han llevado a cabo en otro ámbito territorial (en otro país, en otra región), como si son intervenciones algo distintas pero que aportan información sobre la misma realidad social que ahora se va a afectar (por ejemplo si estamos evaluando un programa de orientación laboral dirigido a personas con discapacidad que buscan empleo en un determinado municipio, y disponemos de información sobre la actitud hacia esta cuestión de las empresas ubicadas en ese mismo municipio).

Este tipo de aproximación indirecta puede resultar de gran utilidad en muchas evaluaciones, ya que es relativamente poco costosa (especialmente en comparación con la utilización de modelos formales) y permite además acumular múltiple evidencia que apunte en una misma dirección, reforzando la fiabilidad de la estimación del impacto esperado.

En cambio su principal dificultad es que requiere tener una comprensión muy clara de qué factores pueden afectar el impacto de una intervención, especialmente en el caso de aquéllos que no están directamente presentes en ella⁴¹. Así por ejemplo, para prever como parte del impacto esperado los cambios de actitud que puede haber en las familias de las personas discapacitadas cuando éstas encuentran trabajo por primera vez, será necesario que el equipo de evaluación “se haya topado” con alguna evidencia a este respecto; en este sentido, un trabajo inicial de consulta con los actores sociales interesados en la intervención será la mejor forma de orientar la búsqueda de evidencia útil para estimar el impacto esperado.

3.6. LA UTILIDAD DE ESTABLECER A *PRIORI* UN BUEN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CONTINUA

El seguimiento consiste en recopilar, sistemática y periódicamente, información relevante sobre el progreso en la ejecución de una intervención. Un sistema de seguimiento es por lo tanto un proceso continuo de observación y análisis de la ejecución de una intervención, destinado a asegurar que ésta se desarrolle como estaba previsto y avance en la consecución de sus objetivos. En principio, todo sistema de seguimiento debería definir adecuadamente los siguientes tres elementos:

- *Qué* información es relevante para nosotros (indicadores)
- *Cómo* debería ser recolectada y analizada (métodos/fuentes de información)
- *Quién* se involucrará en cada fase (competencia/responsabilidad)

⁴¹ En el apartado 4.5 se profundiza en el criterio de efectividad y en los aspectos más importantes para medir las distintas dimensiones del impacto y los factores que entran en juego.

La principal función de los sistemas de seguimiento, cuando no se implementan solamente para cumplir con un requisito formal de obligatoriedad, es facilitar y mejorar la correcta ejecución y gestión de una intervención. Además, un buen sistema de seguimiento puede resultar de gran relevancia para garantizar el éxito de la misma, ya que permite ir recabando información de forma regular y generar “señales” sobre la dirección que va tomando y el grado de consecución de sus objetivos.

En el mejor de los escenarios posibles, el seguimiento debería incluso llegar a servir para tomar decisiones *informadas* de reorientación de la intervención: si nos desviamos del camino marcado, podremos establecer rectificaciones “a tiempo” que reduzcan las posibilidades de fracaso. Por ejemplo, imaginemos un proyecto de inserción laboral de población con discapacidad que contempla la realización de formación ocupacional. Los indicadores de seguimiento nos pueden avisar de que la población que se forma en determinados sectores profesionales no se está insertando; esta información puede iniciar una reflexión sobre la pertinencia de formar en esos sectores de actividad y no en otros que estén mejor ajustados al contexto económico local, acometiéndose luego las medidas correctoras que sean necesarias.

En definitiva, desde la óptica de la gestión la importancia del establecimiento de un sistema de seguimiento radica en que permite:

- Obtener la información con la calidad, organización y estructura suficientes, de modo que se facilite su análisis y evaluación tanto en su inicio, como durante su ejecución o una vez ésta haya finalizado.
- Describir la evolución de las actividades, el desarrollo de la intervención y el progreso en la consecución de objetivos, identificando los puntos críticos y permitiendo detectar problemas, alertar a los responsables sobre posibles desviaciones y facilitar la toma de decisiones.
- Conocer quién hace qué y cómo, junto con la organización y los procedimientos que se han establecido para la gestión de la intervención, así

como para la coordinación de distintos niveles en el caso de planteamientos estratégicos.

Además de la importancia del seguimiento como herramienta de gestión y toma de decisiones, desde el punto de vista de la evaluación éste jugará un papel fundamental como fuente de información.

Utilizar el seguimiento para evaluar

El seguimiento y la evaluación son conceptos sumamente interrelacionados y complementarios, pero no son sinónimos. Mientras que el seguimiento es un proceso continuo y permanente (todos los días, semanas, meses, a lo largo de la ejecución de la intervención), la evaluación se realiza en períodos establecidos y entre lapsos de tiempo más largos; mientras que el seguimiento aporta información descriptiva y queda en manos del equipo gestor el cómo analizarla y utilizarla, la evaluación avanza la formulación de conclusiones y recomendaciones acerca de lo que se observa, en general a una escala mayor y sobre aspectos tales como el diseño, los resultados o el impacto de la intervención.

En el espacio intermedio, y sufriendo ciertos problemas de indefinición, se encuentra la llamada *evaluación continua*. La evaluación continua concentra sus procesos de valoración y enjuiciamiento en el ámbito de la gestión de la intervención, especialmente cuando la gestión está orientada a resultados, reforzando especialmente las funciones de rendición de cuentas por el uso de los recursos empleados y de aprendizaje de la experiencia.

La evaluación continua trata de integrar el ejercicio de la evaluación como herramienta clave para la planificación y ejecución de intervenciones. Sin embargo, a diferencia de la evaluación clásica se considera que la evaluación continua debe presentar un carácter interactivo (asemejándose en este

sentido al seguimiento), ocupando un espacio “intermedio” entre el seguimiento de la planificación y la gestión y la evaluación global de toda la intervención. De este modo los resultados de la evaluación continua primero retroalimentan la ejecución y programación, para posteriormente informar las evaluaciones intermedia y final.

El proceso de evaluación continua puede empezar en las fases más tempranas de diseño y planificación de la intervención, y a partir de ahí ir incorporando en forma de recomendaciones las lecciones aprendidas, durante todo el desarrollo de la intervención y hasta la finalización de la misma. Asimismo, suele enfocarse de una de estas dos formas:

- Midiendo los progresos alcanzados hasta la fecha de referencia por el conjunto de la intervención, e incorporando las mejoras con respecto a las debilidades o dificultades detectadas.
- Centrándose en realizar estudios temáticos sobre áreas de especial interés durante el proceso de implementación de la intervención, realizando estudios temáticos que contribuyan de forma específica a la consecución de sus objetivos.

Con todo, el aspecto de mayor interés sobre la relación entre seguimiento y evaluación (tal y como la hemos venido explicando en todo ese trabajo), es la utilización del primero como fuente de información para la segunda. La existencia de buenos sistemas de seguimiento puede facilitar enormemente los procesos de evaluación, debido a que uno de sus elementos más costosos suele ser la recopilación de información sobre la intervención (cuando ésta existe, ya que en el peor de los casos posibles el equipo de evaluación deberá encargarse de generarla él mismo). En este sentido, los sistemas de seguimiento que funcionan correctamente contribuyen enormemente a la *evaluabilidad* de las intervenciones, pudiendo en ocasiones ser determinantes para la toma de la decisión final sobre si evaluar o no una intervención.

Sin embargo, es frecuente que los sistemas de seguimiento no se hayan implementado desde el principio, sino que hayan ido emergiendo en paralelo a medida que se le ha ido requiriendo información a la unidad de gestión. Además, existe una tendencia a “recordar” la necesidad de recabar información cuando la intervención ya lleva tiempo implementándose, o bien al final de la misma, cuando llega el momento de evaluar. La consecuencia de ello tiende a ser que se fragmenta la información o, en el peor de los casos, se reduce enormemente su fiabilidad, lo que en la práctica limita mucho su utilidad para la evaluación; es pues esencial enfatizar la necesidad de concebir el seguimiento o la eventual evaluación continua *desde el mismo momento del diseño de la intervención*.

Cuando un sistema de seguimiento funcione adecuadamente, los beneficios para la actividad evaluativa serán múltiples. No sólo proveerá al equipo de evaluación de información útil para el diseño y medición de indicadores, sino que en general ésta le llegará adecuadamente organizada, desagregada y periodizada.

Pero sin duda la mayor ventaja de los buenos sistemas de seguimiento es que abaratan enormemente la posibilidad de realizar evaluaciones sobre esa intervención. En este sentido, se pueden acometer procesos evaluativos muy focalizados, de corto alcance y sobre aspectos específicos, sin tener que comprometer un gran volumen de recursos; en cambio en ausencia de un sistema de seguimiento el presupuesto de las evaluaciones puede crecer enormemente como resultado de la falta de información o del poco procesamiento de la misma, siendo necesario invertir una gran cantidad de tiempo y otros recursos en esta tarea.

En lo que sigue de este apartado se definirá cómo tiene que ser un buen sistema de seguimiento y evaluación continua, y posteriormente se describirá cuál es la situación actual respecto a esta cuestión en el ámbito de las intervenciones en discapacidad. En cuanto a cómo utilizar, desde una pers-

pectiva práctica, la información de seguimiento para realizar evaluaciones (por ejemplo qué hacer exactamente con los indicadores de seguimiento), ello se tratará en el apartado 4.4 titulado *El desarrollo del seguimiento y evaluación continuos, y el papel clave de los gestores públicos*.

Características de un sistema de seguimiento útil a la evaluación

Para definir qué entendemos por un buen sistema de seguimiento y evaluación continua, no sólo son relevantes los aspectos generales que hemos visto hasta el momento, sino que también es importante tener en consideración aquellos aspectos que harán del sistema una herramienta especialmente útil para posteriores evaluaciones. Para ello el sistema debe reunir, en cada uno de los distintos elementos de los que se compone, ciertas características deseables⁴²:

- a) Ya hemos destacado en otros apartados de este trabajo la importancia de una buena definición de la población objetivo, así como de su implicación en las diferentes fases de la intervención. Esa importancia debe trasladarse pues al sistema de seguimiento, de modo que permita ir verificando progresivamente el grado de cobertura de la población, las características de la misma y la adecuación de ésta al diseño del proyecto.
- b) Con el fin de evaluar adecuadamente la coherencia, la eficacia y la eficiencia de la intervención, resulta clave contemplar la distinción entre la realización de actividades (por ejemplo, la realización de un número determinado de cursos de formación ocupacional), el logro de *outputs* (que entre los asistentes, una proporción adquiera las habilidades adecuadas y obtenga la correspondiente certificación), y la ge-

⁴² Para una exposición detallada y exhaustiva de cómo deben ser los sistemas de seguimiento y qué funciones deben cumplir, ver DGPOLDE (2007) e IDR (2000).

neración de un impacto materializado en los resultados de la intervención (que de entre el alumnado que se ha formado satisfactoriamente, un porcentaje encuentre trabajo).

- c) Para abordar los dimensiones de pertinencia, complementariedad e impacto será de ayuda incorporar información sobre la evolución del contexto socioeconómico (incluido el cumplimiento de la normativa legal y los requerimientos formales) donde se desarrolla la intervención.
- d) En cuanto a la responsabilidad y periodicidad del seguimiento, en general se recomienda que las tareas de seguimiento sean realizadas internamente por la propia unidad de gestión del programa, ya que el seguimiento casi siempre constituye una tarea propia e inseparable de la gestión. Pero desde la perspectiva de resultar lo más útil posible a la evaluación, será también necesario clarificar al máximo la cadena de responsabilidades sobre la recopilación de información, así como su periodicidad (considerando aspectos como los plazos fijados por la propia ejecución presupuestaria).

En este sentido, es de utilidad el establecimiento de “momentos clave” (a veces denominados hitos) y de una estructura organizativa para el propio sistema de seguimiento, siendo la formulación más utilizada la de los *comités de seguimiento*, los cuales tienen competencias para afrontar desviaciones en la ejecución y se reúnen periódicamente para analizar los informes de seguimiento. Esta estructura organizativa deberá además velar por la coordinación de todos los agentes que recopilan información para el sistema de seguimiento, evitando que se dupliquen tareas y fomentando un intercambio de información fluido (siguiendo con el ejemplo anterior, el comité de seguimiento debería ponerse en contacto con todas aquellas entidades que puedan proporcionar valor e información al sistema, como puede ser el Servicio Público de Empleo Estatal).

- e) Dado que el principal instrumento sobre el que se edifican los sistemas de seguimiento son los indicadores, éstos deberían diseñarse en los primeros momentos de la intervención y contemplarse una gama lo suficientemente rica de ellos, considerando tanto indicadores cuantitativos como cualitativos. Por ejemplo, si abordamos un programa de orientación laboral para personas con discapacidad que contemple actividades de información y asesoramiento, acompañamiento a la inserción, etc., algunos indicadores cuantitativos y cualitativos podrían ser, respectivamente:
- Número de personas que acuden al servicio por edad, sexo, formación previa, origen, municipio de origen, tipo de discapacidad y particularidades. Esto nos va a permitir analizar la cobertura de la intervención y detectar posibles sesgos.
 - Descripción de las inserciones, de tal forma que podamos ir obteniendo información sobre la calidad del empleo generado en términos de tipología de contratos, sector, etc.

En este sentido, se deben tratar de buscar indicadores sencillos, rápidos de recopilar y, si es posible, que nos permitan realizar comparaciones con otros ámbitos y contextos. Dependiendo de las posibilidades de la intervención y si resulta necesario, se pueden utilizar herramientas específicas para la recopilación periódica de información destinada a alimentar al sistema de indicadores, como por ejemplo la realización de una encuesta *ad hoc*.

- f) Un último aspecto importante es cuidar la adecuada vinculación de los objetivos de la intervención con los indicadores de seguimiento, evitando que se confundan unos con otros. En general se debe tratar de concretar lo más posible lo que se pretende lograr, definiendo los objetivos en términos de sus tiempos, poblaciones objetivo, ubicacio-

nes geográficas, etc., y trasladando la misma estructura a los indicadores. Ello se hará siempre teniendo en cuenta el alcance de la intervención y tratando de no incrementar en exceso la carga para los equipos de trabajo.

El seguimiento en la práctica actual de las intervenciones en discapacidad

En el ámbito que nos ocupa de las intervenciones en discapacidad, los últimos años se ha empezado a observar un creciente interés por el seguimiento, y parece que los sistemas de seguimiento y evaluación continua se ven cada vez más como elementos centrales y útiles para la propia gestión, siendo muchas veces las propias unidades de gestión quienes los demandan expresamente.

No obstante, y a pesar de que se han dado avances, una de las principales limitaciones es que el diseño de indicadores de seguimiento se ha focalizado en aspectos *macro* o excesivamente vinculados a objetivos estratégicos, los cuales en la práctica no proporcionan información útil ni suficientemente detallada. Además, los propios objetivos de las intervenciones sufren de un elevado grado de indefinición así como de exceso de ambición, en general tendiéndose a confundir entre las grandes aspiraciones estratégicas de transformación social a largo plazo y la realidad del alcance y los recursos de las intervenciones.

Por otro lado, tradicionalmente se ha venido sufriendo una seria carencia de estadísticas y fuentes de información específicas⁴³, la cual ha hecho difícil la medición de aspectos complejos como el de las necesidades de la

⁴³ Si bien en los últimos años la situación ha mejorado ligeramente con la posibilidad de acceder a bases de datos como EDAD-08 o los paneles de hogares como EU-SILC.

población con discapacidad, produciendo una cierta tendencia a “abusar” de los indicadores cuantitativos en detrimento de los aspectos más cualitativos (como el grado de verdadera integración social logrado mediante la inserción laboral). Igualmente, tampoco suelen estar lo suficientemente bien trabajadas la correcta definición de indicadores y su homogeneización, o el reparto de tareas y responsabilidades en cuanto a la recopilación de los mismos.

Sin embargo el aspecto donde claramente hay un mayor déficit de información es el de los *efectos a largo plazo* de las intervenciones, especialmente en el caso de la inclusión laboral (mientras que sobre las actividades de formación previas el grado de conocimiento que se tiene de las mismas sí es bueno). Saber lo que les pasa a las personas con discapacidad un tiempo después de haber terminado su participación en las intervenciones es posiblemente una de las grandes asignaturas que siguen pendientes.

Finalmente, a título ilustrativo hemos elegido dos ejemplos de intervenciones que se considera hicieron un esfuerzo para incorporar un sistema de seguimiento útil a la evaluación. En primer lugar tenemos el *Plan de Empleabilidad para las personas con Discapacidad en Andalucía 2007-2013* (Junta de Andalucía, 2007), en el que se incluyen indicadores de cada una de las medidas contempladas. La utilidad de los mismos es limitada, ya que se centran en aspectos cuantitativos de ejecución (especialmente gasto y número de participantes o acciones realizadas), pero el plan también contempla determinados hitos para el seguimiento y la evaluación (intermedia y final), así como la creación de un comité de seguimiento.

Otro ejemplo similar es la *Guía de responsabilidad social empresarial y discapacidad de la Fundación ONCE* (Fundación ONCE, 2009), donde además destacamos la utilización de indicadores compuestos que, en general, suelen resultar mucho más informativos (por ejemplo, el porcentaje de actuaciones de sensibilización y/o formación en materia de no discriminación

o gestión de la diversidad que hayan incluido el tratamiento de la discapacidad, sobre el total de las actuaciones de sensibilización y/o formación en esas materias).

