

DE LA EVALUACION AL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS *

JEAN-PIERRE NIOCHE**

Nota introductoria

El presente estudio se inscribe dentro de la óptica del análisis de las políticas públicas, esquema acerca del cual mucho se ha escrito e investigado en años recientes. En efecto, existen estudios sobre diversos temas y fenómenos de la vida política que de una u otra forma se orientan en la perspectiva del "Public Choice" y/o la denominada "Policy Science". La gran mayoría de estas investigaciones se ha realizado en centros académicos anglosajones, particularmente norteamericanos. No obstante, desde hace un tiempo se vienen realizando intentos similares en países europeo-occidentales, tales como Alemania Federal, Francia, Italia y algunas naciones escandinavas.

El artículo del profesor Nioche es un intento de análisis explicativo de la evolución de las políticas públicas francesas en los últimos cinco a diez años. Como se puede apreciar en la bibliografía, el señor Nioche ha elaborado estudios similares, y si bien todos ellos tienen como referente empírico el caso francés, las conclusiones y comentarios que éstos suscitan involucran un tratamiento teórico y metodológico muy pormenorizado del problema. Asimismo, la relevancia del estudio del señor Nioche se ve acrecentada por el hecho de aplicarse a un país en el cual la presencia del Estado es verificable en casi todos los planos de su realidad.

¿Cuál ha sido el impacto de la ley del aborto? ¿Cuántas vidas humanas ha permitido salvar el uso obligatorio del cinturón de seguridad? ¿Cuáles son las consecuencias de la liberalización o de la fijación del precio de los libros? Los acuerdos nacionales para el empleo, ¿han contribuido realmente a disminuir la cesantía?

A todas estas preguntas el ciudadano, el periodista, el político, aportan respuestas que dependen no sólo de su grado de información, sino

* Artículo reproducido de *Revue Française de Science Politique*, vol. 33, Nº 1, febrero 1982, pp. 32-61.

** El autor es profesor del Centro de Altos Estudios Comerciales en París.

sobre todo de sus creencias y convicciones personales. La evaluación del impacto de las políticas gubernamentales —en un intento por reducir esta parte de subjetividad— constituye, en algunos países (Gran Bretaña, Canadá, Dinamarca, República Federal de Alemania, Suecia, Estados Unidos), el importante movimiento de "Evaluation Research".¹

Resulta sorprendente comprobar, sin embargo, la lentitud y poca fuerza con las cuales tales preocupaciones se abren paso en las esferas políticas, administrativas e intelectuales francesas. Un primer objetivo de este artículo es esbozar un balance de la evaluación de las políticas en Francia y proponer una interpretación de lo que puede aparecer como un atraso.

Pero más allá de este análisis se plantean ciertas preguntas acerca de los límites de la evaluación de políticas, tal como ésta se concibe en los países anglosajones. En este artículo se intentará un esfuerzo por definir en qué condiciones no sólo la evaluación, sino también el análisis de las políticas públicas pueden contribuir al mejor conocimiento del funcionamiento del sistema político-administrativo en su relación con la sociedad, por un lado, y al enriquecimiento del debate político mismo por otro.

La evaluación de las políticas: ¿Por qué tal atraso?:

La acción pública implica, por naturaleza, mecanismos de evaluación. Los partidos políticos, el servicio de recaudación de impuestos, los medios de comunicación, el juez administrativo, todos efectúan evaluaciones constantemente, toda vez que emiten juicios y diagnósticos sobre la acción de los poderes públicos. ¿Cuál es en este contexto, la originalidad de lo que se ha dado en llamar la evaluación de políticas?

La evaluación de políticas, o investigación evaluativa, se caracteriza por recurrir a métodos de investigación de las ciencias sociales, los cuales sirven para apreciar los efectos de políticas consideradas como procesos de acción específicos (Suchman, 1967).²

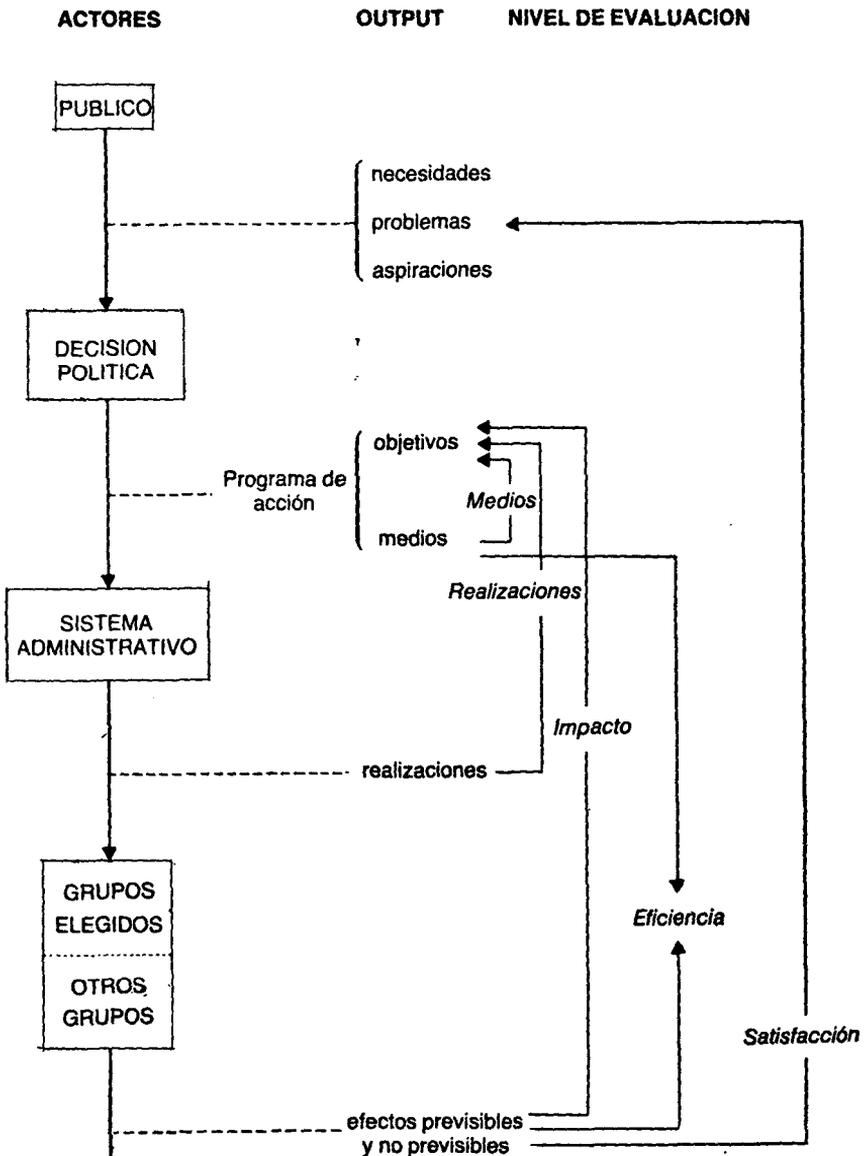
La Problemática de la Evaluación de Políticas

Las políticas como unidades de análisis:

El carácter polisemántico de la palabra "política" obliga a hacer un esfuerzo de precisión. En este caso, no se trata (no directamente al menos) de la política en tanto que expresión de "lucha por el poder". Tampoco se trata, en general, de la política como "ámbito de actividad", que expresa una preocupación del quehacer permanente del Estado, como la política económica, social o la política cultural; se trata, de manera más delimitada, de la política "programa de acción" que representa una elección específica de medios tendientes a lograr ciertos efectos. Tal acepción supone, pues, un sustrato racional (en el sentido weberiano del término) en la acción de los poderes públicos.

En este sentido, la evaluación de políticas se ubica en una óptica analítica transversal, la cual contiene lo esencial de la estructura político-administrativa y lo relaciona a un proceso de acción específico; este último pasa a ser considerado como unidad de análisis (Lowi, 1964). En relación a este proceso, la evaluación consiste en apreciar los efectos de la acción pública, pudiendo dicha evaluación hacerse a diferentes niveles (Rossi y Wright, 1977). El gráfico N° 1 representa esta perspectiva en forma esquemática.

Gráfico N° 1: Tipos de Evaluación



Un primer tipo de evaluación se sitúa a nivel de los medios. La complejidad de los mecanismos político-administrativos implica que no está garantizado el que una decisión adoptada sea efectivamente llevada a cabo.³ La evaluación más elemental consiste en asegurar que los medios previstos hayan sido implementados en el tiempo y en el espacio. Las formas tradicionales de control, como los controles financieros, son muy a menudo de esta naturaleza. La misma preocupación se observa en los informes de ejecución del Plan Francés. Los programas de acción prioritarios del VII Plan fueron objeto de un seguimiento de este tipo. Aunque indispensable, esta forma de evaluación nada nos enseña sobre las consecuencias de la acción emprendida.

La evaluación de realizaciones pretende apreciar cuáles han sido los resultados productivos inmediatos de la administración en el cuadro de determinadas políticas: cuántas camas de hospital han sido traspasadas de salas comunes a piezas individuales, cuántos créditos especiales de ayuda a la instalación de empresas se han asignado, cuántas contravenciones se han cometido a la reglamentación de anunciar los precios, etc. Este tipo de medidas es frecuente encontrarlos en los informes de actividades, y es este nivel el que más se ha visto beneficiado por los esfuerzos ligados al desarrollo de la RCB (indicadores de programas, cuadros de actividades).

La evaluación de efectos es el nivel más representativo en la evaluación de políticas públicas. Se trata de medir el efecto final de la acción administrativa en el contexto socioeconómico. ¿Permitió el programa de acción llevar a cabo los objetivos iniciales? ¿Produjo efectos secundarios previstos o no? Un estudio sobre la política de seguridad caminera en los Estados Unidos concluyó que la generalización de los dispositivos tendientes a reforzar la seguridad de los automóviles había parcialmente transferido el riesgo de muerte o de lesiones desde los automovilistas hacia los ciclistas y peatones (P. Eltzman 1975). El elemento fundamental de la evaluación de efectos consiste en verificar las modificaciones en la situación o en el comportamiento de los individuos, o los efectos causados en aquellas colectividades alcanzadas por una determinada política.

La evaluación del grado de eficiencia busca medir ésta en el sentido económico del término, es decir, a relacionar los efectos de la política con los esfuerzos llevados a cabo para lograrlos. Aquí se pueden encontrar, en las evaluaciones empíricas ex post, los bien conocidos principios de los métodos de costo-eficiencia, muy usualmente empleados en los estudios para la toma de decisiones.

Se puede visualizar un último nivel de evaluación, la evaluación de satisfacción, aunque tales trabajos sean escasos hoy en día. Desde el momento en que se considera que una política tiene por objeto satisfacer una necesidad o resolver un problema de la comunidad, un elemento adicional de evaluación consistiría en observar en qué medida aquélla considera satisfecha esa necesidad o resuelto ese problema. En tanto que los niveles de evaluación precedentes intentan efectuar mediciones sobre

las bases más objetivas posibles, el segundo tipo de evaluación integra factores subjetivos de satisfacción (Evrard, 1980).

Pero la especificidad de la evaluación no se debe sólo a la perspectiva en la que se inscribe sino también, y tal vez sobre todo, a su metodología.

La evaluación como investigación empírica:

La segunda característica original de la evaluación de políticas se expresa mediante la denominada "investigación evaluativa", apelativo que muy a menudo se le asigna.

La investigación evaluativa consiste en considerar la aplicación de una política como contrastación empírica de una hipótesis, sea ésta implícita o explícita. Si, por ejemplo, el gobierno francés propone una reducción de los pagos de seguridad social de las empresas que contratan jóvenes, es que supone que esta reducción es un factor determinante en la decisión de contratación, y que ello va a incentivar a las empresas a contratar más jóvenes que los que habrían contratado en ausencia de dicha medida. La evaluación de esta política consistiría, pues, en asegurar que aquello sea efectivamente así, y sólo entonces se podría afirmar que la reducción de la seguridad social es ciertamente la causa de ello.

El entender las políticas como teorías del cambio social (Majone, 1980), lleva a considerar la evaluación de ellas como la validación de una relación entre una causa (el programa de acción) y un efecto (los resultados logrados), del mismo modo en que se contrasta empíricamente una hipótesis teórica (Campbell, 1969). Tal problemática supone un esfuerzo particularmente sistemático por asegurar que la política evaluada, y sólo ella, sea en realidad la causa de los efectos observados.

Al efectuarse, la investigación operativa recurre a distintas técnicas de investigación tales como la experimentación, la econometría, los estudios de casos, que forman parte del repertorio metodológico de las ciencias sociales. La investigación evaluativa ha contribuido, desde luego, a ampliar este repertorio en lo relativo a la adaptación de los procedimientos experimentales al análisis de la acción social (Riecken y Boruch, 1974). Pero si el modelo experimental es bien conocido, su uso en tal contexto plantea problemas éticos y metodológicos a menudo insalvables. En consecuencia, los evaluadores han desarrollado los llamados métodos cuasiexperimentales, tratando de aplicar en cada caso la técnica de investigación que dé la mayor validez posible a los resultados de la evaluación, habida cuenta de las restricciones institucionales, las cuales pueden conducir a elegir métodos no experimentales. (Sobre problemas metodológicos y, en especial, la elección de estrategias de investigación, véanse Cook y Campbell, 1975; Rossi, 1975; Angelmar, 1977.)