3.7. EL CASO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO (EIN)

La Evaluación de Impacto Normativo (EIN) surge al amparo del debate y la preocupación por mejorar la calidad normativa de la regulación que producen los parlamentos y el resto de órganos con capacidad legislativa que existen. Las políticas de *mejora de la regulación* han venido jugando un papel cada vez más importante dentro de la noción de “buen gobierno”, tratando de incorporar una serie de criterios de calidad a la hora de elaborar nueva regulación, lo que en la práctica se traduce en la utilización de tres tipos de herramientas: la simplificación de legislación ya existente, la reducción de cargas administrativas, y la evaluación de impacto normativo. Así, mientras las dos primeras de estas herramientas han venido creciendo gradualmente en su utilización por parte de los cuerpos legislativos, la EIN es todavía relativamente desconocida, si bien posiblemente sea la que presente un mayor potencial de mejora en la calidad normativa de las nuevas normas que se aprueban.

En el marco europeo quién más ha impulsado la utilización de la EIN ha sido la Comisión Europea, principalmente a través de su programa *Legislar Mejor* (Comisión Europea, 2006b) cuyo primer reto fue “mejorar la calidad de las evaluaciones de impacto y utilizar este instrumento para elaborar y adoptar legislación”, si bien antes de ser adoptada como una prioridad europea la EIN ya se practicaba sistemáticamente en los EE.UU. y el Reino Unido (Pinilla, 2008, p. 10).

Antes de proseguir con la exposición sobre la EIN conviene hacer sin embargo un paréntesis para subrayar la distinción entre *políticas* (lo que en este

trabajo hemos venido denominando “intervenciones”) y *normativa*. Lo primero son actuaciones que lleva a cabo típicamente un órgano ejecutivo (en España puede ser el Gobierno central, un gobierno autonómico o incluso una diputación o un ayuntamiento), mientras lo segundo es el producto de la actividad legislativa que llevan a cabo los distintos parlamentos sobre sus competencias (desde el Parlamento Europeo hasta las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas). Las políticas (y su desagregación en planes, programas y proyectos) son herramientas del poder ejecutivo para “llevar a cabo una agenda de transformación de la realidad”, y su aplicación depende exclusivamente de la voluntad del órgano ejecutivo en cuestión; en cambio la normativa (con las leyes como su máxima expresión) persigue dictaminar “qué se puede o no se puede hacer”, y una vez aprobada tiene consecuencias que escapan al órgano legislativo que la promulgó, ya que desde ese momento es el poder judicial quien vela por su aplicación.

Para ilustrarlo en el ámbito de la discapacidad, podemos tomar dos ejemplos extremos. En el caso de las políticas (las intervenciones), podríamos incluir todos los programas de formación ocupacional que se llevan a cabo para mejorar la empleabilidad de personas con discapacidad: el programa nace de la voluntad política de la institución que lo ponga en marcha, y se prolongará (o tendrá más o menos éxito) en la medida en que dicha voluntad se mantenga. En cambio, entre la normativa encontraríamos las sanciones vinculadas al despido improcedente en caso de que se esté discriminando a una persona por su discapacidad: una vez aprobado en el parlamento el régimen que regulará dichas sanciones, son los juzgados quienes se encargarán de dirimir cada caso.

Con todo, si bien se trata de una distinción canónica en el ámbito de las ciencias políticas, en la práctica no siempre es fácil trazar una línea divisoria. En el caso de la discapacidad, por ejemplo, la cuota de reserva del 2% a favor de la contratación de personas discapacitadas que deben respetar las empresas de más de 50 trabajadores es una disposición aprobada por

Ley (por lo que se trataría de una normativa), si bien su objetivo es claramente de transformación de la realidad y tanto la forma en la que está redactada como el tratamiento que se le da son más propios de una política pública (de discriminación positiva en apoyo de la igualdad de oportunidades). Este potencial solapamiento entre políticas y normativa se traduce en que las directrices relacionadas con la práctica de la EIN se acaben pareciendo mucho a las que tiene que ver con la evaluación de políticas, si bien no son exactamente lo mismo.

Retomando las consideraciones sobre la EIN, ésta se organiza como un conjunto de pasos o etapas que deben realizarse durante la preparación de cualquier nueva normativa, pues si su función es la de mejorar la regulación, la EIN debe empezar a llevarse a cabo tan pronto como surja la idea de elaborar o modificar una norma (Pinilla, 2008, p. 15). Se trata de un proceso que va a intentar identificar con precisión los objetivos que persigue la nueva normativa, qué problemas puede tener y, en última instancia, qué cambios (qué impacto) se cree que puede producir en la sociedad. En cierto sentido, la EIN puede asimilarse a la valoración *ex ante* y conjunta de lo que aquí hemos definido como los criterios de pertinencia, coherencia y efectividad, si bien esta terminología no es directamente trasladable.

La Comisión Europea elaboró en su momento unas directrices (*Impact Assessment Guidelines*) para la aplicación de la EIN, las cuales fueron revisadas y actualizadas recientemente (Comisión Europea, 2009b) y configuran el llamado *sistema de evaluación de impacto* de la CE. Entre los principales objetivos de la EIN, se encuentran:

- Ayudar a las instituciones de la Unión Europea a diseñar mejores políticas y leyes.
- Promover un proceso de toma de decisiones legislativas mejor informado.
- Asegurar la coordinación con la Comisión desde el principio del proceso legislativo.

- Tomar en consideración las aportaciones de una amplia gama de actores sociales, en línea con la política de la Comisión de transparencia y apertura hacia las instituciones y la sociedad civil.
- Contribuir a asegurar la coherencia entre las políticas de la Comisión y los objetivos de los Tratados o de las Estrategias globales que se aprueben.
- Mejorar la calidad de las propuestas legislativas que se hagan, haciendo públicos los beneficios y costes de distintas alternativas y ayudando a que las intervenciones de la UE sean lo más simples y eficaces posible.
- Ayudar a que se respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Explicar por qué una intervención propuesta es necesaria y apropiada.

Por último, una característica distintiva de la EIN es su foco en mejorar el diseño de la normativa, de modo que siempre requiere la formulación de opciones alternativas y la estimación del impacto esperado de cada una de ellas, tratando de ofrecer un “menú” de alternativas sobre las que legislar. Sin embargo, es importante señalar que la decisión última debe ser política y la EIN no puede sustituirla, sino que solamente se trata de informar y apoyar el correspondiente proceso de debate y negociación. En este sentido, existe un acuerdo generalizado de que precisamente para garantizar que el proceso de decisión último se lleva a cabo en el marco de las prioridades políticas y no en el de las consideraciones técnicas, se recomienda que la EIN sea llevada a cabo por el propio funcionariado que habitualmente asesora y apoya la actividad legislativa.

Capítulo IV

Evaluar intervenciones que ya están en funcionamiento: la evaluación intermedia y la perspectiva *ex post*

4.1. ANALIZAR EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN COMO ELEMENTO CLAVE PARA PROPONER MEJORAS

Cuando se aborda la evaluación de una intervención que ya está en marcha, un elemento que va a ser indispensable analizar es el proceso de implementación y ejecución de la misma. Las conclusiones de dicho análisis no permiten enjuiciar directamente ningún criterio de evaluación propiamente dicho (no se “valora” la buena o mala ejecución de las acciones previstas, sino que solamente se constata), pero sirven como antesala de la valoración del criterio de eficacia. Por ejemplo, si solamente se ha llevado a cabo la mitad de los cursos previstos en un programa de formación ocupacional, casi con toda seguridad los resultados (alumnado que termina con la adecuada capacitación) se verán mermados en la misma proporción.

La verdadera importancia de estudiar el proceso de implementación y el avance en la ejecución de las acciones previstas es que las conclusiones, siempre y cuando lleguen a tiempo, pueden convertirse en una herramienta muy útil para los órganos de gestión, permitiendo introducir mejoras y reprogramar o reconducir la intervención. Además, el análisis de la implementación puede también contribuir a poner de manifiesto incoherencias en el

diseño o complementariedades que de otro modo se habrían pasado por alto al abordar los respectivos criterios.

La mejor forma de empezar el análisis de la implementación es comprobar si la propia intervención incorpora un plan de acción o similar (puede constar de diversos documentos y tener varias denominaciones, llamándose plan estratégico, o directamente plan operativo). De ser así, el punto de partida debe ser el estudio de ese material y el análisis de si efectivamente se está llevando a cabo lo previsto en él, teniéndose en cuenta sin embargo que no siempre la estrategia global y sus distintos componentes se encuentran claramente definidos, o que la misma puede ser fruto de la suma de varios documentos o reglamentaciones independientes (en cuyo caso el equipo de evaluación deberá reconstruirla como paso previo a su análisis).

En cualquier caso, cuando hablamos de la implementación y ejecución de una intervención tenemos que contemplar siempre los siguientes aspectos de la misma:

- ¿Qué se quiere hacer?

Objetivos estratégicos: son los efectos finales (equivalentes a los *outcomes*) de la intervención, es decir los objetivos últimos que se pretende abordar con la misma, vinculados a su justificación y al diagnóstico que se haya hecho de la realidad.

Objetivos operativos: son los resultados intermedios (equivalentes a los *outputs*) que se pretenden alcanzar con la intervención, y que constituyen pasos previos para llegar a los objetivos estratégicos.

- ¿Cómo se va a hacer?

Acciones o actividades: se debe detallar lo que se va a hacer exactamente para conseguir los objetivos operativos y estratégicos.

Personas responsables de su ejecución: se debe definir la persona, órgano u entidad que se responsabiliza de la ejecución de las acciones o actividades.

Recursos: se debe desglosar y cuantificar los recursos que se van a destinar a la intervención, tanto los físicos como los financieros.

Las acciones o actividades son el eje sobre el que debe girar todo el análisis de la implementación. Por un lado, debe comprobarse no solamente su correcta ejecución, sino también que mantienen su coherencia respecto al sistema de objetivos (estratégicos y operativos), ya que no es extraño que durante el proceso de puesta en marcha de una intervención se alteren aspectos sustanciales respecto a su diseño inicial. Por el otro, es necesario verificar que las acciones se asientan sobre una adecuada dotación de recursos y una clara estructura de responsabilidades y funciones.

Sin embargo, no siempre encontraremos que la transición entre el nivel estratégico y el operativo esté bien resuelta, de modo que las actividades previstas así como las personas responsables de ejecutarlas y sus funciones puede que no estén suficientemente definidas. Un ejemplo de esta situación podría ser la *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2012).

Si bien es cierto que al ser un documento estratégico su prioridad es señalar las grandes líneas a seguir, el hecho de que no haya un posterior desarrollo de las actividades que es necesario ejecutar impide poder llevar a cabo un análisis de implementación útil en una eventual evaluación. En concreto, el apartado denominado “Plan de Acción” es el que trata de especificar las acciones a emprender, pero no logra alcanzar un grado suficiente de detalle; así por ejemplo, en el apartado 6.3 sobre empleo encontramos las siguientes medidas estratégicas (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2012, p. 33):

1. Impulsar el desarrollo de la empleabilidad de un número creciente de personas con discapacidad para garantizar el cumplimiento del objetivo general de empleo del Programa Nacional de Reformas de España 2011.
2. Incorporar en la futura Estrategia Española de Empleo el factor discapacidad manteniendo los avances normativos en vigor y mejorando éstos garantizando mínimos comunes entre las diferentes Comunidades Autónomas.
3. Promover las actuaciones precisas para fomentar y desarrollar la Nueva economía de la Discapacidad.
4. Promover actuaciones específicamente dirigidas a impulsar la incorporación de las mujeres con discapacidad al mercado laboral, en igualdad de oportunidades.

Como podemos observar, estas actuaciones podrían entenderse como subprogramas enteros en sí mismas, de modo que hasta que no se desarrollen con mayor profundidad (completando la parte operativa de la Estrategia) no se podrá acometer un análisis de su implementación y ejecución.

La problemática más habitual en la ejecución de intervenciones

Cuando el equipo de evaluación se disponga a analizar la ejecución de la intervención que esté evaluando, existe una serie de problemáticas y situaciones habituales que se repiten en la mayoría de intervenciones, y que por lo tanto vale la pena describir aquí y comentar brevemente.

En primer lugar, no siempre es fácil identificar a la persona responsable de ejecutar cada una de las actividades, especialmente cuando se trata de actividades transversales o que no tiene un papel central en la planificación

operativa. Casi siempre la atribución de responsabilidades sí está, en última instancia, bien delimitada en términos de la normativa que rige la intervención (ya que de no ser así habría un riesgo serio respecto a los correspondientes órganos de auditoría e inspección), pero ello no significa que al equipo de evaluación le vaya a ser fácil establecerla ni, sobre todo, que sea “pública”: no es raro que entre las distintas personas que componen las unidades de gestión no se sepa con seguridad quién está a cargo de qué.

En la misma línea, tampoco es extraño que no todas las personas implicadas en la ejecución de la intervención conozcan los objetivos de ésta (tanto los estratégicos como los operativos), o que se confundan e interpreten de maneras muy distintas, de modo que los hitos previstos en la ejecución de la intervención no quedan lo suficientemente claros como para identificar y familiarizarse con los requerimientos necesarios para su consecución.

Otra fuente de dificultades suele ser la falta de información de contexto necesaria *para la ejecución* de la intervención. Ello puede referirse tanto a problemas para saber quiénes son exactamente las personas a las que va destinada la intervención, dónde se encuentran o cómo llegar a ellas, como para determinar con exactitud quién ha participado ya en la intervención y quién no, etc. En el ámbito de la discapacidad, este problema se manifiesta habitualmente en forma de contabilización múltiple de las personas que participan de diversas intervenciones, por tener más de una discapacidad o por formar parte simultáneamente de más de un grupo de vulnerabilidad (por ejemplo si se trata de una persona de etnia gitana con discapacidad).

Por último, es habitual que se generen dos tipos de ineficiencias organizativas: cuellos de botella en el árbol de procesos de una o varias actividades, o bien la generación de duplicidades entre distintas unidades de gestión de la misma organización o entre distintas instituciones (incluidos los departamentos de la administración pública). De nuevo, el problema de la generación de duplicidades y de falta de coordinación tiene especial inciden-

cia en el ámbito de la discapacidad, traduciéndose muchas veces en una elevada carga burocrática para las propias personas beneficiarias de las intervenciones. En este sentido, el equipo de evaluación deberá valorar positivamente los esfuerzos y avances en la homogeneización de procedimientos y la simplificación administrativa.

Herramientas de análisis del proceso de implementación

Desde una perspectiva metodológica, aparte de llevar a cabo su propia investigación, el equipo de evaluación dispone también de un conjunto de herramientas y técnicas estandarizadas, destinadas a analizar, medir y valorar procesos y estructuras organizativas. Se puede aplicar, por ejemplo, el conocido modelo EFQM de excelencia y calidad, o técnicas más simples como el análisis de diagramas de flujo, pero siempre con el objetivo de agilizar la parte de la evaluación destinada al estudio y análisis del proceso de implementación (de modo que si la aplicación de una determinada herramienta puede conllevar demasiado tiempo y recursos, es mejor descartarla).

Como se observa, este tipo de modelo agrupa y define en sus distintos componentes aspectos similares a los que se ha de identificar en una intervención, tal y como se ha apuntado en los apartados anteriores. Aunque no se va a detallar su funcionamiento (las cifras de la figura son meramente ilustrativas, y representan la relevancia que la propia organización otorga a cada elemento), se observa por ejemplo que en la primera fase denominada “agentes facilitadores” se efectúa una identificación del personal implicado, así como de la estrategia y los recursos utilizados; en una segunda etapa se aborda los procesos desarrollados, lo que en general equivaldría a la identificación de las actividades que se exponía con anterioridad. Y por último, los aspectos referidos a los resultados que se obtienen en diversos ámbitos.

FIGURA 4.1

Síntesis del modelo de calidad europeo EFQM



Fuente: Fundación Luis Vives (2007, p. 8).

Sin embargo, hay que tener muy claro que aunque estas herramientas suelen llamarse de “evaluación” (de organizaciones o de procesos), en el marco de este trabajo se deben utilizar solamente como técnicas de *análisis*, recordando que sus resultados *no* son directamente trasladables a los de la evaluación de la intervención (la cuál debe seguir basándose en la matriz de preguntas e indicadores).

¿Cómo trasladar el análisis de la implementación a las preguntas de evaluación?

Aunque no existe propiamente una dimensión de la intervención que se valore cuando se analiza la implementación, los resultados de dicho análisis

sis generalmente sirven para “aportar nueva evidencia” a las preguntas de varios de los criterios de evaluación, muchas veces tomando la forma de otro indicador más que complete la respuesta a esa pregunta.

Por ejemplo, una posible pregunta vinculada al criterio de coherencia (y por lo tanto a la valoración del diseño de la intervención) podría ser:

¿En qué medida están correctamente identificadas las actividades a realizar dentro de la estrategia global de la intervención?

Lo habitual en un primer momento será responder a esta pregunta estudiando la documentación sobre la intervención y el diseño “en abstracto” de la misma; sin embargo, una vez se pueda acometer el análisis de la implementación, será posible responderla también mediante nueva evidencia, por ejemplo constatando que la mayoría de las personas encargadas de la gestión no sabían cuáles eran ni en qué consistían las actividades que eran responsabilidad de los demás.

Así, la información sobre ejecución se utilizará especialmente para construir indicadores (a veces siendo los principales, otras veces con un carácter complementario) principalmente de las preguntas correspondientes a los criterios de *coherencia*, *complementariedad*, *eficacia* y *eficiencia* (aunque en ocasiones el análisis pueda revelar también datos importantes para el resto de criterios).

4.2. LOS PRIMEROS EFECTOS Y EL RESULTADO A CORTO PLAZO: EL CRITERIO DE EFICACIA

El criterio de eficacia es, en cierto sentido, el más fácil de analizar y valorar, ya que recoge la noción más común por la que suele juzgarse una intervención: comprobar si ha conseguido o no aquello que se proponía. Por lo tanto, para enjuiciar la eficacia se deberá partir de los objetivos de la in-

tervención (aquello que se quiere conseguir), y proceder a su comparación con los resultados que ésta haya producido (es decir, lo que realmente se ha conseguido). Sin embargo, tanto respecto a los resultados alcanzados por la intervención como a la definición de sus objetivos hay una serie de cuestiones preliminares que es importante tener presentes.

Objetivos estratégicos con un elevado grado de abstracción

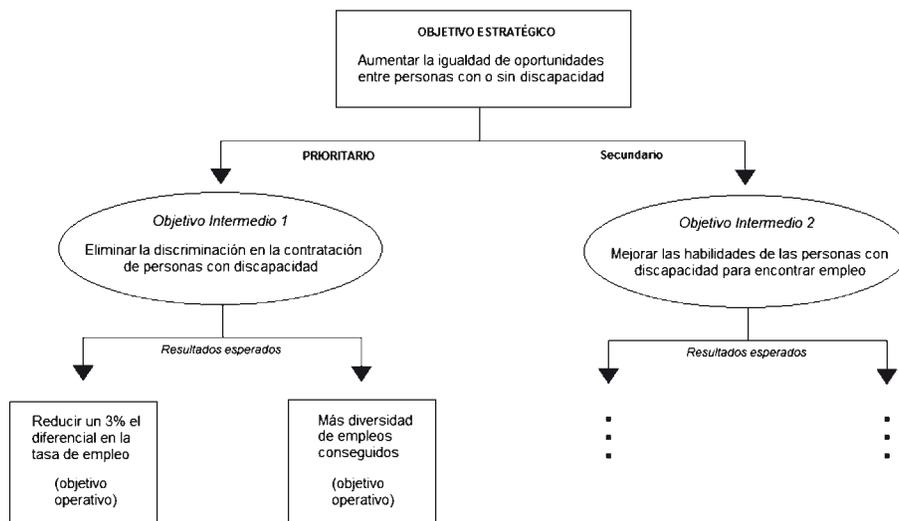
El criterio de eficacia resultará más fácil de abordar cuanto más detallada y precisa sea la conexión entre los objetivos estratégicos (de gran alcance) y los objetivos operativos, especialmente cuando estos últimos se traduzcan en unos resultados esperados cuantificables de alguna u otra forma. De este modo, si la intervención establece una cadena causal clara y lógica entre unos y otros, así como una estructura jerárquica o de prioridades (algo que la evaluación deberá considerar explícitamente bajo el criterio de coherencia), el análisis del alcance logrado en los objetivos de menor rango se podrá trasladar directamente al de los objetivos estratégicos. El siguiente ejemplo ilustraría una estructura de objetivos adecuada (Figura 4.2).

La figura muestra una estructura de objetivos donde se está explicitando que para alcanzar el objetivo estratégico, se debe eliminar la discriminación en los procesos de contratación, lo que se conseguirá cuando se reduzca un 3% el diferencial en la tasa de empleo y aumente la diversidad de empleos que encuentran las personas con discapacidad.

Este tipo de estructuras son habituales en intervenciones que incorporan un buen plan estratégico. En ellas, como se señaló antes, valorar la eficacia global resulta sencillo, ya que los avances conseguidos en los objetivos operativos son directamente trasladables a los estratégicos: si se considera que la intervención ha sido eficaz en reducir el diferencial de empleo y aumentar la diversidad de empleos conseguidos, ello puede traducirse en

FIGURA 4.2

Ejemplo de estructura jerárquica de objetivos



Fuente: elaboración propia.

que la intervención es igualmente eficaz en aumentar la igualdad de oportunidades.

Ahora bien, en la mayoría de los casos los equipos de evaluación se toparán con lo contrario: los objetivos operativos se encuentran “desvinculados” de los estratégicos, de modo que estos últimos no está claro cómo se ven afectados por los resultados materiales conseguidos por la intervención. En el ámbito de la discapacidad ello ocurrirá a menudo con objetivos estratégicos que implican un alto grado de abstracción, como son los conceptos de igualdad de oportunidades o de inclusión social. En estos casos, el propio equipo de evaluación deberá invertir el tiempo necesario para recons-

truir la lógica de la estructura de objetivos y su jerarquización, para en última instancia poder valorar la eficacia respecto a sus objetivos estratégicos.

Logro de resultados previstos *versus* eficacia externa de la intervención

Una segunda cuestión importante a tener en cuenta es el grado de especificación que hace la propia intervención sobre qué pretende conseguir, es decir, si indica cuáles son sus *resultados previstos* y, sobre todo, los cuantifica cuando sean susceptibles de ello. En ese caso, una primera dimensión de la eficacia consistirá en analizar en qué medida se ha logrado alcanzarlos, utilizando generalmente los propios indicadores de seguimiento de la intervención, y complementándolo con indicadores cualitativos y juicios interpretativos cuando sea necesario.

Esta tarea, que a priori parece sencilla e inmediata, en ocasiones puede ser suficiente por ella misma para consumir la mayoría de los recursos de una evaluación. Esto sucede, por ejemplo, cuando se da el caso de que para algunos de los resultados previstos más importantes la intervención no ha dispuesto ningún mecanismo de recopilación de información, de modo que tenga que ser el equipo de evaluación el que se encargue de ello. Así, por ejemplo, ante un programa de formación ocupacional para personas con discapacidad que tenga como resultados previstos formar como mínimo a 100 personas y que al menos el 50% de ellas encuentre un trabajo en el mercado ordinario, una vez concluida no siempre será fácil saber cuántas de las personas que participaron finalmente consiguen encontrar un trabajo.

Esta dimensión de la eficacia (la de comparar los resultados previstos con los obtenidos) puede además extenderse a toda la cadena de procesos que formaron parte de la implementación de la intervención, desde la realización de las acciones previstas por la misma hasta el efectivo desembolso de los

fondos presupuestados. De esta forma, si un plan nacional de incentivos tenía presupuestados 2 millones de euros y, entre otras cosas, iba llevar a cabo una serie de campañas de difusión entre las empresas, comprobar si se ha gastado lo previsto y si las campañas han sido ejecutadas (y de qué “calidad” eran) podrá considerarse también como parte de la valoración de la eficacia.

Por otro lado, un segundo aspecto que también debe considerar el criterio de eficacia es el alcance de los resultados obtenidos respecto de la necesidad o del problema social detectado, lo que en ocasiones suele denominarse como *eficacia externa*. Este enfoque está inevitablemente entrelazado con los criterios de pertinencia y coherencia: si se ha detectado una necesidad realmente existente y se han planteado unos objetivos acordes con ella, en la medida en que éstos se alcancen se estará atajando por igual la necesidad detectada, por lo que la comparación entre resultados previstos y resultados logrados en general será suficiente. Pero si la necesidad ha sido mal diagnosticada o los objetivos mal dimensionados, habrá que ver hasta qué punto los resultados que se obtengan con la intervención contribuyen realmente a solventar una problemática determinada.

La cuestión de la eficacia externa será, pues, de máxima relevancia cuando la intervención no especifique ningún objetivo claro o éstos no se traduzcan en unos resultados previstos, ya que entonces ésta será la única forma de abordar el criterio de eficacia; sin embargo, y como acabamos de indicar, aunque la intervención sí especifique cuáles son sus resultados previstos, considerar la eficacia externa puede añadir otra perspectiva interesante de cara a valorar el criterio de eficacia. Para ilustrar la distinción tomemos el siguiente ejemplo⁴⁴:

Se está evaluando la política de incentivos a la contratación de personas con discapacidad, la cual tiene entre sus objetivos estratégicos lograr redu-

⁴⁴ Véase Rodríguez, García y Toharia (2009) para un ejemplo real muy clarificador.

cir la brecha de ocupación entre personas discapacitadas y personas que no lo son. Para simplificar el ejemplo, supondremos que esa brecha es de 15 puntos porcentuales, es decir la tasa de ocupación de las personas con discapacidad es 15 puntos menor que para el resto de la población. Por otro lado, entre los objetivos operativos de la política para 2013 se ha especificado que el sistema de incentivos se espera que genere al menos 2.000 nuevos empleos de personas con discapacidad en todo el país.

Transcurrido un año, en 2014, se evalúa la política, y se decide poner especial atención en el criterio de eficacia. Para ello, en primer lugar se constata que las empresas que se han acogido al sistema de incentivos han creado un total de 1.500 nuevos puestos de trabajo para personas con discapacidad, lo que si se compara con los 2.000 previstos apunta hacia una eficacia elevada (aunque queda para el criterio de efectividad y el análisis del impacto el ver cuántos de esos empleos son imputables realmente a la política de incentivos).

Sin embargo, el equipo de evaluación decide analizar también la eficacia externa, por lo que una forma de hacerlo es comprobar cuantos nuevos empleos deberían crearse para reducir completamente esa brecha de 15 puntos. Al hacerlo, se descubre que aproximadamente se trataría de unos 50.000 empleos, por lo que en términos de la necesidad o el problema social que la política quiere atajar los 1.500 empleos creados serían más bien un indicador de una eficacia reducida (lo que, como dijimos, entroncaría con el hecho de que el objetivo operativo de crear 2.000 nuevos empleos seguramente estaba mal dimensionado, lo que en términos de la evaluación correspondería al criterio de coherencia).

Con todo, en la práctica no será fácil establecer indicadores respecto a la eficacia externa de las intervenciones, ya que no suele ser evidente ni haber acuerdo sobre cuál es exactamente la situación “ideal” en la que la necesidad ha quedado cubierta o el problema solucionado. En este sentido, el

equipo de evaluación podrá recurrir a la comparación con otras intervenciones similares llevadas a cabo tanto en la misma área de actuación (región, país), como en otra distinta, recurriendo a juicios interpretativos para localizar elementos de evidencia que permitan determinar el “grado de avance” que se ha logrado con la intervención.

La cobertura de la población objetivo

Hay un aspecto de la valoración de la eficacia al que conviene dedicar una consideración especial, por su probada relevancia en la práctica evaluativa y por ser de especial interés en el caso del ámbito de la discapacidad abordado en este trabajo. Se trata del análisis del grado de cobertura de la población objetivo, el cuál será determinante siempre que se aborden intervenciones con unos objetivos y unos efectos dirigidos a *grupos* de personas o entidades concretas (como es el caso de las políticas y programas de educación, formación ocupacional y empleo para personas con discapacidad).

El análisis de la cobertura se centra en determinar si la intervención finalmente se ha dirigido y ha alcanzado a las personas para las que estaba destinada, y qué parte del conjunto de todo el grupo o colectivo se ha beneficiado efectivamente de la misma. Esta cuestión ha llegado a cobrar tal relevancia en el ámbito de la evaluación que en ocasiones se suele hablar de un *criterio de cobertura*, si bien dada la estructura conceptual que se ha adoptado en este trabajo es más conviene considerarlo como una parte (o dimensión) del criterio de eficacia.

En términos prácticos, para considerar el grado de cobertura de la intervención el equipo de evaluación enfrentará habitualmente una de las siguientes tres situaciones:

- 1) La intervención delimita adecuadamente hasta dónde llega la población objetivo, de modo que simplemente se tratará de ponerlo en re-

lación con el alcance que efectivamente se ha logrado. Así por ejemplo, si la población objetivo de un programa de formación ocupacional son todas las personas con discapacidad y desempleadas en el municipio de Barcelona, analizar la cobertura se traducirá simplemente en investigar cuántas de ellas participaron en el programa o al menos a cuántas les llegó la información sobre su existencia.

- 2) La intervención menciona cuál es la población objetivo, pero sin delimitarla ni especificar a cuántas personas o entidades se quiere realmente afectar. En ese caso, el equipo de evaluación deberá llegar a un compromiso sobre cuál es la cobertura deseable, generalmente partiendo de evidencia previa existente. Si, por ejemplo, estamos evaluando una política nacional de incentivos a la contratación de personas con discapacidad destinada a las empresas con más de 50 trabajadores, se deberá buscar información previa y de contexto para saber qué porcentaje de esas empresas es habitual que se acoja a este tipo de incentivos.
- 3) La intervención no llega a mencionar ni siquiera cuál es la población objetivo. Por ejemplo un plan de sensibilización contra la discriminación donde no se especifique si se quiere sensibilizar a la ciudadanía en general, a los y las empleadas que trabajan con una persona discapacitada, o los departamentos de recursos humanos de las empresas, etc. Ante esa situación se deberá en primer lugar investigar a quién está afectando o llegando realmente la intervención, e inferir a través de su contexto normativo e institucional si ese era el colectivo o grupo al que realmente estaba destinada.

En general, la preocupación y la profundidad en el análisis de la cobertura deberá ser proporcional a la evidencia o las “sospechas” que se tengan de que ese tipo de intervención puede acabar afectando a grupos o colectivos distintos de los inicialmente previstos, o de que puede que no consiga

llegar a ellos, lo que en el ámbito de la discapacidad cobrará especial relevancia cuando las personas discapacitadas destinatarias de las intervenciones (o parte de ellas) no tienen un acceso fácil a la información o a los recursos necesarios para participar.

Preguntas e indicadores

A continuación se propone una batería de posibles ejemplos de preguntas de evaluación e indicadores para el criterio de eficacia:

- ¿En qué medida se ha logrado aumentar la empleabilidad de las personas que han participado en el programa?

Indicador: número de personas que han encontrado trabajo respecto al total que participaron.

- ¿En qué medida la reducción del diferencial en las tasas de empleo entre personas con y sin discapacidad ha contribuido al aumento de la igualdad de oportunidades?

Indicador: porcentaje de reducción alcanzado respecto del total del diferencial que existe entre tasas de empleo.

- ¿Se ha conseguido aumentar la diversidad de tipos de empleo a los que acceden las personas con discapacidad?

Indicador: cantidad de nuevos tipos de empleo a los que han accedido las personas que han participado en la intervención.

Indicador: calidad de los nuevos tipos de empleo a los que han accedido las personas que han participado en la intervención.

- ¿En qué medida se ha conseguido llegar a toda la población objetivo?

Indicador: número de personas participantes en la intervención sobre número de personas que componen toda la población objetivo.

Indicador: número de solicitudes de acceso al programa que se quedaron sin plaza, respecto al número de plazas habilitadas.

- ¿Existe evidencia de que hay grupos o colectivos a los que puede no haber llegado la intervención?

Indicador: número de personas encuestadas telefónicamente que desconocían la existencia de la intervención y que podrían haber participado.

- ¿Se ha ejecutado todo el presupuesto y todas las acciones previstas?

Indicador: presupuesto ejecutado sobre el previsto.

Indicador: número de acciones ejecutadas sobre las previstas.

4.3. TENER EN CUENTA LOS COSTES DE LA INTERVENCIÓN: LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

Si conocer los resultados logrados por una intervención (la eficacia) es lo que se suele considerar más importante cuando se la evalúa, conocer los costes de la misma es la siguiente cuestión que habitualmente despierta más interés. Sin embargo, la fiscalización del gasto realizado (saber cuánto se ha gastado exactamente y en qué) es en realidad función de la auditoría, mientras que en el ámbito evaluativo el análisis de los costes se lleva a cabo a través de los conceptos de eficiencia y sostenibilidad, que se traducen en sus respectivos criterios de evaluación.

Como se vio en el apartado 2.5, y centrándonos en la sostenibilidad financiera⁴⁵, se trata además de dos criterios que generalmente suelen estar estrechamente relacionados, ya que una intervención más eficiente será a

⁴⁵ En el mismo apartado 2.5 se argumentó que la sostenibilidad ambiental no se abordará en este trabajo, por su escasa relevancia en las intervenciones en educación, formación ocupacional y empleo en el ámbito de la discapacidad.

su vez más sostenible, y muchas veces ocurrirá también lo contrario. A continuación revisaremos en profundidad cada uno de estos criterios.

El criterio de eficiencia

Retomando la exposición que se hizo sobre este criterio en el apartado 2.5, una primera consideración a tener presente es la distinción entre eficiencia *interna* y *externa*: la primera valora la relación entre los costes y los resultados conseguidos directamente por la intervención (*outputs*), mientras que la segunda también incorpora el análisis de todos los efectos indirectos y de largo plazo (*outcomes*) que puede haber producido la intervención y que son susceptibles de cuantificarse.

Ahora bien, dada la considerable complejidad técnica que requiere el estudio de la eficiencia externa, sólo es aconsejable abordarlo en una evaluación cuando se disponga de personas especialistas en el equipo y de suficiente tiempo y recursos, o bien cuando exista evidencia previa muy específica al respecto que además atañe directamente a la intervención evaluada. En lo tocante al resto de este apartado pues, se considerará solamente la eficiencia interna como el eje principal sobre el que valorar este criterio.

A la hora de analizar la eficiencia de una intervención conviene también recordar que debe hacerse desde una perspectiva *comparativa*, es decir, mediante consideraciones del tipo “la intervención ha sido menos eficiente que”, o “podría haber sido más eficiente si”. Para ello, se deberá prestar atención a dos aspectos distintos:

- Primero, si se podría haber *reducido los costes* de la intervención pero sin afectar sustancialmente al resultado⁴⁶.

⁴⁶ Cuando se trate de intervenciones públicas la cuestión de la reducción de costes será en la práctica bastante menos relevante, debido a la dinámica de asignación presupuestaria

- Segundo, si se podría haber *mejorado los resultados* de la intervención pero sin aumentar sustancialmente los costes.