Este breve sumario de las características de la evaluación de políticas nos permitirá analizar el escaso desarrollo de este tipo de procedimientos en el contexto político-administrativo francés.

El escaso desarrollo de la evaluación de políticas en Francia

Hoy en día está claro que en Francia la evaluación no constituye una corriente de pensamiento ni tampoco una práctica administrativa que tenga un mínimo de organización. Un estudio exploratorio permite dar cuenta de ciertos esfuerzos en ese sentido.

Algunos signos de progreso de las ideas de evaluación y de experimentación a niveles legislativos y reglamentarios:

En la acción gubernamental de estos últimos años se puede observar, en efecto, la aparición de gestiones de naturaleza experimental o evaluativa. De esta manera la política de seguridad caminera, que ha sido objeto de una de las primeras evaluaciones ex ante, se ha puesto en marcha después de diez años, á través de una serie de decisiones, en su mayoría, medidas efectistas tendientes a apreciar su contribución a la reducción de las nefastas consecuencias de los accidentes carreteros. Recientemente, incluso, una evaluación ex post de tipo cuasiexperimental fue publicada por el INSERM* y el hospital de Garches que tiende a confirmar la eficacia del cinturón de seguridad. El desarrollo de esta política es particularmente interesante en lo metodológico, y pone en relieve la complementariedad que podría haber entre estudios ex ante y estudios ex post. Es sorprendente, en todo caso, que la obligación de iluminar las señalizaciones urbanas no se haya beneficiado de la misma inspiración experimental. Se puede suponer, en efecto, que una experimentación previa habría facilitado mucho, en caso de resultados positivos, la aceptación de la medida y habría evitado, en caso contrario, la confusión y el costo político que resultan de una medida no aceptada y que finalmente fue abandonada.

El segundo ejemplo es un intento no transformado: se trata de la preparación de la ley de presupuesto social (Igavels y Nioche, 1977). Luego del debate sobre el tema que siguió a la publicación del Informe Sudreau, el gobierno declaró, a proposición del Ministro del Trabajo, señor Durafoud, el 14 de abril de 1976:

“El Ministro del Trabajo seleccionará impresos de diferentes tamaños en los que durante dos años se llevarán a cabo, con el acuerdo de dirigentes y representantes del personal, experimentos tendientes a adaptar el proyecto de ley al tamaño de las entidades. Al término de los dos años, fundamentándose en los resultados de los experimentos y luego de haber consultado a las partes, el Ministro del Trabajo propondrá al gobierno modalidades de distribución del presupuesto social.”

Este reconocimiento innegable del interés de una actitud proexperimental no tuvo efectos, si bien un comienzo de aplicación fue encarga-

* Institut National pour la Santé, Etudes et Recherches Médicales.

do a la ANACAT. ¿Insuficiente "acuerdo de los dirigentes y representantes del personal", o efectos de la coyuntura política? Siete meses más tarde, un nuevo Ministro del Trabajo presentó el proyecto de ley sobre la distribución del presupuesto social.

El tercer ejemplo lo constituye la ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo. Este caso es más original en la medida en que por primera vez, según parece, en la historia legislativa francesa se votó y promulgó una ley "a prueba" y se adoptó, previas enmiendas, al cabo de cinco años previstos. Si bien es cierto que en el hecho no se trataba tanto de experimentar como de facilitar la adopción de un proyecto, no es menos cierto que este ensayo constituye un precedente prometedor. El examen de las diversas evaluaciones que han enriquecido el debate que ha seguido al período de prueba muestran lo interesante que habría sido hacer un esfuerzo en pro de una evaluación completa. Las "evaluaciones" más o menos apasionadas (France Magazine, 1978; Southoul, 1977), llevadas a cabo por los partidarios y adversarios de la ley, pusieron de manifiesto numerosas interrogantes a las que se podría aportar respuestas mejor fundamentadas. Los más serios trabajos publicados son una evaluación de medios y, en parte, de realizaciones, efectuada por el Ministro de Salud, y una evaluación del INED acerca del impacto demográfico de la ley, y muestra graves vacíos en la aplicación de la misma.

En todo caso, un signo positivo de la voluntad de evaluar, al menos cierto tipo de acciones públicas, lo constituye una circular del Primer Ministro del 29 de enero de 1977 en la que expresa que "toda campaña de radio o de TV deberá obligatoriamente ser objeto de un procedimiento que permita evaluar su efecto". La implementación de dicho procedimiento fue confiada al Servicio de Información y Difusión dependiente del Primer Ministro. Una evaluación de los esfuerzos por aplicar este sistema aportaría una información preciosa para su aplicación a otros ámbitos.

Como se ve, sería demasiado optimista concluir de estos ejemplos que ha habido un progreso decisivo en los métodos de trabajo gubernamentales, tanto más cuanto que algunas tentativas no se llevaron a término. Sin embargo, se puede ver en ellos un indicador de la evolución de las ideas.

Primeros resultados de una investigación sobre las evaluaciones realizadas en Francia:

1. En 1980 emprendimos una investigación sobre las prácticas de evaluación de políticas. Consiste principalmente en analizar el origen, la naturaleza, la metodología y los resultados de trabajos actualmente disponibles en materia de evaluación de políticas gubernamentales. Esta investigación aún está en curso, pero desde ya se pueden sacar algunas consideraciones.

2. Esta investigación fue efectuada en el marco del Seminario Análisis y Evaluación de Políticas Públicas, que dirige el autor en el ámbito Economía y Gestión Política en la Escuela de Altos Estudios Comerciales. (Se ha llevado a cabo con la ayuda de M. Cons. P. J. Fournier y P. Philips, alumnos de tercer año.)

Se trata de un trabajo exploratorio y muy parcial, aunque más no sea por los criterios de selección del mismo. No constituyendo la evaluación una categoría de estudio reconocida y clasificada, resulta muy difícil la ubicación de los trabajos existentes. Los criterios adoptados para incluir un estudio dentro de la muestra fueron, por una parte, que hubiera sido publicado, y por otra, que su objetivo, ojalá explícito, hubiera sido evaluar empíricamente una política, al menos en uno de los niveles señalados aquí. El carácter público de estos estudios elimina probablemente una gran parte de los trabajos efectuados internamente en la administración, sin que sea posible cuantificar esta proporción.