El primer sitio donde investigar en busca de evidencia sobre cualquiera de esas dos posibilidades es en la propia implementación y ejecución de la intervención (en los términos en los que se ha descrito en el apartado 4.1): los cuellos de botella, la indefinición en los procesos, los retrasos debidos a parálisis en la toma de decisiones... todo ello son ejemplos de problemas potencialmente generadores de ineficiencia, ante los cuales generalmente se podrá argumentar que una configuración organizativa distinta conllevaría una menor utilización recursos, o bien una mejora en los resultados producidos por la intervención.

Una segunda posibilidad es la consideración de cambios en alguno de los aspectos fundamentales del diseño de la intervención, que típicamente pueden permitir una mejora sustancial en los resultados sin afectar sensiblemente al coste. Ejemplos en el ámbito de la discapacidad podrían ser los currículos de los cursos de formación ocupacional, los cuáles darán unos u otros resultados según estén mejor o peor adaptados a las necesidades reales tanto del mercado laboral como de las personas que participan en el curso; o la cuantía y las condiciones de acceso de los incentivos a la contratación de personas con discapacidad, donde una menor cantidad de ayudas pero de mayor cuantía (o viceversa) puede generar respuestas de las empresas muy diferentes.

Por último, es posible explorar hasta qué punto otro tipo de intervención (totalmente distinta) podría haber resultado, en su conjunto, más eficiente, es decir, si podría haber logrado resultados similares con menos recursos o mejores resultados con los mismos. En el ámbito de la discapacidad este

y gestión de partidas no gastadas que existe en la administración pública, la cual incentiva la utilización de todos los recursos disponibles.

sería el caso de la disyuntiva entre empleo con apoyo o empleo protegido, donde existe un debate abierto sobre si el primero puede lograr unos resultados similares en cantidad de puestos de trabajo proporcionados pero con un coste total menor (e independientemente de consideraciones respecto a la inclusión social).

En cualquier caso, el criterio de eficiencia resulta especialmente apto para incorporar nueva evidencia surgida durante el proceso de investigación de la propia evaluación, y con la que no se contaba al principio. Generalmente, será a través de las entrevistas o los grupos de discusión con el personal que trabaja en la intervención, o con los diversos actores implicados, como aparecerán indicios de posibles alternativas que habrían abaratado los costes sin afectar a los resultados (o viceversa).

El criterio de sostenibilidad

Lo primero que debe tenerse presente al abordar el criterio de sostenibilidad es que al igual que ocurría con el de eficiencia, y especialmente en el ámbito de la discapacidad, éste debe analizarse en términos comparativos o relativos, enfocándolo hacia el análisis de si las intervenciones hacen avances para ser “cada vez más sostenibles”⁴⁷. Es en este sentido en el que, desde la óptica estrictamente financiera, una intervención más eficiente será casi siempre una intervención más sostenible, ya que la mejora en eficiencia debería poder traducirse en disponer de más recursos para prolongar su duración, o para abordar su reedición (sin embargo, y como veremos a con-

⁴⁷ En el origen del criterio de sostenibilidad éste se aplicaba a intervenciones de naturaleza productiva en el ámbito de la ayuda al desarrollo. En este contexto sí se trabaja con la noción de que una intervención pueda ser totalmente sostenible, cuando ésta permita poner en marcha una estructura productiva que garantice su continuidad mediante la generación de nuevos recursos. Sin embargo, en el caso de la discapacidad hay acuerdo en que este extremo es, en la gran mayoría de los casos, irrealizable.

tinuación, una intervención más sostenible no tiene porqué conllevar siempre un ahorro de recursos y ser por lo tanto más eficiente).

Sin embargo, un segundo enfoque para analizar la sostenibilidad, de mayor interés para este trabajo y que entronca con la referencia al impacto a largo plazo que se mencionó en la descripción de este criterio del apartado 2.5, es la cuestión de la *capacitación* o generación de capacidades (*capacity building*). Se trata de un concepto heredado también de la cooperación y la ayuda al desarrollo, pero que en el ámbito de la discapacidad es fácilmente trasladable y permite dotar de mayor relevancia al criterio de sostenibilidad.

La capacitación que produce una intervención consiste en el grado en que ésta dota a quienes participaron en ella de herramientas o habilidades (capacidades) para seguir manteniendo en el tiempo los efectos beneficiosos que se han generado con la misma. Por ejemplo, si un programa de asesoramiento y orientación profesional para personas con discapacidad intenta ayudarles a conseguir trabajo, éste tendría un mayor potencial capacitador si las personas que participan aprenden además habilidades para buscar por su cuenta trabajo en el futuro, en situaciones o coyunturas laborales distintas de las que exista en el momento en que se lleva a cabo el programa.

La noción de capacitación puede enlazarse directamente con la de sostenibilidad, de modo que una intervención con mayores elementos capacitadores será también más sostenible. Además, es habitual extenderla también a las organizaciones o grupos de personas destinatarias de la intervención: muchas veces el mero hecho de proporcionar mecanismos para organizarse y consolidar alianzas en el denominado tercer sector es ya una primera forma en la que una intervención puede estar contribuyendo a su propia sostenibilidad o a la de sus efectos. Para ello, se deberá analizar qué aspectos propios de la actividad organizativa promueve o refuerza la intervención, por ejemplo:

- La toma de conciencia de la propia situación, de la necesidad cubierta por la intervención y de sus ventajas e inconvenientes.

- La adopción o el desarrollo de un marco conceptual, un vocabulario, etc.
- La fijación de objetivos y de una estrategia.
- El establecimiento de una estructura organizativa.
- La especificación de qué capacidades organizativas se necesitan para poder proseguir la actividad de forma autónoma.
- Para terminar, a continuación se propone una lista de ejemplos de preguntas e indicadores de evaluación relacionados con estos dos criterios.

Preguntas e indicadores

- Respecto a la unidad de gestión que ejecuta la intervención, ¿existen posibles cambios en su funcionamiento que producirían mejores resultados?

Indicador: propuestas hechas por sus miembros al participar en un grupo de discusión sobre este tema.

Indicador: resultados de un análisis de procesos realizado externamente.

- ¿Se ha detectado actividades cuyo coste estuviese sobredimensionado?

Indicador: existencia de excedente presupuestario no gastado en algunas actividades.

Indicador: en algunos casos se ha realizado más actividad de la necesaria para consumir todo el presupuesto.

- ¿Se ha detectado posibles modificaciones en el diseño de la intervención que podrían mejorar los resultados?

Indicador: evidencia indirecta sobre diseños alternativos que conllevan mejores resultados en términos cuantitativos.

Indicador: respuestas en una encuesta a las personas beneficiarias de la intervención que indican cambios en el diseño que la mejorarían cualitativamente.

- ¿En qué medida una intervención alternativa (de naturaleza distinta) podría lograr resultados similares con un menor coste?

Indicador: datos sobre evaluaciones de otras intervenciones que indiquen resultados similares con un gasto menor.

- ¿En qué medida la intervención incorpora elementos que aumenten las capacidades de las personas participantes?

Indicador: ejemplos de fuentes secundarias sobre intervenciones parecidas que explicitan ese tipo de elementos.

Indicador: sugerencias al respecto obtenidas en las entrevistas hechas a personas que participaron en la intervención.

- ¿La intervención ha desencadenado o potenciado algún tipo de proceso de capacitación organizativa?

Indicador: detección de evidencia sobre la generación de procesos como la fijación de objetivos, creación de estructuras organizativas, etc.

4.4. EL DESARROLLO DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CONTINUOS, Y EL PAPEL CLAVE DE LOS GESTORES PÚBLICOS

Cuando se aborde la evaluación de una intervención que tiene incorporado un sistema de seguimiento y/o evaluación continua, una de las primeras cosas que deberá hacer el equipo de evaluación es estudiarlo con detenimiento, y comprobar en qué medida se utiliza y funciona correctamente. Sin embargo, *a priori* ni la mera existencia de un sistema de este tipo ni lo

bien que funcione son, desde la óptica de la evaluación, virtudes o defectos de la intervención; y es que no es extraño que intervenciones sin mecanismo de seguimiento alguno hayan acabado logrando un buen desempeño en términos de su coherencia, eficacia o cualquier otro criterio de evaluación.

Del mismo modo, el que se aplique un sistema de seguimiento no es condición *sine qua non* para poder realizar una evaluación, ya que ésta va a establecer sus propios indicadores independientemente de la existencia o no de un sistema de seguimiento. Sin embargo, un sistema de seguimiento *sí* puede ser una herramienta muy valiosa para el equipo de evaluación, en al menos dos sentidos: como fuente de información para obtener y calcular indicadores que respondan a las preguntas de evaluación, o en sí mismo como causa explicativa del buen o mal desempeño de la intervención (cuando la razón última de que no se alcancen los resultados previstos es el mal funcionamiento del propio sistema de seguimiento, lo que provoca la toma de malas decisiones de gestión).

Cómo incorporar a la evaluación la información de seguimiento

La idea central que debe guiar al equipo de evaluación cuando se disponga a utilizar el sistema de seguimiento de la intervención es que *el eje debe seguir siendo la matriz de evaluación* (y no al revés).

Si una intervención tiene un sistema de seguimiento éste contendrá una batería de indicadores que, si el seguimiento se lleva a cabo correctamente, estarán siendo regularmente calculados por la propia unidad de gestión, y que por tanto se pueden utilizar inmediatamente en la evaluación; sin embargo, el equipo de evaluación debe evitar la tentación de trasladar directamente los indicadores de seguimiento a la matriz. La forma de proceder correcta es la inversa: se debe diseñar la matriz de evaluación en primer lugar y de forma independiente, pensando y ajustando con precisión qué indica-

dores responden mejor a las preguntas de evaluación, y solamente cuando esta tarea esté suficientemente desarrollada se debe establecer qué indicadores del sistema de seguimiento se pueden “aprovechar”. Sin duda será inevitable que los indicadores de seguimiento puedan servir de inspiración para proponer los de la matriz de evaluación, pero donde se debe tener especial cuidado es en no reformular sistemáticamente las preguntas para que éstas encajen con los indicadores de seguimiento, ya que en ese caso corremos el peligro de sesgar seriamente los resultados de la evaluación.

En general, la principal utilidad de los indicadores de seguimiento tenderá a ser informar los indicadores de la matriz que correspondan a los criterios de eficacia y eficiencia, es decir que valoran la ejecución e implementación de la intervención, ya que habitualmente muchos de los indicadores necesarios para dar respuesta a esas preguntas de evaluación se obtienen como indicadores compuestos que se basan en alguno de los de seguimiento. Así, la información que proporcionan indicadores como el “número de cursos realizados sobre los previstos”, el “gasto por alumno/a”, etc., sí es fácilmente trasladable a la matriz de evaluación.

Pero también es posible que el seguimiento informe otros criterios como los de coherencia o complementariedad, ya que la realidad de la ejecución de la intervención puede poner en evidencia problemas de diseño que *a priori* no eran fáciles de detectar. Por ejemplo, si el número de personas que finalmente acuden a un servicio de asesoramiento y colocación para personas con discapacidad es muy superior al previsto inicialmente, ello puede estar indicando un problema de coherencia entre la realidad social abordada y los objetivos que se propuso la intervención.

Una última posibilidad es la de utilizar la información de seguimiento en la valoración del criterio de efectividad, es decir en el análisis del impacto del programa. En general, si no se han establecido medios de seguimiento desde el inicio mismo de la intervención, luego es realmente complicado po-

ner en práctica algún modelo que permita estimar el impacto a largo plazo que esa intervención ha producido. Pero si disponemos de un buen sistema de seguimiento que recopila datos sobre las personas beneficiarias, podremos optimizarlo para la medición del impacto si incorpora en mayor o menor medida alguna de las siguientes dos características:

- Recoge información sobre personas que *no* participan en la intervención pero que tienen características muy parecidas a las que sí lo hacen, de modo que puedan considerarse como grupo de control.
- Sigue recogiendo información más allá de la duración de la intervención, de modo que contribuya a medir el impacto a largo plazo.

En la práctica sin embargo, raramente se encontrará un sistema de seguimiento que cumpla con alguna de esas premisas. Pero lo que sí puede hacer el equipo de evaluación es dedicar parte de sus recursos a *dar continuidad* al sistema de seguimiento en alguna de esas dos vertientes: replicando los indicadores de seguimiento pero en colectivos que no participaron de la intervención, o prolongando el seguimiento una vez terminada la intervención. Ello posiblemente sea una de las formas más eficientes de utilizar la información de seguimiento como parte del análisis del impacto.

Analizar y valorar el funcionamiento del propio sistema de seguimiento

Un aspecto totalmente distinto es el análisis del propio sistema de seguimiento, y la valoración de su correcto funcionamiento: recoge la información que dice que recoge, los datos están adecuadamente guardados o procesados, la obtención de la información se hace con técnicas adecuadas y en la periodicidad establecida, etc.

Si se va a utilizar la información del sistema de seguimiento en la evaluación, verificar la calidad de esa información es un paso previo indispensable,

ya que si hay sospechas sobre la misma muchas veces será aconsejable invertir algo de tiempo en contrastarla o, en el peor de los casos, acabar optando por desecharla. Sin embargo, el buen o mal funcionamiento del sistema de seguimiento puede tener también consecuencias en términos de las propias conclusiones de la evaluación, aunque no es inmediato ver en qué sentido:

- a) Una primera posibilidad es que un mal funcionamiento del sistema de seguimiento *sea la causa* de una mala ejecución de la intervención, es decir, debido a los problemas de seguimiento se toman decisiones erróneas en cuanto a la gestión. Si el equipo de evaluación puede establecer claramente este vínculo causal, entonces el buen o mal funcionamiento del seguimiento puede ser un indicador clave para valorar el criterio de eficacia: cuanto peor funcione el seguimiento, peores resultados se estarán obteniendo⁴⁸.
- b) En segundo lugar, es posible que el sistema de seguimiento se haya concebido como uno de los principales mecanismos para informar a los actores y al conjunto de la ciudadanía sobre los resultados de la intervención. En ese caso el seguimiento juega un papel relevante desde la óptica del criterio de transparencia, y por lo tanto que funcione mejor o peor es un buen indicador para valorar ese criterio.
- c) Finalmente es también posible que el seguimiento tenga la función de facilitar la participación de los actores, incorporándoles en los procesos de cálculo de indicadores. En ese caso, será la utilización que se haga del seguimiento lo que supondrá una fuente de evidencia para valorar el criterio de participación, ya que si los actores participan a través del seguimiento pero luego sus resultados se relegan o se ignoran, en realidad se está minando el proceso participativo.

⁴⁸ Nótese que, *a priori*, esto no tendría porqué ser así, ya que no es extraño que las unidades que realizan el seguimiento estén aisladas del resto de la intervención, y que su actividad y sus conclusiones no afecten a la gestión ni al devenir de la misma.

Con todo, en la práctica el equipo de evaluación lo que habitualmente encontrará son sistemas de seguimiento que operan razonablemente bien, pero con algunos problemas específicos a tener en cuenta. El más habitual de ellos es que la información que aportan es incompleta, o muy poco informativa. Un ejemplo en este sentido podría ser la *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*, del Ministerio de Sanidad y Política Social.

El documento principal de esta estrategia lleva anexados otros dos documentos: 1) un anexo estadístico, principalmente con datos de diagnóstico, y 2) el Plan de Acción 2009-10, que especifica las actividades que están previstas y el correspondiente seguimiento de las mismas. Sin embargo, de los dos indicadores con los que trabaja el Plan de Acción el primero se refiere a quién tiene la competencia en la ejecución de la acción (estableciendo la responsabilidad), y el segundo es un indicador temporal que controla en qué momento ha de estar iniciada o realizada la acción (Figura 4.3).

Esta estructura no es incorrecta, pero sí sería fácilmente mejorable de la siguiente forma:

- Utilizando la extensa información de diagnóstico que se expone en el primer anexo para elaborar algunos indicadores de resultados cuantitativos.
- Estableciendo indicadores que permitan conocer el número de actividades realizadas frente a las previstas en cada una de las acciones (por ejemplo el “porcentaje de acciones de formación frente a las previstas”).
- Cuantificando y presupuestando qué coste va a implicar cada una de las acciones previstas, creando el correspondiente indicador de control del gasto.

FIGURA 4.3

Fragmento del sistema de seguimiento de la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012

OBJETIVO 2: POTENCIAR LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARA FAVORECER SU EMPLEABILIDAD

Línea de actuación	Medidas	Competencia	Fecha de inicio o realización
2.1	<p>Creación de un grupo de trabajo sobre educación y formación para el análisis y propuesta de medidas para la mejora de la <i>calidad</i> de la educación y la formación para el empleo de las personas con discapacidad que garantice la <i>igualdad de oportunidades</i> en todos los niveles educativos, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación de acciones de formación orientadas a la inserción laboral y apoyadas con mecanismos de becas y ayudas para que el acceso de las personas con discapacidad a la formación sea en igualdad de oportunidades. • Elaboración de un programa específico conforme a lo establecido en el artículo 22.1.b) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. • Diseño y difusión desde la web de la FTFE de productos formativos específicos, o adaptaciones de otros ya existentes para impartición en modalidad Teleformación con accesibilidad para personas con discapacidad. 	MTIN MEPSD MICINN	Abril 2009
	Medidas de fomento de la educación y la formación en <i>nuevas tecnologías</i> y a través de las nuevas tecnologías:		

Fuente: extraído de Ministerio de Sanidad y Política Social (2008, p. 81).