Después de una primera selección, se analizaron 25 estudios que tratan tópicos muy diversos: control de precios, planificación regional, defensa del consumidor, seguridad carretera, ley de divorcio, acciones en favor de los minusválidos, contaminación industrial, ley de aborto, la llamada Ley de Roger, políticas de empleo, campaña antitabaquismo, intervención estatal en distintos sectores industriales, ley sobre funciones de municipalidades, etc.⁴ Algunas cifras permiten situar rápidamente las características de estos trabajos, todos efectuados en un período reciente (principalmente 1974-1980). Este rápido vistazo también proporciona la oportunidad de precisar las principales dimensiones que caracterizan una evaluación.

Con excepción de una que apuntaba a las municipalidades, la mitad de las políticas tenían como blanco las personas y los hogares, y la otra mitad, las empresas. Los medios que ellas utilizaban principalmente eran la regulación (19), los incentivos económicos (4) y la publicidad (2).

La evaluación no es asunto sólo de la administración, ya sea a nivel de la decisión de evaluar o al de la evaluación propiamente tal. Hay al menos cuatro categorías de instancias evaluadoras: la administración (cinco estudios por encargo y cuatro efectuados por ella misma); la prensa (cinco estudios encargados, cinco realizados); los investigadores universitarios (ocho estudios efectuados, siete de ellos por iniciativa propia); y diversas otras instituciones, tales como sindicatos o asociaciones (ocho estudios realizados, siete de ellos por iniciativa propia).

Los objetivos de la evaluación pueden ser múltiples, muy a menudo se trata de apreciar el éxito o el fracaso de la política. De las 25 evaluaciones examinadas, cinco concluyen un éxito, ocho un fracaso y el resto no se pronuncia sobre este punto o emite un juicio no concluyente. Los otros objetivos son hacer una contribución teórica en la que la política es, en alguna forma, el campo de experimentación (nueve casos); perfeccionar la política en el futuro (siete casos) o, por último, visualizar la generalización de la política a otros ámbitos o a otras poblaciones muestrales (dos casos). Volviendo a la tipología de niveles de evalua-

ción presentada en este trabajo, 21 de las evaluaciones analizadas apreciaban el efecto de la política, 19 de las cuales lo hacían cuantitativamente. La investigación se refiere a los medios en siete casos, y a la satisfacción en otros siete casos. Uno sólo se interesa en eficiencia.

En el plano metodológico, finalmente, si bien siete estudios solamente recurren a una cuasiexperimentación, catorce toman en cuenta otras consecuencias posibles de las políticas, que aquellas que estaban previstas desde el principio, y once tratan de apreciar en qué medida los resultados obtenidos se pueden deber a otros factores que a la política misma. Las principales problemáticas estudiadas tienen que ver con la economía(11), la sociología (7) y la psicología.

Globalmente, y sin considerar el análisis metodológico, el cual no corresponde hacer aquí, se puede considerar que menos de la mitad de las evaluaciones satisfacen los patrones mínimos de calidad de la investigación en ciencias sociales. Al respecto, estos resultados son muy semejantes a una investigación similar de una muestra de estudios americanos (Gordon y Morse, 1975).

La investigación en referencia es un estudio documental. Por lo tanto, la evaluación, cuando la hay, debe ser entendida como una práctica que se inscribe dentro del funcionamiento del sistema político administrativo y en las relaciones con su entorno económico y social. Conviene, pues, llevar a cabo una investigación no sólo de los trabajos de evaluación, sino también de la forma en que éstos se insertan en la práctica de los actores sociales. A falta de tal información, no tenemos aquí un balance sino ciertos elementos, los cuales, no obstante, permiten una reflexión sobre la naturaleza de esos intentos de evaluación.

Un Ensayo de Interpretación en las Tentativas Actuales

Entrevistas efectuadas a algunos autores de estudios de evaluación muestran que muy a menudo ellos no conocían el movimiento internacional de *Évaluation Research*. Por lo tanto, lo que entró en juego no fue la intención de imitar.

La experiencia francesa muestra, a través de los estudios mencionados más arriba y del examen de los trabajos inéditos, que existe un cierto número de sectores de la administración pública donde la necesidad de evaluación *ex post* se ha hecho sentir lo suficiente como para que se decidan estudios atingentes. Es el caso del ámbito de la intervención estatal en el sector productivo. Diferentes sectores (economía y finanzas, industria, planes, planificación regional, trabajo) han hecho un esfuerzo pionero por evaluar políticas de acción sobre el comportamiento de las empresas y, muy particularmente, aquellas políticas que utilizan como vía la motivación económica y/o los acuerdos contractuales Estado-empresas (4). Se trata de evaluaciones de medios, de realizaciones, como también de efectos y, en parte, de algunas acciones recientes conducentes a efectos de mediano plazo.

La evaluación del Pacto Nacional para el Empleo constituye otro ejemplo (Colin y Espinasse, 1979). Este estudio, especialmente ilustrativo, evalúa los efectos de las disposiciones del PNE sobre el mercado de trabajo, como también sus efectos macroeconómicos; los problemas de gestión administrativa que suscita la implementación de las disposiciones, y el comportamiento de los diversos actores involucrados: administración, representantes del personal y empresas. Este estudio se esfuerza por medir los efectos directos e indirectos, previstos y no previstos del programa, recurriendo a distintas técnicas: observaciones en el terreno, estadísticas, simulaciones macroeconómicas. Una de las originalidades del PNE es que recurría a ciertas fórmulas jurídicas nuevas, como los períodos de práctica profesional en las empresas.

Sin extender los ejemplos, se puede decir que los ámbitos en los que aparecen las evaluaciones parecen caracterizarse por dos dimensiones: un alto grado de incertidumbre y/o un elevado potencial de conflicto.

La necesidad de evaluación surge cuando los poderes públicos son llevados a intervenir en ámbitos nuevos (lucha anticontaminación, defensa de los consumidores, etc.) o según fórmulas nuevas (incitación, contratos, comunicaciones masivas, etc.) Allí donde no existen precedentes o conocimiento acumulado, la evaluación surge como una manera de reducir rápidamente la incertidumbre sobre los efectos de la acción en curso.

En un contexto general, acerca del cuestionamiento sobre la naturaleza e importancia del rol del Estado en la economía y la sociedad, hay muchas medidas, especialmente las referidas a la vida cotidiana y a las libertades individuales (consumo de alcohol o de tabaco, cinturones de seguridad, control de la velocidad, aborto, divorcio, etc.), que no se pueden decretar y mantener si no se aportan pruebas lo suficientemente contundentes como para justificar las restricciones que implican.

El examen de las experiencias extranjeras parece corroborar este análisis, y se puede pensar que la demanda potencial por instrumentos que permitan afrontar mejor la incertidumbre sobre los resultados de la acción y los conflictos entre administradores y administrados no podrá menos que aumentar dada la coyuntura de readecuamiento que probablemente caracterizará la década de 1980.

Esta explicación funcional (la evaluación responde a una necesidad experimentada espontáneamente) no excluye otro nivel de interpretación que entiende la voluntad de la administración como un cierto tipo de presión política tendiente a legitimar ciertas acciones, discutidas en sus principios o modalidades, y la voluntad de otros actores sociales, como la prensa o la universidad, apuntalando y demostrando el fundamento de su apoyo o de su eventual disensión. La poca representatividad de la muestra examinada no permite más que formular algunas hipótesis, pero esa misma escasez de representatividad lleva a buscar

explicaciones más globales al "atraso" de Francia en el ámbito de la evaluación de políticas.

Los Obstáculos a la Evaluación en Francia

En su principio y evaluaciones, la evaluación topa con numerosos obstáculos. Sin pretender pasarles revista sistemáticamente (Rossi y Wright, 1977), es importante destacar que cierto número de cortapisas, específicas de nuestro país (Francia), pueden explicar la escasa calidad de los trabajos en Francia (Dubois y Nioche, 1979).

Obstáculos sociopolíticos

Son los más importantes y sobre todo los más difíciles de modificar, por cuanto tienen que ver muy a menudo con comportamientos insertos profundamente en poderosas tradiciones institucionales o culturales.

La tradición jacobina y la ideología del interés general que caracterizan la vida política francesa contribuyen, naturalmente, a excluir, o al menos a quitarle importancia, a la idea de evaluación. Todo sucede como si todo programa, legítimamente decidido por la autoridad legal, se encontrara por naturaleza, efectivamente al servicio del interés público, sin que sea necesario someterlo a una evaluación formal para asegurarse de que sus efectos concuerden con sus intenciones.

En este contexto, la evaluación aparece doblemente amenazante, ya que por principio introduce la duda y, eventualmente, el cuestionamiento. Respecto de esto, sin embargo, el sistema de carrera de los altos funcionarios franceses, que otorga un lugar preponderante a los procedimientos informales de apreciación en el contexto del funcionamiento de las instituciones, no conduce al desarrollo de métodos formales de evaluación de políticas que pudiera tener efectos sobre la evaluación del desempeño individual.

Nuestra cultura intelectual, por otra parte, lleva a dar un status especialmente grande a las labores de concepción más que a las funciones operacionales. Esta tendencia, que ha favorecido el desarrollo de la RCB en Francia, conduce a minimizar todo lo que sucede después de la decisión, considerada como la tarea noble por excelencia. Este defecto nacional se refleja muy bien en los trabajos universitarios. Cierta manual de disciplinas administrativas, que trata de la acción administrativa, consagra las nueve décimas partes de su exposición a los ejecutivos y a los mecanismos de la tarea de decisiones; un décimo a la implementación de esas decisiones y nada a su evaluación. Hay que agregar que si la demanda de evaluación no es muy grande, tampoco lo será la oferta para efectuar tales trabajos. El desmembramiento de las ciencias sociales entre paradigmas contrarios refuerza la tendencia

ya considerable a debatir grandes principios doctrinarios o epistemológicos más que a consagrarse a las tareas más ingratas de la administración de la prueba en la investigación empírica.

En lo relativo al funcionamiento del sistema político francés, son otros factores los que constituyen obstáculos importantes. Se puede señalar, en primer lugar, el relativo desdibujamiento del Parlamento y la debilidad en su rol evaluador de la acción gubernamental de la que da testimonio, por ejemplo, la escasez de comisiones especiales. En segundo lugar, el control de una proporción importante de medios de comunicación por parte del Ejecutivo hace que éstos jueguen menos que antaño su rol de cuarto poder. En tercer lugar, el cuasimonopolio de la información económica y social que tiene la administración francesa impide a otros actores sociales efectuar de manera verosímil y a un costo razonable, las evaluaciones que puedan querer hacer.

Finalmente, dos factores que han jugado un rol facilitador en el desarrollo de la evaluación en los Estados Unidos, no se encuentran en el contexto francés. Francia es un país muy centralizado y de fuerte tradición intervencionista, en tanto que los Estados Unidos son estados federales de tradición liberal. La evaluación apareció y se desarrolló en los momentos y ámbitos en que el Estado Federal se propuso intervenir masivamente en sectores nuevos para él y se enfrentaba a la vez a una fuerte oposición política y a una falta de experiencia técnica. La evaluación surgió, entonces, como una manera de responder a dichos problemas; la estructura descentralizada de la administración americana y las diferencias de legislación entre los estados facilitaban, por lo demás, la implementación de dispositivos de evaluación de naturaleza experimental.

Los obstáculos administrativos

El más evidente de estos obstáculos es la debilidad en la gestión de programas en Francia. Los progresos constantes en los presupuestos por programas en la década de 1970 han desembocado en la elaboración de "blancs"⁵ por parte de todos los departamentos ministeriales después de tres años. Pero éstos no constituyen más que elementos complementarios de información. En la mayoría de los casos, tanto a nivel de la preparación del presupuesto como al de la gestión de servicios, el presupuesto tradicional sigue siendo el instrumento principal (De Gaulle, 1978).

Además, el trámite llamado "ascendente" de elaboración de dichos programas que ha prevalecido en Francia, ha consistido en elaborar programas en relación a las estructuras administrativas existentes. Este procedimiento pragmático, adoptado para tener en cuenta las dificultades de la operación (Huet y Bravo, 1973, Cap. 6) lleva más a programas que representan ámbitos permanentes de actividad administra-

tiva, que a políticas de acción específicas susceptibles de ser objeto de una evaluación de impacto precisa.

El segundo obstáculo se refiere a la organización del trabajo. Se necesitaría un estudio detallado de las prácticas de evaluación en la administración francesa, pero una primera exploración muestra que los trabajos de este tipo no corresponden a la categoría de la tarea establecida y reconocida. No existe, en consecuencia, una entidad administrativa que esté encargada de ella y los trabajos actuales se reparten, según los casos, entre los diferentes servicios de estudios o de control y los servicios operacionales, sin coordinación y sin posible progreso de la especialidad. Además, los tipos de competencia intelectual y metodológica requeridos por la evaluación están poco extendidos en la administración pública. Los funcionarios de formación administrativa generalmente no han sido confrontados con la gestión de la investigación empírica y de la experimentación. Por su parte, los ingenieros, si es que fueron bien formados, no conocen sino muy poco las particularidades de las ciencias sociales y, sobre todo, según algunos, han olvidado su formación original al haberla sacrificado al "fantasma legalista" (Legendre, 1976), que es la antinomia de la duda científica.