De hecho, una de las mejores herramientas para mejorar y adaptar los sistemas de seguimiento a los cambios de contexto es la realización de *evaluaciones continuas*. En las evaluaciones continuas generalmente se realiza un análisis exhaustivo de los mecanismos de seguimiento, y dado que se proponen recomendaciones es fácil que algunas de ellas vayan dirigidas a la mejora del seguimiento. Un buen ejemplo en este sentido es el *Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior*, editado por la Secretaría de Educación Pública de México y elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Este manual incorpora un sistema de evaluación con un doble análisis: la *evaluación a nivel estratégico*, orientada hacia la valoración de los impactos o efectos de la aplicación del programa; y en segundo lugar la denominada *evaluación operativa*, que se dirige hacia las acciones, actividades y recursos. Pero esta segunda perspectiva toma en realidad forma de evaluación continua, donde las preguntas de evaluación que concentran el análisis son: *¿estamos haciendo lo adecuado?* y *¿estamos haciendo las cosas de forma adecuada?*

Aunque en este ejemplo se utiliza de forma imprecisa la denominación “indicadores” para referirse a las acciones, resulta de interés en cuanto está claramente focalizado en asegurar el conocimiento del avance y el cumplimiento de las acciones previstas, tratando de detectar anomalías en los procesos y poder abordar su corrección de forma ágil y eficiente. Por lo tanto las recomendaciones que se generen en la evaluación continua serán en su mayor parte indicaciones muy útiles para la mejora del propio sistema de seguimiento.

FIGURA 4.4

Fragmento del sistema de evaluación continua del Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior

TABLA 8 EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES

INDICADORES	CUMPLIMIENTO		Puntos de verificación	Quince de edictos	lo tiempo de realización	Observaciones	Replanteamiento
	SI	NO					
Accesibilidad física							
Planos de accesibilidad							
Construcción de rampas							
Construcción de cajones de estacionamiento							
Adecuaciones de aulas							
Adaptación de servicios sanitarios							
Adaptación de áreas deportivas							
Adaptación de áreas sociales							
Adaptación de áreas culturales							
Señalización en braille, ranuras y texturas en el piso							
Alerzas visuales							
Mobiliario ergonómico							
Apoyos técnicos							
Apoyos técnicos para discapacidad visual							
Apoyos técnicos para discapacidad auditiva							
Apoyos técnicos para discapacidad motriz							
Accesibilidad administrativa y gestión							
Dilación de servicios							
Oferta educativa							
Examen de admisión							
Documentos oficiales de ingreso, permanencia y egreso							
Servicios en biblioteca							
Biblioteca							
Papelera y librería							
Cabecera							
Información en la web, pizarrones, espacios informativos en general							
administrativa							

Fuente: Secretaría de Educación Pública de México (2002, p. 63).

Colaboración y complicidad de las unidades de gestión

Un último aspecto a tener en cuenta, quizás el más relevante de todos, es la necesidad de recordar que detrás de los sistemas de seguimiento y los indicadores “ya calculados” están las personas que se encargan de recopilar y procesar esa información. Además, en la mayoría de casos se trata de personal de la propia unidad de gestión de la intervención, que se encarga de completar las bases de datos, explotarlas, y obtener los indicadores.

La generación de información confiable respecto a una intervención no es una tarea fácil ni agradecida, pero en cambio poner en marcha y disponer de un buen sistema de seguimiento es un elemento que, como hemos visto, puede jugar un papel fundamental en muchos aspectos. Por ello, el equipo de evaluación deberá abordar su interacción con las personas encargadas del seguimiento desde una doble perspectiva:

- Sensibilizando y responsabilizando a los miembros de la unidad de gestión sobre el rol clave que desempeñan en la generación de información, vinculándolo además al objetivo común de lograr los resultados previstos.
- Tejiendo también una relación de confianza y complicidad con las personas que gestionan la intervención, respetando sus valoraciones o puntos de vista sobre los indicadores y el conjunto del sistema de seguimiento.

En última instancia, no debe olvidarse que quién realmente tiene acceso a la información y, lo más importante, conoce la calidad de la misma son las personas que la generan; establecer un buen clima de trabajo con ellas ayudará pues a que el proceso de evaluación sea mucho más sencillo y eficaz.

4.5. EL IMPACTO FINAL DE LA INTERVENCIÓN: EL CRITERIO DE EFECTIVIDAD

En el apartado 2.5 se ha visto como el criterio de efectividad se estructura en torno a la noción del *impacto* de la intervención y de su medición. Igualmente, el impacto se puede dividir en tres tipos: impacto neto (o realmente atribuible a la intervención), impacto a largo plazo, e impacto en otras personas o ámbitos distintos de los directamente afectados por la intervención. En este apartado se abordará por separado cada una de esas tres posibilidades, profundizando en las implicaciones para intervenciones en el ámbito de la discapacidad, y ejemplificando cómo deben construirse las preguntas de evaluación y los indicadores para el criterio de efectividad.

El hecho de que existan esos tres tipos de impacto no significa que deban abordarse siempre todos ellos en la evaluación de cualquier intervención. En realidad, el equipo de evaluación deberá haber realizado una investigación previa sobre la intervención que le permitirá discernir qué tipo de impacto es más relevante analizar en ese caso, lo que además deberá confrontar con el tiempo y los recursos de que disponga. Asimismo, en el caso de que se pueda analizar diversos tipos de impacto todos ellos se traducirán en preguntas de evaluación e indicadores correspondientes al criterio de efectividad de la matriz de evaluación, mientras que el equipo de evaluación deberá decidir, análogamente a cómo lo haría con cualquier otro criterio, qué indicadores y qué preguntas tienen una peso o una prioridad mayor, para acabar combinando la información en un enjuiciamiento final del criterio.

El impacto neto de una intervención

La idea principal que hay que tener presente para analizar el impacto neto es la de “¿qué habría pasado en ausencia de la intervención?”, situación a

la que denominaremos *contrafactual*. El contrafactual es un concepto clave en el ámbito científico y experimental, ya que permite establecer la *causalidad* de un proceso: si sabemos lo que habría pasado en ausencia de un fenómeno, la diferencia entre eso y lo que realmente haya pasado podemos afirmar que ha sido efectivamente *producido* por ese fenómeno.

Como ejemplo, tomemos una política de incentivos a empresas para la contratación de personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario. El sistema de incentivos se pone en marcha, y en el momento en que se procede a evaluarlo hay 30 personas con discapacidad que han sido contratadas por empresas que recibieron los incentivos. Imaginemos que construimos el contrafactual (cómo hacerlo exactamente se verá un poco más adelante), y concluimos que de no haber existido los incentivos, seguramente unas 20 de esas 30 personas habrían sido contratadas igualmente; en ese caso, solamente podremos atribuir al impacto de la política 10 nuevos empleos (los 30 que aparentemente se consiguieron, menos los 20 que se habrían generado igualmente), pero podemos estar muy seguros de que esos 10 han sido realmente producidos por ella.

Lo que nos va a indicar qué “orientación” tiene el contrafactual será el contexto en el que se ha desarrollado la intervención. Si la intervención se ha desarrollado en un contexto favorable, donde había dinámicas o mecanismos que no hemos observado pero que han afectado positivamente a la intervención, una parte de los resultados que constatemos habrán sido producidos en realidad por el contexto; es decir, se hubiesen producido igualmente en ausencia de la intervención⁴⁹. Por el contrario, si el contexto ha tenido una influencia negativa (con fuerzas que han operado en la dirección contraria a la que lo ha hecho la intervención), entonces el contrafactual puede ser una situación en la que en ausencia de la intervención las cosas ha-

⁴⁹ En el ámbito de la evaluación aquellos resultados que “se habrían producido igualmente” suelen agruparse bajo la denominación de *efecto de peso muerto*.

brían sido incluso “peores”: en el ejemplo anterior, si el contexto hubiese sido de fuerte crisis económica, es posible que la política no solamente haya generado esos 30 empleos sino que haya evitado que se despidan a otras 50 personas, de modo que el impacto neto sería en realidad de un total de 80 empleos, entre los creados y los mantenidos.

Sin duda, la clave de todo este planteamiento es la adecuada construcción del contrafactual, lo que en la práctica es una tarea técnicamente compleja y que puede resultar relativamente costosa si se quiere lograr un elevado grado de precisión. Con todo, a continuación se presentan dos posibles aproximaciones que habitualmente suelen usarse con éxito en el ámbito de la evaluación:

a) La utilización de *diseños cuasi-experimentales*. Se basa en trasladar, de la mejor forma posible, el método científico experimental al ámbito de las ciencias sociales y el estudio de intervenciones. Para construir el contrafactual, se intenta encontrar un grupo de personas que no hayan participado ni se hayan visto afectadas por la intervención (o que lo hayan hecho de forma claramente distinta), pero con un elevado grado de similitud con aquéllas que sí lo han hecho (es decir, que en cierto sentido hubiesen sido también “candidatas” a ello) y, además, que hayan estado sometidas al mismo contexto y a las mismas influencias. Este enfoque se inspira en los ensayos clínicos de nuevas terapias o medicamentos, y de hecho adopta la misma terminología, denominando *grupo de tratamiento* al de las personas que han participado en la intervención, y *grupo de control* al de las que no lo han hecho.

El elemento central para utilizar esta aproximación será la correcta selección de ambos grupos, intentando que el grupo de control se parezca lo máximo posible al de tratamiento *antes de que el tratamiento tenga lugar* y que la única diferencia sea el haber participado o no en la intervención. En general se trata de una tarea relativamente compleja, que exigirá conocer las principales dificultades técnicas que se pueden encontrar (como por ejemplo el llamado “sesgo de auto-selección”, presente cuando las personas que

han participado voluntariamente en la intervención son aquellas que claramente estaban más motivadas para hacerlo), así como cierta dosis de creatividad e inventiva para solventarlas (recordando por ejemplo que no es siempre necesario que el grupo de tratamiento lo constituyan *todas* las personas que participaron, y que a veces considerar un subconjunto de ellas puede ayudarnos a diseñarles un mejor grupo de control).

Una vez se han establecido los dos grupos, el otro elemento importante es poder medir las variables que nos interesen tanto antes como después de la intervención, las cuales casi siempre coincidirán con los resultados previstos por la misma. Así por ejemplo, si se trata de un programa de formación ocupacional y ya hemos delimitado el grupo de tratamiento (los participantes en el mismo) y el grupo de control (por ejemplo las personas que también demostraron interés en participar pero cuando ya no quedaban plazas), nos interesará ver cuántas personas tenían empleo en ambos grupos antes del programa (en este caso no debería haber ninguna en ningún grupo), y cuántas lo han encontrado tras el mismo, de modo que la diferencia entre ambos grupos será el impacto neto atribuible a la intervención; es decir, si los resultados previstos del programa se expresan en términos de “empleos conseguidos”, esa será la magnitud que deberemos observar y comparar en ambos grupos.

La técnica de análisis que recoge esta aproximación se denomina *diferencias en diferencias* (“dif-en-dif”), y consiste precisamente en medir la diferencia que hay en la variable de interés entre el grupo de tratamiento y el de control antes de la intervención, y volverla a medir después, considerándose la diferencia total (una diferencia de diferencias) como un buen estimador del impacto neto del programa. Por otro lado, para asegurar que el grupo de tratamiento y de control se comparan adecuadamente se puede usar otra técnica estadística denominada *propensity score matching*, que analiza las características individuales de las personas y las empareja de forma que cada persona del grupo de tratamiento se compara únicamente con aquéllas del grupo de control que más se le parecen.

La utilización de diseños cuasi-experimentales y de esta combinación de técnicas se ha venido revelando como especialmente útil para la evaluación de todo tipo de intervenciones (tanto para programas de alcance local como para grandes políticas), y en estos momentos sigue creciendo en popularidad y en uso. Además, en el caso de las intervenciones en el ámbito de la discapacidad, y específicamente las de educación, formación y empleo, esta aproximación tiene un gran potencial por su foco en el análisis individualizado y su relativamente bajo coste, si bien en la práctica todavía ha sido muy poco utilizada.

A continuación, en el siguiente cuadro se presenta un extracto de un ejemplo de utilización de esta técnica en una intervención relacionada con las políticas de discapacidad, en este caso un programa de cambio de actitudes ante la discapacidad por parte del alumnado de ESO:

CUADRO 4.1

La utilización de un enfoque cuasi-experimental para evaluar el impacto de programas de cambio de actitudes ante la discapacidad

(...) Se parte de grupos naturales dentro del entorno escolar que nos prestó su colaboración de manera voluntaria. En consecuencia, la selección de las personas participantes se hizo a través de un muestreo no probabilístico de carácter incidental. El grupo total de personas que participaron se compuso de 83 alumnos de 1º y 2º de la ESO, concretamente 43 niños y 40 niñas, de edades comprendidas entre los 12 y 15 años, con una media de 12,77 años. Todos ellos alumnos de un colegio público del Principado de Asturias, «Río Sella», colegio de integración de un pueblo asturiano de menos de 10.000 habitantes, Arriendas. En dicho centro educativo ha habido integración de niños con discapacidad mental, auditiva y motriz.

El *grupo experimental* estaba compuesto de 23 personas, 18 niños y 5 niñas, alumnos que asistían a clase de ética y que durante ella, con una periodicidad de una hora semanal y en

un período de tres meses, se les impartiría el programa de cambio de actitudes. Dicho grupo experimental vino seleccionado por parte del colegio, no habiendo posibilidad de otro tipo de selección. Por su parte, el *grupo control*, 60 personas, se compuso de sus compañeros de 7º y 8º que asistían a clase de religión y, por tanto, no a la de ética, y que sólo recibieron un pretest y tres medidas de post-test, pero no el tratamiento, obviamente. Ya que al resto de las clases la asistencia es conjunta, se supuso una cierta equivalencia entre los grupos en cuanto a diferentes variables, como clase social, intereses, conocimientos sobre el tema, etc.

Para apreciar tales cambios en las actitudes se aplicó la *Escala de Valoración de Términos Asociados con la Discapacidad*, EVT (Aguado y Alcedo, 1999; Aguado, Alcedo y Flórez, 1997; Aguado, Alcedo y González, 1998). Se trata de una escala tipo Likert de 20 ítems, los cuales son adjetivos referidos a distintas discapacidades que se valoran desde altamente negativos hasta nada negativos. La consistencia interna de la escala, estimada mediante el coeficiente Alfa de Cronbach, es de 92, lo que avala su fiabilidad.

(...)

Los *resultados* de este estudio indicaron que se puede conseguir un cambio positivo en la valoración de términos referentes a personas con discapacidad y por tanto en las actitudes hacia ellas, en escolares de 1º y 2º de la ESO, tal y como se afirmaba en la primera de las hipótesis de trabajo. Dicho cambio se logró en tan sólo 7 horas de tratamiento, repartidas en sesiones de una hora de duración, y con una cadencia de una por semana. Las técnicas de cambio de actitudes utilizadas para lograrlo han sido la información directa e indirecta sobre las personas con discapacidad y el contacto con personas con diferentes discapacidades junto con la información y experiencia sobre ayudas técnicas en sesiones interactivas con discusión guiada. Este tratamiento, por otro lado asequible y de fácil realización, se ha mostrado eficaz y con un cierto mantenimiento temporal, aunque no tan completo como augurábamos en nuestra segunda hipótesis de trabajo. Las actitudes positivas logradas van decayendo de modo estadísticamente significativo a lo largo de medidas de seguimiento, aunque el efecto del tratamiento no llega a desaparecer totalmente, es decir, no se vuelve a las puntuaciones iniciales. Tanto el estudio ítem a ítem como el estudio de rutas de probabilidad muestran que, aunque un año después de la aplicación del tratamiento pierde significación estadística la diferencia entre grupo experimental y control, en la cuarta y quinta medida de post-test vuelven a aparecer las diferencias estadísticamente significativas a favor del grupo experimental.

Fuente: extracto del artículo Programas de cambio de actitudes ante la discapacidad (Aguado, Flórez y Alcedo, 2004).

b) Una segunda posibilidad es el *análisis indirecto del contexto*, tratando de hallar elementos de evidencia empírica que permitan estimar qué habría sucedido igualmente de no haberse implementado la intervención; esos elementos pueden provenir de otros estudios o trabajos que hayan analizado la evolución del contexto socio-económico, de comparaciones con otras localidades o regiones donde no se ha implementado la intervención, etc.

Dado que el impacto neto en general querrá medirse cuantitativamente, este enfoque tomará los resultados que aparentemente observamos que ha obtenido la intervención y los “modulará” según la evidencia que tengamos sobre si el contexto ha jugado a favor o en contra. Se trata de una aproximación que entronca con la utilización de juicios interpretativos e indicadores cualitativos que vimos en el apartado 2.5, de modo que si, por ejemplo, se ha encontrado evidencia de que el contexto ha jugado un papel muy favorable una posible forma que podrían tomar las conclusiones del análisis del impacto sería del estilo “difícilmente más del 50% del impacto observado habrá sido causado por la intervención”.

El tipo de información de contexto más utilizada y que más fácilmente puede incorporarse como evidencia indirecta sobre el impacto son los indicadores agregados de naturaleza estadística, como la evolución de la tasa de empleo o el incremento generalizado en las matriculaciones en formación reglada. Así, si un programa de colocación ha tenido como resultado que el 30% de las personas participantes han encontrado trabajo, pero en ese mismo periodo la tasa de empleo general ha crecido un 10%, se puede estimar que solamente la diferencia (30 menos 10, es decir un 20%) es imputable al programa. Sin embargo, en el caso de las intervenciones en el ámbito de la discapacidad se trata de espacios socio-económicos con características muy determinadas, de modo que no siempre será fácil ni inmediato discernir el “peso” que puede haber tenido el contexto.