Los obstáculos de naturaleza financiera juegan un rol importante. En la medida en que las evaluaciones no sean reconocidas como un factor de incremento de la eficiencia, hay pocas probabilidades de que los medios sean consagrados, por cuanto sin medios no puede haber evaluación seria.

Finalmente, un último obstáculo administrativo: la evaluación puede parecerles inútil o excesivamente restrictiva a algunos funcionarios. Puede parecerle superflua a aquellos que creen que ya está cumplida por la Contraloría o la Inspección de Cuentas. Si éstas efectúan muchos controles que impliquen un juicio, una evaluación en el sentido corriente del término, estos controles rara vez se orientan hacia las políticas, y en general se efectúan de acuerdo a normas jurídicas y contables y no según los procedimientos de la investigación científica.

La evaluación puede parecer como una restricción excesiva, por cuanto se superpone a numerosísimos controles administrativos, políticos y jurisdiccionales ya existentes. Las experiencias recientes de implantación de control de gestión muestran en efecto que, en lo esencial, allí donde se le ha implementado, este "autocontrol" (Rattier, 1978) no ha hecho más que agregarse a los controles tradicionales sin substituir, por ejemplo, ciertos controles a priori. La desconfianza de algunos responsables administrativos respecto de las nuevas formas de control tiene, por lo tanto, cierta razón de ser.

Los obstáculos metodológicos:

Más allá de las resistencias en cuanto al principio de la evaluación, hay que citar, asimismo, las dificultades técnicas de su realización. Este

tema es ampliamente debatido en la literatura especializada (Cook y Campbell, 1975; Angelmar, 1977) que proporciona numerosas soluciones técnicas que permiten hacer frente a diferentes situaciones de evaluación.

En todo caso, hay que subrayar que las particularidades del debate político en Francia hacen que algunas de esas soluciones, generalmente las más atractivas en lo que respecta a su validez, sean difícilmente utilizables. Así, el procedimiento experimental estricto, que supone la distribución al azar de las personas en un grupo experimental sometido a la política que se quiere evaluar, y en un grupo de Control no sometido a ella, plantea graves problemas éticos y políticos si se le quiere usar en ámbitos "sensibles". De este modo, en Francia es difícil imaginar una vasta evaluación experimental del impacto de un sistema de impuesto negativo, como se hizo en los Estados Unidos, que se traduzca en la implementación de grandes diferencias en el tratamiento fiscal a determinadas personas durante períodos de dos a cuatro años (Kershaw, 1975; Problèmes Economiques, 1977).

El número y naturaleza de los factores que obstaculizan la implantación de la evaluación de políticas en Francia explican que, a diferencia de otras corrientes de ideas, ésta sigue siendo, después de quince años de desarrollo en el plano internacional, ampliamente desconocida en Francia.⁶ Pero la magnitud del "atraso" muestra que ahí hay un problema de fondo y no sólo falta de conocimiento. Nos parece que la respuesta a este problema se encuentra en un cambio de perspectiva.

Más allá de la evaluación, el análisis de las políticas públicas

La complejidad de las situaciones a las que se enfrentan los sistemas político-administrativos incentiva a recurrir cada vez más a métodos que permitan comprender mejor, a falta de dominar, las relaciones entre la administración y su entorno. Pero la evaluación, tal como se la interpreta en algunos países, tiene límites que son contradictorios con las ambiciones de sus partidarios. Más aún, ella no se implementará en Francia por el sólo hecho de constituir un prometedor instrumento de gestión, aunque su aporte no deje de ser considerable. El desarrollo de tales trabajos en el contexto francés no es visualizable, y ni aún deseable, sino bajo ciertas condiciones, la primera de las cuales es que se modifique la problemática a fin de constituir un instrumento de aprendizaje colectivo y de democracia.

La Evaluación como Instrumento de Gestión — Situación de la Evaluación de Políticas entre los instrumentos de gestión pública:

En términos generales, la evaluación de políticas consiste en apreciar empíricamente la aplicación de una política específica según un procedimiento formal y explícito de recolección y procesamiento de informa-

ción, el cual puede ser verificado o reproducido por cualquiera que posea formación en metodología de la investigación con un espíritu de objetividad e independencia.

Así definida, la especificidad de la evaluación de políticas resulta evidente en comparación a los juicios acerca de la acción administrativa del ciudadano, el parlamentario o el periodista. Es igualmente clara, en su metodología y procedimientos, en relación a los controles tradicionales ejercidos por el juez administrativo o por la Contraloría. La diferencia que ésta presenta con los métodos de gestión ligados al movimiento contemporáneo de racionalización requiere un comentario más circunstanciado, en la medida en que algunos de esos métodos se definen como de una dialéctica fin/medios.

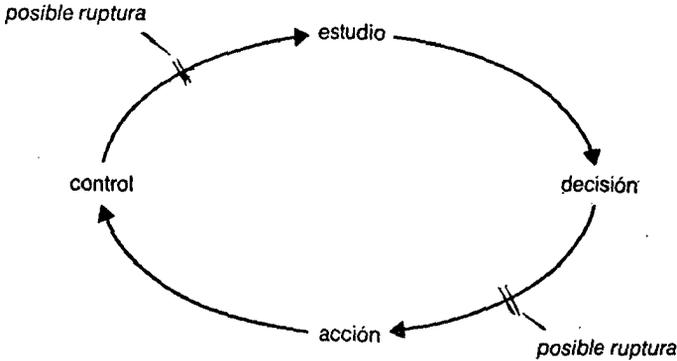
La primera distinción se sitúa a nivel de estudios de la toma de decisiones. En el contexto de la RCB, la palabra "evaluación" designa una fase de los estudios de especificación de alternativas que consiste en valorizar los efectos previsibles de diferentes programas de acción visualizados, y combinar dichos valores en un procedimiento de elección. Los métodos de evaluación más conocidos son los de costo-beneficio, costo-eficiencia y el conjunto de métodos llamados "multicriterios".

Hay dos diferencias fundamentales entre estos métodos y la investigación evaluativa. Por un lado, se sitúa *ex ante*, en tanto que la investigación evaluativa se sitúa ya sea (y muy a menudo) *ex-post*, ya sea "extempore", para la experimentación estricta que supone una interacción entre la acción y la evaluación de la misma. En segundo lugar, la práctica de los estudios RCB privilegia una aproximación normativa que descansa sobre los principios del cálculo económico aplicado a los efectos previstos, mientras que la evaluación de políticas descansa sobre un procedimiento empírico que intenta medir y explicar los efectos reales de la acción emprendida.