La principal ventaja que tiene esta aproximación es su sencillez y su reducido coste, de modo que puede ser fácilmente aplicada por cualquier equipo de evaluación y para la práctica totalidad de las intervenciones. Además, es ideal para procesar e incorporar nueva evidencia sobre el contexto que no se esperaba encontrar, y que ha emergido durante el proceso mismo de evaluación.

Por último, independientemente de cuál de las dos anteriores aproximaciones se utilice para construir el contrafactual, conviene precisar que en principio el análisis del impacto neto podrá llevarse a cabo sobre el conjunto de *todos* los aspectos que se consideren objetivos o resultados de la intervención. De este modo, si el objetivo de un programa de capacitación es dotar a las personas participantes con una serie de habilidades para que luego encuentren trabajo, se podrá analizar qué habría ocurrido en ausencia del programa tanto respecto a la adquisición de esas habilidades (puede que sus participantes las hubiesen adquirido de todos modos), como respecto a la consecución de nuevos empleos. Con todo, en la práctica lo habitual será poner el foco en aquellos objetivos y resultados de naturaleza más estratégica, que dependen menos directamente de la intervención y están más sometidos a la influencia del contexto.

El impacto a largo plazo y la adaptación de los agentes

En el caso del impacto a largo plazo, la primera cuestión que debe tenerse en cuenta es conceptualmente sencilla, ya que simplemente consiste en repetir la medición del mismo transcurrido un cierto periodo de tiempo una vez finalizada la intervención, para comprobar si la magnitud del impacto se mantiene o cambia (decaendo, pero también puede que aumentando) con el paso del tiempo. Ello además es válido tanto para el impacto “bruto” (es decir, los resultados de la intervención directamente observados), como para el impacto neto en los términos que se ha descrito más arriba (de modo que

se extiende en el tiempo el análisis de la influencia del contexto, estudiando lo que habría pasado en ausencia de la intervención no solamente al finalizar ésta, sino también un cierto tiempo después). Si, por ejemplo, para medir el impacto neto de un programa se han comparado sus resultados sobre un grupo de tratamiento y otro de control, para analizarlo en el largo plazo hay que repetir la medición (en ambos grupos) transcurrido un cierto tiempo.

La única dificultad en este caso será, pues, elegir *cuánto tiempo* queremos que haya transcurrido, es decir, hasta cuándo creemos que deberían durar los efectos de la intervención para considerar que ésta ha sido efectiva. Para ello en general será suficiente combinar el sentido común (si una persona que ha logrado encontrar empleo gracias a un servicio de orientación laboral lo pierde 7 años después, no tiene mucho sentido decir que por ello el programa fue menos efectivo), con la disponibilidad de recursos para poder realizar el seguimiento y las mediciones necesarias.

Por otro lado, puede adoptarse una forma más sistemática de decidir dónde situar el “largo plazo” si se dispone de información sobre exactamente qué mecanismos pueden condicionar o afectar los primeros resultados de la intervención, y de cuánto tiempo suelen tardar en materializarse. En el ejemplo anterior del programa de orientación laboral, es posible que un problema de ese tipo de programas sea que lleven a la consecución de empleos casi siempre temporales, de modo que transcurridos unos meses se terminan los contratos y las personas vuelven a estar desempleadas. En ese caso, un buen criterio para decidir cuándo realizar de nuevo las mediciones sobre el efecto del programa podría basarse en la duración media de un contrato temporal.

En este sentido, uno de los principales mecanismos que entra en juego ante cualquier intervención social y que casi siempre va a tener un papel en sus efectos a largo plazo es *el cambio en el comportamiento* del resto de agentes (sean éstos personas, empresas, instituciones, etc.) que se ven indirecta-

mente afectados por la misma. Un ejemplo en este sentido podría ser la reacción de las grandes empresas ante el aumento de la cuota obligatoria de puestos de trabajo para personas con discapacidad; al aumentarse la cuota, es probable que algunas de ellas creen empleos “innecesarios” solamente para cumplir con la legalidad, lo que en términos del objetivo de integración social estaría disminuyendo el impacto y la efectividad de esa política.

Otro caso importante a tener en cuenta es el del llamado “efecto desplazamiento”, que cobra importancia cuando se trata de intervenciones en el ámbito local o regional: parte de los efectos que está logrando la intervención se deben en realidad a que algunos de los agentes implicados están “trasladando” su actividad a la localidad o la región en la que ésta se ha desarrollado. En el caso de las políticas de empleo, por ejemplo, un programa municipal de incentivos a la contratación de personas con discapacidad puede hacer que algunas empresas que ya tenían contratada a una persona de otra localidad, no le renueven el contrato y pasen a cubrir ese mismo puesto de trabajo con otra persona discapacitada pero que vive en el municipio de la intervención.

Con todo, en el ámbito de las intervenciones en discapacidad este tipo de mecanismos de adaptación a la nueva situación, donde habitualmente se van a encontrar es en las familias y el inmediato entorno social de las personas discapacitadas, pudiendo adoptar un signo positivo (si se rompen ciertos tabúes en la familia y se potencia los efectos beneficiosos de la intervención), o negativo (si en realidad no se comparte plenamente los objetivos de la intervención y se generan dinámicas de “boicot” que minen la autoestima de la persona discapacitada).

El impacto en otros ámbitos o grupos de personas

La última posibilidad que hay que tener en cuenta respecto al criterio de efectividad es la del impacto que puede tener la intervención en otros ám-

bitos o personas, distintos de a los que en principio va destinada. Algunos de los ejemplos más conocidos en evaluación seguramente sean el del impacto ambiental (muy poco relevante en el caso de las intervenciones en discapacidad que se abordan en este trabajo), el impacto macroeconómico en el caso de políticas que implican un gran gasto público (debido al llamado “efecto multiplicador”), y el del impacto de género (que se tratará en profundidad en el siguiente apartado).

Para saber exactamente qué otros ámbitos pueden verse afectados por la intervención y pueden por lo tanto ser relevantes para el criterio de efectividad, el equipo de evaluación deberá estudiar con detenimiento la investigación y la documentación previa que exista al respecto, a la vez que deberá estar atento a la nueva evidencia que surja durante la propia evaluación, cuando se “descubra” que la intervención está teniendo efectos no esperados o que simplemente no fueron considerados en el diseño de la intervención.

En el ámbito de la discapacidad, un caso especialmente interesante será el de los efectos producidos en las personas que, debido a la intervención, “entran en contacto” por primera vez o de una forma mucho más intensa con personas discapacitadas. Se trataría por ejemplo de los y las compañeras de trabajo en una empresa que contrata por primera vez a alguien discapacitado, o del profesorado de una escuela donde se lleve a cabo un programa de sensibilización del alumnado. En todos estos casos, difícilmente la intervención incorporará en su diseño y en su estructura de objetivos y resultados previstos los cambios que puedan darse en las actitudes de esas personas, cuando, sin embargo, ello sí es relevante desde la óptica de comprender plenamente el fenómeno de la discapacidad.

La forma de medir este último tipo de impacto es esencialmente la misma que hemos comentado en los dos casos anteriores: se puede recurrir a un diseño cuasi-experimental si se puede construir un grupo de control y otro de tratamiento pero esta vez ambos compuestos por las *otras perso-*

nas afectadas por la intervención, o bien se puede analizar de forma indirecta el contexto en que se encuadra la intervención. En cualquier caso, esta dimensión del impacto será especialmente interesante abordarla mediante un juicio interpretativo e indicadores cualitativos, poniéndose especial énfasis en entender y explicar cuál es el mecanismo que lleva a la intervención a generar cambios en ámbitos distintos al suyo.

Preguntas e indicadores:

En el caso del criterio de efectividad, y como se ha indicado anteriormente, el hecho de medir el impacto se traduce primero en retomar la medición de los resultados de la intervención (es decir, del criterio de eficacia) para tratar de discernir qué parte es realmente imputable a la intervención. En términos prácticos, ello implica empezar por las mismas preguntas e indicadores que las vinculadas al criterio de eficacia, pero obteniendo los valores de los indicadores mediante las distintas aproximaciones que se han visto en este apartado. Así, un ejemplo podría ser:

- Los resultados efectivamente producidos por la intervención, ¿en qué medida se corresponden con los previstos?

Indicador: número de empleos *efectivamente imputables a la intervención*, sobre número de empleos previstos.

Indicador: calidad de los nuevos empleos creados y *efectivamente imputables a la intervención*.

Por otro lado, se pueden incorporar preguntas que consideren la magnitud de un aspecto contextual que se ha detectado como relevante y que puede estar afectando al impacto de la intervención:

- ¿En qué medida las habilidades que proporcionó el programa de formación continua se habrían adquirido igualmente en los puestos de trabajo?

Indicador: diferencia en las respuestas de las entrevistas hechas a empresas tanto que participaron en el programa como que no.

O bien preguntas que capturen la adaptación de los agentes o los cambios experimentados por otras personas que en principio serían ajenas a la intervención:

- ¿Se han detectado cambios estratégicos en la política de contratación de las empresas para aprovecharse de los incentivos?

Indicador: evidencia de un estudio en profundidad realizado por la universidad transcurridos dos años desde la intervención.

- El objetivo último de integración social, ¿en qué medida resulta reforzado por los cambios en la actitud de los compañeros y compañeras de trabajo?

Indicador: respuestas en cuestionarios hechos a las personas con discapacidad que encontraron trabajo gracias al programa.

4.6. CONSIDERAR EL IMPACTO DE GÉNERO COMO PARTE DE LA EFECTIVIDAD

Como se mencionó en el apartado 3.3 dedicado a la incorporación de la perspectiva de género, al diseñar e implementar intervenciones sobre formación, empleo e inserción laboral en materia de discapacidad la cuestión de la incidencia según el sexo no ha empezado a tenerse en cuenta hasta muy recientemente, de modo que la consideración del posible impacto diferencial que una determinada intervención va a tener sobre las relaciones de género tampoco ha sido estudiada en profundidad, encontrándose muy pocas referencias al respecto.

La medición del impacto de género pasa por identificar cuáles van a ser los distintos efectos (tanto netos como a largo plazo) de una intervención sobre mujeres y hombres, así como sobre las relaciones de género existentes entre ellos. Sin embargo, un paso previo será el de ver si nos encontramos ante una intervención cuyo objetivo esencial es contribuir a reducir las desigualdades de género o bien nos enfrentamos a una intervención de cualquier otro tipo; si se trata del primer caso, nuestra medición del impacto de género no supondrá ninguna variación respecto de la valoración del impacto que se ha expuesto en el apartado anterior.

En cambio cuando se trate de una intervención que *no* esté directamente enfocada a reducir las desigualdades de género, un primer paso consistirá en repetir el análisis de los resultados de la intervención simplemente diferenciando por sexo, tanto desde la óptica del criterio de eficacia (resultados a corto plazo) como del de efectividad (impacto final). Así por ejemplo, si en el caso de un programa de formación ocupacional para personas con discapacidad se concluye que 30 de ellas han encontrado trabajo, pero que solamente podemos imputar realmente a la intervención 15, se deberá ver en ambos casos cuántas de esas personas son mujeres y cuántos hombres.

Una vez realizado el análisis por sexo, el impacto de género dependerá de las diferencias que se observen. Como se ha detallado en el apartado 3.3, los datos muestran que existe una situación de partida de doble discriminación en el caso de las mujeres discapacitadas, por lo que en general las diferencias en el impacto de género podrán ir en alguna de las siguientes direcciones:

- Si la intervención ha concentrado sus resultados y su impacto (positivo) en los hombres en mayor medida que en las mujeres, la valoración del impacto de género será claramente negativa, ya que se estará ahondando todavía más las diferencias previas existentes.

- Si la intervención ha tenido unos resultados y un impacto similar en mujeres y hombres, en principio puede concluirse que no ha habido doble discriminación y que por tanto el impacto de género ha sido neutro. Sin embargo, si la intervención o la propia evaluación adoptan un enfoque de “corrección de las desigualdades” (o directamente de discriminación positiva), entonces podrá considerarse que el impacto de género ha sido negativo, ya que la intervención no habrá contribuido a reducir la discriminación previa existente.
- Si la intervención ha tenido unos resultados y un impacto concentrado en mayor medida en las mujeres, entonces sí podrá concluirse que el impacto de género ha sido positivo.

En una segunda etapa, se deberá analizar cómo ha afectado la intervención a los mecanismos y los procesos que están detrás de la situación de doble discriminación, tratando de discernir si han sido atenuados o reforzados. La mayoría de estos mecanismos serán los mismos que generan una situación de discriminación hacia las mujeres en general (el supuesto injustificado de que su desempeño laboral es menor o de que hay ciertos trabajos más “adecuados” para las mujeres, el no contemplar su situación familiar, la existencia de una distribución de poder asimétrica entre hombres y mujeres, etc.), a los que habrá que añadir aquellos específicos del caso de mujeres con discapacidad (por ejemplo la especial reticencia que en ocasiones pueden mostrar sus familias a que se formen e incorporen al mercado laboral).

Para ello será necesario avanzar una investigación de la situación inicial, esto es, describir el “estado de la cuestión” antes de la intervención. Las técnicas para acometer esta tarea pasarán por la utilización de información estadística disponible, realizar entrevistas en profundidad u otras técnicas cualitativas, revisar informes y documentos que ofrezcan información previa, etc. El objetivo último será doble: detectar cambios en la situación de personas

pertenecientes a un sexo en comparación con el otro y respecto de variables como educación, trabajo, ingreso, salud o vivienda; pero también cambios en la distribución del poder entre hombres y mujeres a lo largo de su ciclo de vida, prestando atención a las transformaciones en los derechos, obligaciones, oportunidades y roles que tienen por su identidad de género (Volio, 2006).

Preguntas e indicadores:

A continuación se proponen algunos ejemplos de preguntas de evaluación e indicadores que pueden utilizarse para medir y valorar el impacto de género como parte del criterio de efectividad:

- ¿Cómo ha variado debido a la intervención la tasa de actividad, empleo y paro de las mujeres con discapacidad respecto a los hombres?

Indicador: impacto neto de la intervención diferenciado por sexo, respecto al total de personas activas.

Indicador: impacto neto de la intervención diferenciado por sexo, respecto al total de personas empleadas.

Indicador: impacto neto de la intervención diferenciado por sexo, respecto al total de personas paradas.

- ¿Existen diferencias sustanciales en los sectores laborales a los que se han incorporado las mujeres y los hombres?

Indicador: diferencia en el porcentaje de mujeres y hombres que encontraron trabajo gracias a la intervención según los distintos sectores laborales.

- ¿En qué medida se ha contribuido a reducir el diferencial salarial entre mujeres y hombres?

Indicador: diferencia en los salarios de mujeres y hombres que encontraron trabajo gracias a la intervención, respecto a las diferencias globales.

Indicador: diferencia en la posición jerárquica de mujeres y hombres que encontraron trabajo gracias a la intervención, respecto a las diferencias globales.

- ¿Se ha contribuido a un uso más equilibrado entre mujeres y hombres de las excedencias y reducciones de jornada?

Indicador: diferencia entre la utilización que hacen de las mismas los hombres que participaron en la intervención, respecto al uso generalizado.

- ¿En qué medida se ha reducido la diferencia en la temporalidad de los contratos entre hombres y mujeres?

Indicador: grado de temporalidad de los contratos conseguidos por las mujeres respecto del de los hombres.

Indicador: en el caso de trabajos temporales, número de ellos que la razón obedece al rol de género (como la necesidad de cuidar a los hijos) diferenciando según hombres y mujeres.

- ¿Se han identificado cambios en las relaciones familiares de las mujeres tras la intervención que contribuyan a modificar los roles de género?

Indicador: existencia de cambios respecto al control de los recursos económicos.

Indicador: existencia de cambios respecto a la distribución de tareas en el hogar.

- ¿Ha cambiado positivamente la autopercepción de las mujeres discapacitadas que han participado en la intervención?

Indicador: número de respuestas de una encuesta que reflejan mejoras en la autoestima, la autonomía, la independencia y control sobre sus propias decisiones.

4.7. EL PAPEL ESPECÍFICO DE LOS ACTORES SOCIALES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA EFECTIVIDAD DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

Si bien en este trabajo se ha venido contemplando la evaluación de intervenciones genéricas, que pueden haber sido puestas en marcha tanto por el sector público como por cualquier otro organismo o institución, conviene hacer una mención específica a la relación entre la administración pública y el tercer sector, y al papel que éste puede desempeñar, desde la óptica de la evaluación, en la mejora de las intervenciones públicas.

El punto de partida que guíe la relación entre los actores sociales y la administración pública debería ser una filosofía de aprendizaje mutuo y mejora continua, con el propósito último de contribuir a una mayor calidad de vida de las personas con discapacidad, junto con su plena integración en la sociedad mediante la promoción de una igualdad de oportunidades real para toda la ciudadanía. En este contexto, la evaluación de intervenciones públicas puede constituir una herramienta de colaboración entre la administración y el tercer sector, que actúe de nexo y permita generar sinergias y aumentar la efectividad de las actuaciones.

De este modo, un primer elemento a considerar es la articulación por parte de los poderes públicos de mecanismos de participación y coordinación de los distintos actores implicados, vinculados al establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación continua. Este tipo de órganos suelen denominarse *comités de seguimiento o mesas de participación*, y podrán estar constituidos tanto por el propio sector público y las organizaciones del

tercer sector, como por universidades, centros de investigación, sindicatos y el sector privado, estos últimos de especial relevancia en el caso de las intervenciones de formación, empleo e inserción social.