La segunda distinción se sitúa a nivel de la gestión presupuestaria. El lector avisado habrá reconocido en la presentación hecha en este trabajo de algunos niveles de evaluación, un asimilitud de vocabulario con aquel que sirve para designar los indicadores de los presupuestos por programa, los sistemas de Control de Gestión o los Organigramas (por ejemplo, indicadores de medios, de realización, de efectos). Esta similitud, que representa una común preocupación por medir, no debe ocultar una diferencia de naturaleza referida no sólo a la Metodología sino también al hecho de que en uno y otro caso, no se ubica en la misma perspectiva.

Entre otras cosas, parece que fue por no haber reconocido dicha diferencia de perspectiva que el PPBS¹ fue abandonado en los Estados Unidos y que la RCB no se implantó en la administración francesa como sistema de gestión. Contrariamente a sus ambiciones declaradas (gráfico 2) la RCB no constituye un sistema integrado y cerrado. Hay, en efecto, una ruptura de perspectiva entre la fase de estudios y de decisión y la fase presupuestaria. Además, los sistemas de Control de la Implementación (Control de Gestión, Organograma), cuando los hay,

Gráfico N° 2. El pseudo "ciclo" de la RCB



corresponden a preocupaciones de gestión de recursos de las organizaciones y no a los términos en los que se presentan los problemas y se deciden las políticas.

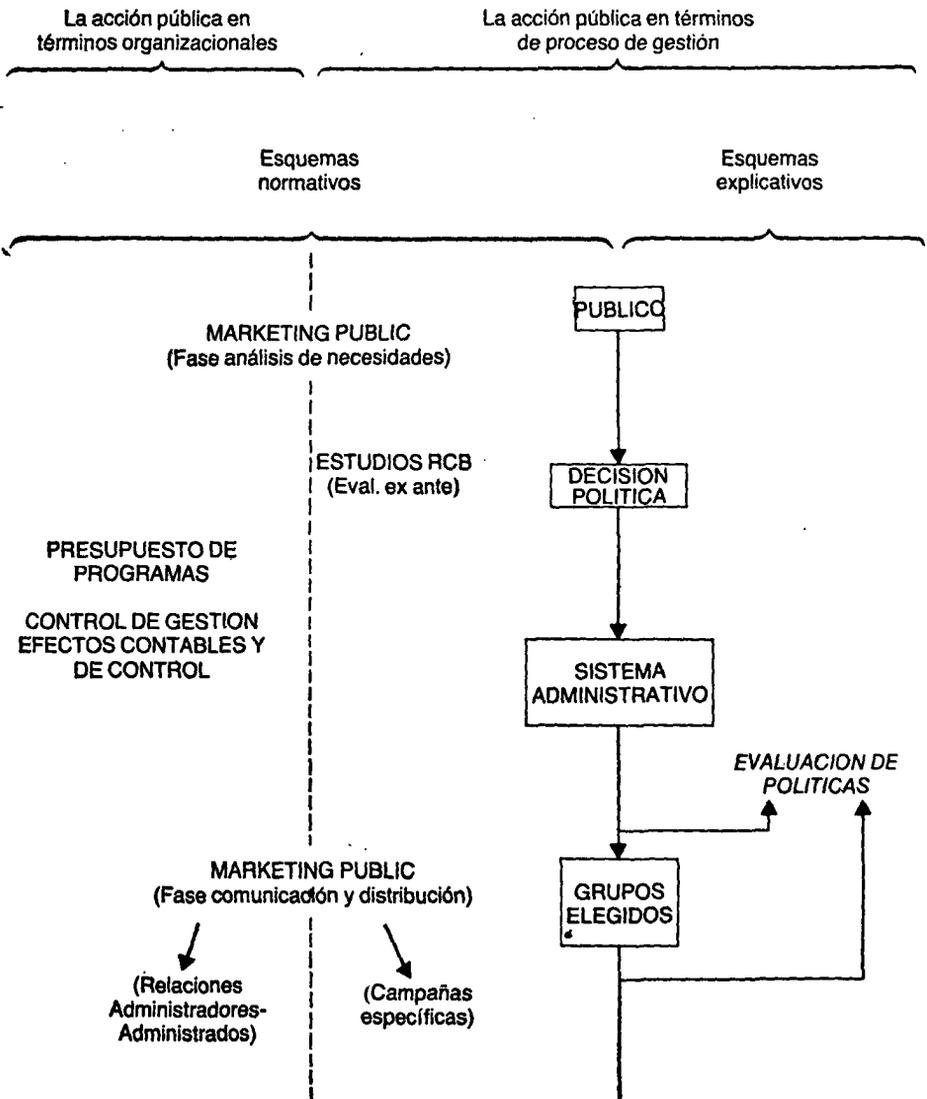
La evaluación de políticas se sitúa en una perspectiva longitudinal que ve a cada política como un proceso de acción. En este contexto, la investigación y el procesamiento de la información serán especialmente concebidas en relación a ese proceso que constituye la unidad de análisis. Los sistemas de control de gestión, por el contrario, privilegian una perspectiva organizacional: los elementos del sistema de gestión de una organización. Estos están intrínsecamente ligados a las estructuras y a los sistemas de información establecidos en la administración.

El gráfico N° 3 permite situar esquemáticamente los diferentes enfoques, unos en relación a otros.

La Evaluación, Herramienta de Gestión de las Políticas Públicas

La falla de los sistemas del tipo PPBS fue percibida muy pronto por algunos observadores (Wildavsky, 1969) y esta crítica encontró mayor eco en los Estados Unidos ya que allí la idea de evaluación tenía antecedentes antiguos (Chapin, 1919; Stephan, 1935) y se había desarrollado incluso durante la hora de gloria del PPBS (Hyman y Wright, 1969: obligación de evaluación inscrita en la ley de educación primaria y secundaria de 1965). En Francia, el estancamiento de la RCB no fue objeto de un diagnóstico oficial, si bien entre sus causas figura, como en el caso del PPBS, un desconocimiento de los procedimientos reales de decisión y de acción de los poderes públicos: al concebir la decisión esencialmente como un problema de racionalidad (el modelo I de Allison o la decisión "global-racional" de Lindblom). También, al pro-

Gráfico N° 3. La evaluación de políticas como instrumentos de gestión en las organizaciones públicas



yectar un modelo normativo y único sobre el conjunto de la administración, representándose de alguna manera en el prolijo ordenamiento militar de las fases de Planificación, Programación, Presupuesto, Control; en la conducción de las actividades administrativas como las de

un buque o de un batallón en ejercicio. Desgraciadamente, las administraciones (incluso las militares) no se comportan así.

Por el contrario, una de las mayores virtudes de la evaluación es respetar el tipo de cambio que prevalece en la administración, es decir, acciones específicas y de transformaciones locales sucesivas. Acumuladas, tal vez, estas acciones representan cambios estratégicos mayores, pero éstos rara vez son implementados global e instantáneamente.

La evaluación respeta igualmente el modo de razonamiento de los políticos que se interesan en problemas específicos a los que buscan respuestas en forma secuencial, más que en la gestión de ámbitos completos en cuanto tales.

La evaluación aparece, pues, en cuanto a herramienta de gestión, como flexible, adaptable a todo tipo de situaciones ya que está concebida a medida para cada política. Es una de las particularidades que la distingue fundamentalmente de los sistemas de control de gestión. Estos últimos, por naturaleza, están ligados a las estructuras administrativas existentes, en el seno de las cuales se habrán definido centros de responsabilidad, y a los sistemas contables y estadísticos permanentes. El análisis de las experiencias de implementación del control de gestión en la administración muestra que ésta, en la medida en que no se reduce a un sitio puramente formal, refuerza la integración interna de los servicios, pero esta integración se lleva a cabo en detrimento de la adopción de éstos a su entorno.⁷

La evaluación, en cambio, debe ser adaptativa por naturaleza. Así, la evaluación de los efectos sobre el empleo que tendría la implantación de períodos de práctica en las empresas, en el contexto de los Acuerdos Nacionales para el Empleo, ha exigido un tratamiento particular, ya que se trataba de una fórmula incompatible con las categorías estadísticas existentes.

De esta manera se puede apreciar el esbozo de una distribución de roles posibles entre los enfoques. El control de gestión, las compatibilidades de programas, son instrumentos pesados, difíciles de implementar y hacer evolucionar. Están destinados a administrar eficientemente los recursos internos en el contexto de organizaciones estables y de actividades de producción repetitivas, pero son poco aptos para captar los efectos específicos en medio de una política nueva. La evaluación está mejor adaptada al cambio, al seguimiento de acciones tendientes a influir su entorno, nuevas por su naturaleza o campo de aplicación, o poniendo en juego muchas organizaciones tales como las políticas interministeriales o aquellas que ponen en juego, al lado del Estado, las colectividades descentralizadas. La evaluación ex post puede constituir en conjunto con la evaluación ex ante, un instrumento de seguimiento y de gestión de políticas.

Finalmente, la última observación, y no por eso menos importante: a diferencia de otros métodos, el recurso de la investigación evaluativa no

implica, para ser eficiente, reformas previas casi insalvables, como la modificación del procedimiento presupuestario o de la contabilidad pública.

Se puede, por lo tanto, concebir la evaluación de políticas como un nuevo instrumento de gestión pública; pero reducirla, por ejemplo, a una versión mejorada, específicamente pública, del control de gestión sería, a nuestro parecer, dejar de lado sus potencialidades más importantes y garantizar su no adopción en el contexto francés.

De la Evaluación-Sanción al Análisis-Aprendizaje

Como todo hombre de acción, el ministro o responsable administrativo está preocupado esencialmente del porvenir. Si la evaluación puede servir para saber si hay que continuar o abandonar un programa, su aporte principal reside en su aptitud para enriquecer las capacidades de acción futuras. Esta aptitud, que reside en el carácter empírico y la naturaleza explicativa de la investigación evaluativa, puede ser acrecentada considerablemente restituyendo, por una parte, la evaluación a una perspectiva más amplia del análisis de políticas, y, por otra, no limitándose al modelo tecnológico y experimental que predomina en la evaluación americana.

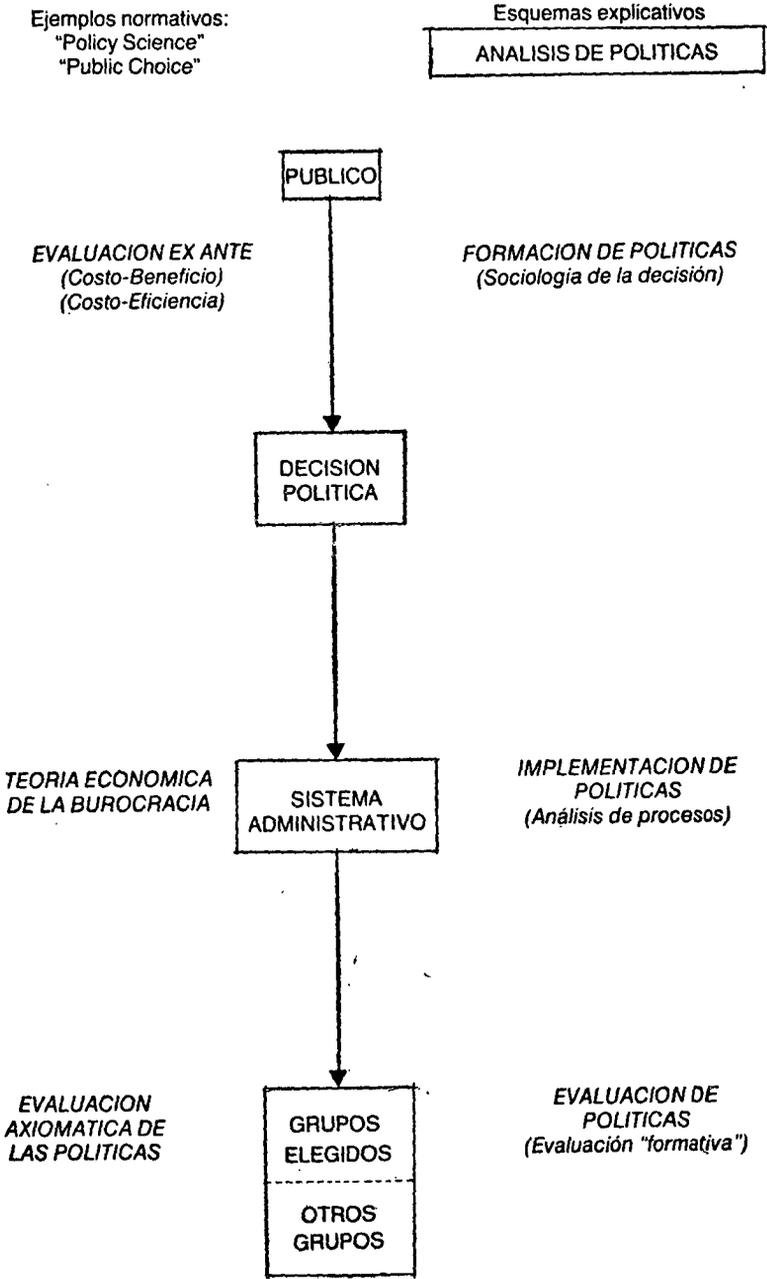
El Análisis de las