La configuración concreta de estas estructuras de participación dependerá del nivel específico donde estemos desarrollando nuestra labor (puede ser a nivel municipal, autonómico o estatal, dependiendo de cada caso concreto), y sus principales objetivos van desde la detección de necesidades al conocimiento de la realidad del sector, la articulación de políticas y programas, o la exigencia de rendición de cuentas (de la que se hablará en el siguiente apartado). Para que estos órganos resulten de utilidad a la hora de incrementar la efectividad de las acciones es además aconsejable que estén acompañados de una planificación estratégica, que concrete sus objetivos y finalidades y que especifique funciones, responsabilidades y atribuciones, entre las que se debe tratar de incluir el carácter vinculante de determinadas decisiones que se tomen (justificado por la presencia de representantes del conjunto de actores sociales). Así, estos documentos de planificación aprobados por la mesa o comité y refrendados por la propia administración (que formará parte de ésta), se convierten en compromisos públicos sobre los que podemos exigir su cumplimiento.

Por otro lado, favorecer estos instrumentos puede también reforzar la comunicación y coordinación entre las administraciones y las entidades directamente implicadas en la intervención. Ello va a permitir una mayor fluidez y agilidad en el intercambio de información, mejorándose el propio proceso administrativo (por ejemplo corrigiendo duplicidades que se produzcan en la gestión de actividades y que internamente no sean evidentes). En definitiva, se genera una red de conocimiento y una dinámica de mejora continua que en la gran mayoría de los casos contribuirá a la eficacia y efectividad de la intervención.

Una segunda posibilidad de colaboración que puede generar grandes sinergias consiste en la promoción y exigencia de la evaluación misma.

El tercer sector debe insistir en la aprobación de *planes periódicos de evaluación* de los programas o iniciativas que formen parte de toda política de discapacidad. Estos planes de evaluación pueden ser elaborados con carácter anual o bianual, y típicamente contendrán una selección de programas o proyectos que serán evaluados durante el periodo de vigencia del mismo. Será importante además que sean aprobados al máximo nivel de la administración, de tal forma que vuelvan a convertirse en un compromiso cuyo cumplimiento los distintos actores podrán exigir. La publicidad y difusión de los resultados de las evaluaciones debe también ser exigible.

También dentro de la lógica de promover la cultura evaluativa (poco desarrollada hasta el momento), el tercer sector puede impulsar la utilización de evaluaciones participativas del tipo descrito en el apartado 2.4. Ello estará especialmente indicado cuando el propio proceso de evaluación sea al menos tan importante como los resultados y las conclusiones de la misma, de modo que se genere una suerte de “intercambio auto-formativo” en materia de evaluación que puede además potenciarse con sesiones específicas, que sensibilicen y vayan dotando a los diferentes grupos de conocimientos en materia de evaluación.

Cuando se aborde una evaluación participativa será imprescindible articular *órganos de participación* en la gestión de la misma, de tal forma que se logre que esta responda a las necesidades de las partes interesadas, se contribuya a evitar que entren en el proceso objetivos contrarios a la filosofía de la evaluación, se evite el ocultamiento de los posibles resultados negativos de los ejercicios evaluativos y sirvan de base para un mayor compromiso de las diferentes partes implicadas en el análisis de las intervenciones. Asimismo, se deberá velar por la presencia de todas ellas en estos órganos, así como por la participación equilibrada de mujeres y hombres, de los propios beneficiarios de las intervenciones, etc., incluyendo cuando se necesario la incorporación de personas expertas

que conozcan metodológicamente los procesos de evaluación y tengan experiencia en los mismos.

Una tercera y última herramienta que pueden poner en marcha los actores sociales, y que también entronca con la evaluación, es el desarrollo y promoción de *mecanismos que potencien la utilización de las conclusiones y recomendaciones* que emanen de los procesos de evaluación. La razón es que mientras la necesidad de realizar evaluaciones ha venido percibiéndose y aceptándose gradualmente durante los últimos años, la utilización de sus resultados ha quedado sistemáticamente en un segundo plano, de modo que lo habitual es que se haga poco caso a las conclusiones y todavía menos a las recomendaciones. Esta problemática es además de especial relevancia en el ámbito de la discapacidad, donde se detecta una cierta inercia a reeditar sistemáticamente las intervenciones, de modo que con el tiempo su diseño y características han venido quedando obsoletos.

Para contribuir pues a fomentar la utilización de las conclusiones y recomendaciones se ha desarrollado un tipo de herramienta específica denominada *Respuestas de Gestión (Management Response)*, la cual está siendo cada vez más empleada como parte del propio proceso evaluativo, tanto en el contexto internacional como en el estatal (aunque en mucha menor medida). Ello se traduce en la cada vez más frecuente exigencia de que las evaluaciones que se lleven a cabo vayan acompañadas de una respuesta de gestión, junto con un seguimiento de las acciones recogidas en éstas, exigencia que pueden (y deben) liderar los actores sociales y el tercer sector.

Las respuestas de gestión son, en la práctica, documentos que incluyen las recomendaciones del informe de evaluación y las “respuestas” que dan a cada una de ellas los actores destinatarios de las mismas (en general se suele fijar un tiempo máximo tras el cual se debe oficializar la respuesta). A través de este proceso de tener que responder, las partes interesadas revi-

sarán las recomendaciones y acordarán las medidas concretas que se comprometen a realizar, fijando unos plazos para poner en marcha las acciones, especificando responsabilidades y articulando medidas de seguimiento de la ejecución de las propuestas de acción⁵⁰.

Un instrumento de este tipo tiene diversas ventajas. Por un lado, obliga a los propios equipos de evaluación a realizar un ejercicio de realismo a la hora de elaborar las recomendaciones que, con cierta frecuencia, tienen un carácter excesivamente general y resultan difíciles de implementar por actores y en contextos concretos. Por otro, interpelan directamente a las administraciones, y las obligan a reflexionar sobre lo que pueden realmente cambiar para mejorar (y a plantearse llevarlo a cabo). Las respuestas de gestión también permiten además que las partes interesadas puedan rechazar las recomendaciones que consideran claramente fuera de lugar o irrealizables; para estas situaciones de rechazo, se exigirá aportar información detallada que justifique las razones del mismo, lo que enriquecerá todavía más el ejercicio de objetividad y transparencia propio de la evaluación.

Se ofrece a continuación un ejemplo de una ficha de respuesta de gestión, en el que se identifican claramente los elementos que hemos ido desglosando en los párrafos precedentes.

⁵⁰ Para una guía detallada de cómo implementar y utilizar las respuestas de gestión ver UNEG (2012).

CUADRO 4.2
Ejemplo de ficha de respuesta de gestión

Recomendación de Evaluación 1				
Respuesta de gestión: De acuerdo / parcialmente de acuerdo / desacuerdo (Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación)				
Acción(es) clave	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
1.1				– Iniciado / No iniciado – Completado
1.2				
Recomendación de Evaluación 2				
Respuesta de gestión: De acuerdo / parcialmente de acuerdo / desacuerdo (Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación)				
Acción(es) clave	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
2.1				– Iniciado / No iniciado – Completado
2.2				

Fuente: adaptación de Guidance on preparing Management Responses to UNDAF Evaluations, UNEG (2012).

4.8. LA RENDICIÓN DE CUENTAS: EL CRITERIO DE TRANSPARENCIA

Desde una perspectiva de gobernanza pública, la transparencia se configura como un mecanismo esencial para la defensa y reivindicación del valor de lo público. La gestión de fondos públicos, no solo por parte de las administraciones sino por todos aquellos actores que reciben u operan con financiación de este tipo, conlleva una responsabilidad pública de transparencia en relación con el uso que se les da y respecto a las actuaciones que se emprendan.

Vinculada al concepto de transparencia se encuentra la idea de la rendición de cuentas (*accountability*) que, como hemos visto, es una de las funciones esenciales de la evaluación. La visión tradicional de este concepto como limitado al control electoral de los gobernantes ha dado paso a una visión más compleja y multidimensional, que hace que haya sido extendida a cuestiones como el papel de la opinión pública y los medios de comunicación, la gobernabilidad y la participación, así como a la gestión y administración públicas en términos de modernización, relaciones público-privadas, reforma gerencial, etc. (Jiménez, 2009). Esta creciente preocupación ha dado lugar al desarrollo de múltiples estrategias, entre las que los mecanismos de evaluación ocupan un lugar central como aliados en la difusión de este principio democrático.

Sobre esta base, los procesos de transparencia deberán tratar de acercar a la ciudadanía la actividad pública, contribuyendo así a la construcción del sentido de pertenencia y corresponsabilidad sobre la labor del sector público. Un primer paso básico en este proceso será la difusión de información en torno a las actividades que las administraciones (y los restantes actores que se financian con dinero público) llevan a cabo y los recursos que emplean para ello; sin embargo, será también de máximo interés conocer los resultados de esas acciones, en relación con aspectos como la eficacia o la

eficiencia de los proyectos y políticas que se llevan a cabo. Es en este segundo aspecto donde la evaluación puede contribuir firmemente a reforzar los derechos democráticos de control y supervisión de la acción pública.

En general, el propio proceso de evaluación produce una dinámica de aprendizaje y mejora que por sí misma representa un ejercicio de transparencia, de modo que tiene un valor positivo *per se*, más allá de los resultados obtenidos con la evaluación y siempre que quede garantizada la independencia y la calidad de la misma. Sin embargo, y en línea con lo que comentábamos anteriormente, existe un interés creciente por la determinación no sólo de los resultados de la acción pública, sino cada vez más por conocer también aspectos como su impacto final en el conjunto de la sociedad, así como el grado en que se está usando esa información para la reorientación y mejora de nuevas intervenciones.

Por otro lado, el desarrollo de evaluaciones debe ir también acompañado de su publicidad, ya que ésta contribuye no sólo a la mejora de los sistemas de control del sector público, sino también a configurar la percepción de la sociedad sobre la responsabilidad de los agentes decisores. Para ello, un elemento esencial es la publicación de los resultados y productos de las evaluaciones, aunque teniendo presente que en muchas ocasiones los resultados de los ejercicios evaluativos suponen informes excesivamente largos, que si bien están guiados por una pretensión de claridad y concisión en la práctica ello no siempre se consigue, de modo que será también necesario tener en cuenta las diferentes audiencias a las que los resultados de las evaluaciones se vayan a dirigir para planificar formatos acordes con las características de cada una.

Así por ejemplo, si una audiencia está representada por el nivel político-directivo para el cual los resultados de una evaluación deben alimentar el proceso de decisiones, será preciso articular formatos breves como el de los resúmenes ejecutivos, que sintetizen las principales conclusiones y reco-

mendaciones de los informes (siempre con la idea de orientar de manera clara los procesos de evaluación a la utilización de sus resultados). Por el contrario, si la población destinataria de la evaluación fuese por ejemplo las propias personas con discapacidad receptoras de una determinada intervención, se podrá realizar una adaptación de los contenidos del informe recogiendo los aspectos clave de manera sencilla y amena, de tal forma que sean fácilmente comprensibles (utilizando boletines, adaptaciones a lectura fácil, etc.).

En definitiva, si bien en primera instancia la transparencia tiene que ver con la publicación y difusión de los resultados, un segundo componente que modula muy directamente este aspecto son las estrategias y los formatos concretos de difusión por los que se opte, por lo que se deberá prestar atención a todo el abanico de actividades que pueden contribuir a la difusión de los resultados de distinta forma (como pueden ser la realización de seminarios o talleres, en los que se hagan públicos los principales hallazgos y conclusiones emanadas de los diferentes procesos de evaluación).

Así, mientras una actividad tradicionalmente vinculada con el ejercicio de la transparencia en el sector público ha venido siendo la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de las acciones de programación, contratación, etc. (vinculando la transparencia con las nociones de concurrencia abierta y de igualdad de oportunidades a la hora de competir para obtener financiación pública), con el tiempo han ido apareciendo otras actividades como la realización de ruedas de prensa para presentar el cumplimiento de los objetivos de los planes estratégicos, o la publicación de boletines periódicos que dan cuenta del desarrollo de actividades y del logro de resultados.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que al igual que ocurría con la participación, es esencial que la transparencia acompañe todo el proceso de intervención, desde su mismo diseño hasta la propia decisión de si evaluar-

la o no. En este sentido, se deberá hacer también pública la incorporación de los grupos implicados en la fase de diagnóstico y formulación, la generación de comités de seguimiento, el desarrollo de procesos de contratación abiertos y transparentes (en el caso de que estos sean necesarios en algunas fases de la intervención), la difusión de los informes de seguimiento, de las evaluaciones o de cualquier otro informe con datos relevantes, etc. Por tanto, el ejercicio de la transparencia por parte de las administraciones y de los otros actores receptores de financiación pública no supone una actividad cerrada, ni en su concepción ni en los mecanismos para implementarla, existiendo una multitud de vías que dependiendo del contexto, del nivel (macro o micro) de la intervención, o de la capacidad de los actores implicados, podrán ser empleadas como herramientas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Con todo, conviene también tener presente que en muchas ocasiones la calidad misma de las intervenciones puede condicionar enormemente su transparencia (una vez se haya decidido la difusión de los resultados). Es decir, solamente si la programación y el seguimiento de las intervenciones se realizan con rigor metodológico y técnico existirá un nexo claro entre los diferentes elementos de la intervención, que nos va a permitir comprenderla con claridad; a su vez, esa calidad vendrá reforzada por la existencia de herramientas y soportes informativos que se elaboren de forma periódica, y que contengan los principales avances o las dificultades encontradas. Estos elementos, que elevan la calidad de la intervención, son a su vez instrumentos indirectos de publicidad y difusión, que contribuyen a incrementar la transparencia de la acción social y de sus resultados.

Por último, en el ámbito de la transparencia de las propias entidades del tercer sector, se han generado en los últimos años experiencias con el fin de lograr generar una mayor confianza hacia las organizaciones sin ánimo de lucro. Así, los informes de transparencia que publica la Fundación Lealtad sobre ONGs del ámbito del desarrollo (en los que podemos encontrar

algunas entidades relacionadas con la discapacidad) serían un ejemplo de ellas, junto con su *Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG*⁵¹, que incluye un análisis comparado de entidades sociales en función de nueve principios de transparencia.

A continuación se aportan algunos ejemplos de preguntas de evaluación e indicadores relacionados con el criterio de transparencia. A este respecto, y a la hora de medir si la ciudadanía en general (además de los actores implicados) ha sido adecuadamente informada sobre determinadas iniciativas y medidas, conviene recalcar la utilidad de herramientas que ya están en poder de la administración, como las encuestas que realizan determinadas instituciones de investigación como el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Este organismo realiza encuestas trimestrales (barómetros) que pulsan la opinión general de la población española sobre determinados temas fijos, pero que también se acompañan de análisis específicos sobre cuestiones cambiantes que se consideren de interés en el momento en el que se elabora cada encuesta, además de las investigaciones monográficas sobre determinados temas de interés (entre los que se podría incluir el de la discapacidad).

Preguntas e indicadores

- ¿Conocen los principales actores implicados en el programa tanto sus objetivos como sus resultados (previstos y obtenidos)?

Indicador: respuestas de los propios actores tras entrevistas en profundidad.

Indicador: correlación entre las respuestas de los actores y la realidad del programa.

⁵¹ <http://www.guiatransparenciaong.org>

Indicador: número de actores que efectivamente tiene una percepción correcta sobre los objetivos y resultados del programa.

- ¿En qué medida conoce la ciudadanía en general tanto los objetivos como los resultados (previstos y obtenidos) de la intervención?

Indicador: respuestas directas en encuestas.

Indicador: correlación entre las respuestas de las encuestas y la realidad del programa.

Indicador: número y calidad de las referencias en los medios de comunicación sobre los objetivos y resultados del programa.

- ¿Se han desarrollado suficientes actividades de difusión sobre los distintos aspectos de la intervención?

Indicador: número y calidad de las actividades de difusión que se han realizado, diferenciando según el contenido y los aspectos de la intervención que han abordado.

Indicador: alcance y número de participantes en las actividades de difusión, diferenciando según el contenido y los aspectos de la intervención que han abordado.

- ¿Se han constituido mesas de participación o comités de seguimiento en los que se ha dado cabida a diferentes actores?

Indicador: número y composición de las mesas de participación o de los comités de seguimiento.

Indicador: número de reuniones realizadas por año, volumen de asistencia a las mismas, documentos generados (actas, por ejemplo) y acuerdos alcanzados.

Indicador: porcentaje de representantes de asociaciones de personas con discapacidad y población con discapacidad no asociada, desagre-

gadas por sexo, edad y tipo de discapacidad que participan en estas mesas o comités.

- ¿En qué medida han funcionado los órganos de participación y/o seguimiento?

Indicador: valoraciones de los propios miembros de cada órgano hechas en grupos de discusión.

Indicador: número e intensidad de decisiones de los órganos que han trascendido y se han aplicado a la intervención.

- ¿Ha existido un plan de comunicación asociado a la vida de la intervención y se ha implementado adecuadamente?

Indicador: existencia y grado de elaboración de un plan de comunicación.

Indicador: en caso de existir, temporalidad del mismo (desde los momentos iniciales del proyecto, solamente una vez terminada, etc.).

Indicador: en caso de existir, porcentaje y tipos de actividades del plan que se han llevado a cabo en el marco de un comité de seguimiento o mesa de participación.

- ¿En caso de existir el plan de comunicación, se han diseñado procesos y actividades diferenciadas en función de las audiencias destinatarias?

Indicador: porcentaje de actividades realizadas en función de la audiencia y principales resultados de las mismas

- ¿Los informes de seguimiento u otros documentos de difusión de resultados presentan un balance equilibrado sobre las fortalezas y debilidades de la intervención?

Indicador: resultados de un análisis de contenidos sobre dichos materiales.

Conclusiones

A lo largo de los apartados de este trabajo se han ido desarrollando diversas cuestiones, todas ellas susceptibles de ser tenidas en cuenta cuando se aborde la necesidad de evaluar una intervención en el ámbito de la discapacidad (sea ésta una política, un plan, un programa o un proyecto). Se ha hablado de tipos de evaluaciones y de enfoques, de metodologías y técnicas de análisis, y sobre todo de una colección de criterios de evaluación, con propuestas para sus correspondientes preguntas e indicadores asociados. En cierto sentido pues, la persona que lea este documento podría llegar a la conclusión de que evaluar una intervención viene a ser una tarea hercúlea, con multitud de aspectos a considerar.

En realidad sin embargo es todo lo contrario. El propósito que ha guiado la elaboración de este trabajo ha sido más bien el de ofrecer *un abanico de posibilidades para evaluar*, de modo que en cada caso concreto se pueda elegir aquella combinación que mejor se ajuste tanto a las necesidades de la intervención evaluada como a la disponibilidad de conocimientos y recursos por parte del equipo de evaluación. En este sentido, la mejor recomendación o *buena práctica* que desde estas páginas se puede hacer a ese hipotético equipo de evaluación sería la de “evaluar poco, pero evaluar bien”: se trata de dedicar el tiempo y el esfuerzo suficiente a elegir adecuadamente qué aspectos considerar, con el objetivo último de lograr emitir un juicio

relevante y bien fundamentado sobre cualesquiera que sean los criterios de evaluación que se hayan priorizado, aunque solamente se trate de uno o dos de ellos.

Porque toda insistencia es poca en que lo más importante de un proceso de evaluación no es analizar todos y cada uno de los distintos elementos que conforman la intervención, sino más bien proporcionar una colección de evidencia bien fundamentada y articulada, que permita que cualquier persona pueda entender por qué se concluye que la intervención ha sido eficaz, eficiente, etc.

Para ello, en la medida de lo posible el foco debe ponerse en asegurar que todos los componentes de la evaluación realmente capturen las distintas dimensiones que se están valorando. Así por ejemplo, si se ha optado por enjuiciar la pertinencia de una intervención, se deberá repasar insistentemente la evidencia recopilada, el análisis que se ha hecho al respecto, las conclusiones que se extraen y las recomendaciones que se proponen para comprobar si en conjunto conforman una argumentación lógica y coherente, que en el caso del criterio de pertinencia debería girar en torno a la cuestión de si la intervención tiene sentido en ese contexto y en ese momento. Es decir, se trataría de preguntarse las veces que sea necesario algo del estilo: “¿esta información (o este análisis, o estas conclusiones) contribuyen realmente a que podamos valorar mejor si la intervención es pertinente?”

Una de las consecuencias prácticas más importantes de esto es que la matriz de evaluación debe convertirse en el eje sobre el que se articule el resto del trabajo. Si las preguntas capturan adecuadamente aquello que realmente es importante saber para valorar un criterio dado, y los indicadores permiten darles una respuesta clara, robusta y comprensible, se habrán consolidado unas bases inmejorables para llevar a cabo una buena evaluación. No debe tenerse pues reparos en volver a la matriz las veces que haga fal-

ta, incorporando en forma de indicadores o preguntas todo aquello que se vaya descubriendo sobre la intervención y que se considere relevante para comprenderla y enjuiciarla adecuadamente.

Otra cuestión que también es importante tener en cuenta es la de evitar sobredimensionar las evaluaciones intentando abarcar todos los criterios posibles (lo que generalmente será a costa de una menor profundidad y consistencia en el análisis de cada uno de ellos). En la práctica es mucho más recomendable intentar centrarse solamente en aquellos criterios que realmente se considere importantes, haciendo una selección previa bien fundamentada y sin miedo a dejar fuera algunos de ellos, lo que permitirá dedicar más tiempo y recursos a asegurar que el proceso de enjuiciamiento en su conjunto sea sólido y esté bien argumentado.

Lógicamente para realizar una buena selección de criterios en primer lugar será necesario estudiar y conocer en profundidad la intervención, en todos sus ámbitos: la documentación oficial, las investigaciones hechas por personas expertas en el tema, la opinión de los actores sociales, etc. Entonces, una vez se tenga una idea de los pros y contras que va a implicar cada criterio, una posible forma de priorizarlos es la siguiente: elegir aquellos en los que haya un consenso claro sobre su relevancia, aunque generalmente serán también los que más se hayan estudiado previamente, y añadir alguno(s) sobre el que haya “indicios” de que pueden existir problemáticas o fenómenos poco estudiados pero que podría ser importante poner de manifiesto. En otras palabras, se trataría de contribuir equilibradamente “a enjuiciar mejor lo que ya sabemos que es importante, y a descubrir aquello que también podría serlo”.

Una última recomendación en este sentido consistiría en evitar acudir a técnicas de análisis o metodologías de investigación excesivamente sofisticadas, que habitualmente consumirán una enorme cantidad de recursos del equipo de evaluación y, en el mejor de los casos, requerirán un importante

esfuerzo pedagógico para que la mayoría de las personas puedan ver claramente cómo se ha llegado a las conclusiones. La única excepción serían aquellos casos en los que dichas técnicas sean imprescindibles para calcular un indicador que se considera fundamental, o bien cuando el propio equipo sea experto en su utilización.

En definitiva, en este trabajo se espera haber contribuido a que cualquier entidad o institución pueda llevar a cabo, independientemente de los recursos de que disponga, evaluaciones en el ámbito de la discapacidad que sean útiles, metodológicamente rigurosas y de calidad.

Bibliografía

- AEVAL (2010): *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AGUADO, A.L., FLÓREZ, M.A. y ALCEDO, M.A. (2004): "Programas de cambio de actitudes ante la discapacidad", *Psicothema* vol. 16, nº 4, pp. 667-673.
- AICD (2007): *Informe de Evaluación - Formación Laboral de Jóvenes con Discapacidad que son atendidos en los Servicios Educativos Especiales en el Ámbito Nacional*. País Coordinador: Nicaragua. Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Organización de los Estados Americanos.
- ALVIRA, M.F. (2004): "La encuesta, una perspectiva general metodológica", *Cuaderno Metodológico* nº 35, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ALVIRA, M.F. (1996) "Metodología de la evaluación de programas", *Cuaderno Metodológico* nº 2, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANUIES (2002): *Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). México: Secretaría de Educación Pública de México.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2012): *Evaluation of Disability Employment Services Interim Report. Reissue March 2012*. Department of Education, Employment and Workplace Relations. Canberra: Australian Government.

- BAMBERGER, M. y SEGONE, M. (2010): *Cómo diseñar y gestionar evaluaciones basadas en la equidad*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- BECERRA, M.T. *et al.* (2008): "Evaluación de un programa de apoyo laboral para trabajadores con discapacidad intelectual en tareas con elevada exigencia cognitiva", *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual* vol. 39 (2), nº 226, pp. 63-81.
- BUSTELO, M. (2004): *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ediciones La Catarata.
- BUSTELO, M. (1999): "Diferencias entre investigación y evaluación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4, pp. 9-29.
- BUSTILLOS, G. y VARGAS, L. (2002): *Técnicas participativas para la educación popular*. Madrid: Editorial Popular.
- CEA D'ANCONA, M.A. (1996): *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- CERMI (2012): *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Madrid: Ediciones Cinca.
- CICOUREL, A.V. (2011): *Método y medida en sociología*. Colección Clásicos Contemporáneos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COMAS, D. (2008): *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*. Servicio de Documentación y Estudios, Observatorio de la Juventud en España. Madrid: Instituto de la Juventud (INJUVE).
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2009a): *Mid-term Evaluation of the European Action Plan 2003-2010 on Equal Opportunities for People with Disabilities*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Bruselas: Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA (2009b): *Impact Assessment Guidelines*. Bruselas, 15 de enero de 2009, SEC(2009) 92.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Study on the relevance and reliability of available information for the ex post evaluation of the European Social Fund (2000-2006). Final Report*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): "Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation". Bruselas, 21 de febrero de 2007, SEC(2007) 213.
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea: Guía para la evaluación de un proyecto o programa*. Unidad Común de Evaluación, Dirección General de Relaciones Exteriores. Luxemburgo: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *El Plan Legislar Mejor: ¿de qué se trata?* Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Guía para la evaluación del impacto en función del género*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Bruselas: Comisión Europea.
- COMUNIDAD DE MADRID (2009): *Evaluación final del Plan de Acción para Personas con Discapacidad 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*. Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Madrid: Comunidad de Madrid.
- CORTÉS, M. *et al.* (2009): "Evaluación del programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAD)", *Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social* nº15. Monterrey N.L.: Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León.
- CRISTÓBAL, V. *et al.* (2002): *Indicadores de exclusión social de mujer con discapacidad*. Observatorio de la Discapacidad, Serie catálogos y guías, 5. Barcelona: Associació Dones No Estàndards.

- DGPOLDE (2007): *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- DUEÑAS, M.L. (2000): "Evaluación de programas de atención a niños con discapacidades", *Revista de Investigación Educativa* vol. 18, nº 2, pp. 601-609.
- ELINSON, L. *et al.* (2005): *Evaluation of Disability Employment Policy Demonstration Programs*. Office of Disability Employment Policy. Washington, DC: U.S. Department of Labor.
- ESPINOSA, J. (2011): La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- FUNDACIÓN LEALTAD (2012): Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG. Fundación Lealtad. <http://www.guiatransparenciaong.org>.
- FUNDACIÓN ONCE (2011): *Evaluación del Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación gestionado por la Fundación ONCE*. Dirección de Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos de la Fundación ONCE. Madrid: Fundación ONCE.
- FUNDACIÓN ONCE (2009): *Guía de responsabilidad social empresarial y discapacidad de la Fundación ONCE*. Madrid: Fundación ONCE.
- GARCIA I BARÓ (2007): Avaluació de la qualitat de vida de les persones amb discapacitat intel·lectual en els Centres Ocupacionals i Centres Especials de Treball. Tesis doctoral. Universitat Ramon Llull.
- IncluD-ed (2011): Criterios para evaluar buenas prácticas en IncluD-ed. European Network on Inclusive Education and Disability (IncluD-ed).
- IVÀLUA (2009): "Guía práctica 1 - Cómo iniciar una evaluación: oportunidades, viabilidad y preguntas de evaluación", *Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
- JIMÉNEZ, E. (2009): Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políti-

- cas públicas en España. Documento de trabajo 145/2009. Madrid: Fundación Alternativas.
- JORDÁN DE URRÍES, F.B. y VERDUGO, M.A. (2010): "Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008", *Journal of Vocational Rehabilitation* 33, pp. 39-49.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007): *Plan de Empleabilidad para las Personas con Discapacidad en Andalucía 2007-2013*. Consejería de Empleo. Sevilla: Junta de Andalucía.
- KRUEGER, R.A. (1991): *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Madrid: Pirámide.
- KYRIAZOPOULOU, M. y WEBER, H. (editores) (2009): *Development of a set of indicators for inclusive education in Europe*. Odense: European Agency for Development in Special Needs Education.
- LARUMBE, R. y FERNÁNDEZ, R. (2007): "Evaluación de un programa intensivo de Educación Conductiva dirigido a niños con Parálisis Cerebral", *MAPFRE Medicina* vol. 18, nº 2, pp. 134-143.
- LIGERO LASA, J.A. *et al.* (2012): "Human Rights and Gender Equality approaches in evaluation. Steps to integrate both approaches in development evaluation", Comunicación de la 10ª Conferencia Bienal de la Sociedad Europea de Evaluación, Helsinki, 1-10 de Octubre de 2012.
- LIGERO LASA, J.A. (2011): *Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa*. Documento de Trabajo nº 15 / 2011, Serie CECOD. Madrid: CEU Ediciones.
- MEJÍA, L.B. (2008): "Evaluación del Programa Proyectos Departamentales y Distritales de Atención Integral de Personas con Discapacidad del Ministerio de Protección Social", *Colombia Internacional* nº 68, pp. 108-126.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001): *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2012): *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2008): *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.
- MORENO, J.L. (2007): *Guía para la aplicación del modelo EFQM de Excelencia en entidades de acción social*. Cuaderno de gestión 2. Madrid: Fundación Luis Vives.
- NATIONAL COUNCIL ON DISABILITY (2008): *Keeping Track: National Disability Status and Program Performance Indicators*. Washington, DC: National Council on Disability.
- NORAD (2012): *Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities*. Evaluation Department. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- ONU (1984): "Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas", mimeo FECS. Caracas, Venezuela.
- OSUNA, J.L. y Márquez, C. (2000): *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional (IDR).
- PATTON, M.Q. (1997): *Utilization-focused evaluation: The new century text*. 3ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- PINILLA, R. (2008): "Qué es y para qué sirve la Evaluación de Impacto Normativo". Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2010): *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- RIICOTEC (2010): *Seguimiento y medición de compromisos de Estado en políticas públicas en discapacidad. Modelo conceptual y metodológico*. Madrid: Red Inter-gubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica.
- RODRÍGUEZ, G., GARCÍA, C. y TOHARIA, L. (2009): *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*. Telefónica y CERMI. Madrid: Ediciones Cinca.

- SAN SALVADOR DEL VALLE, R. *et al.* (2006): *Evaluación de los planes para las personas con discapacidad como sistema de protección social. Análisis y propuestas de mejora en el ámbito de la inclusión en ocio.* Estudios de Ocio. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SOCIAL DEVELOPMENT CANADA (2004): *Evaluation of the Canada Pension Plan Disability Vocational Rehabilitation Program.* Audit and Evaluation Directorate, Strategic Direction. Social Development Canada.
- STUFFLEBEAM, D.L. y SHIKFIELD, A.J. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica.* Barcelona: Centro de Publicaciones del MEC y Paidós Ibérica.
- TORRES, R.T., PRESKILL, H., y PIONTEK, M. E. (1996): *Evaluation strategies for communicating and reporting: Enhancing learning in organizations.* Thousand Oaks, CA: Sage.
- UNEG (2012): *Guidance on Preparing Management Responses to UNDAF Evaluations.* UNEG Task Force on Joint Evaluation. United Nations Evaluation Group.
- UNEG (2011): *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance.* UNEG Human Rights and Gender Equality Task Force. United Nations Evaluation Group.
- UNESCO (2008): *Equity and Inclusion in Education: Tools to support education sector planning and evaluation.* UNGEI - The United Nations Girls' Education Initiative.
- UNICEF (2010): *Cómo diseñar y gestionar evaluaciones basadas en la equidad.* New York: United Nations Children's Fund Division of Policy and Practice.
- UNICEF (2008): *Monitoring Child Disability in Developing Countries. Results from the Multiple Indicator Cluster Surveys.* New York: United Nations Children's Fund Division of Policy and Practice.
- VALLÉS, M. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional.* Madrid: Síntesis.

VOLIO, R. (2006): *Guía de indicadores para la evaluación del impacto de género de las políticas públicas*. Área de Juventud, Educación y Mujer del Cabildo Insular de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife.

WHOLEY, J.S., HATRY, H.P. y NEWCOMER, K.E. (2004): *Handbook of practical program evaluation*. 2ª ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Anexo. Listado de personas entrevistadas

Virgina Carcedo Illera

Secretaria General en FSC Inserta, Fundación ONCE.

Agustín Huete García

Profesor Asociado de Sociología en la Universidad de Salamanca y miembro del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO) de esa Universidad. Director de InterSocial (servicios de consultoría).

Antonio Jiménez Lara

Coordinador de Programas del Observatorio Estatal de la Discapacidad.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá. Director de la Revista Española del Tercer Sector. Miembro del Grupo de Expertos Independientes en Materia de Exclusión Social de la Comisión Europea.

Ana Ruíz Martínez

Presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL).

Victoria Sánchez Esteban

Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid y miembro del equipo de expertos de Red2Red (servicios de consultoría).

Josefa Torres Martínez

Directora de la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM).

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LA COLECCIÓN CERMI.ES

Nº 61 – DERECHO Y DISCAPACIDAD

In memoriam José Soto García-Camacho

Dirección: Rafael de Lorenzo García

384 páginas. ISBN: 978-84-15305-35-4

22 € IVA incluido

Nº 60 – ACTIVISTAS

15 historias de vida de activistas de la discapacidad

Autor: Juan Antonio Ledesma Heras

232 páginas. ISBN: 978-84-15305-34-7

20 € IVA incluido

Nº 59 – EL SECTOR DE LA DISCAPACIDAD: REALIDAD, NECESIDADES Y RETOS FUTUROS

Dirección: Gregorio Rodríguez Cabrero

300 páginas. ISBN: 978-84-15305-40-8

22 € IVA incluido

Nº 58 – LA SITUACIÓN DE LA DISCAPACIDAD EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Autora: Beatriz Martínez Ríos

268 páginas. ISBN: 978-84-153058-28-6

20 € IVA incluido

Nº 57 – HOY EMPIEZA TODO

Breve aproximación histórica al CERMI como motor de cambio social (1997-2012)

Autora: Esther Peñas

208 páginas. ISBN: 978-84-15305-27-9

18 € IVA incluido

Nº 56 – TRATAMIENTO DE LOS JUEGOS PARALÍMPICOS DE PEKÍN 2008 EN LOS MEDIOS ESPAÑOLES

Coordinación: Josep Solves Almela

276 páginas. ISBN: 978-84-15305-23-1

20 € IVA incluido

Nº 55 – 2003-2012: 10 AÑOS DE LEGISLACIÓN SOBRE NO DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna

Coordinación: Gloria Álvarez Ramírez

468 páginas. ISBN: 978-84-15305-20-0

25 € IVA incluido

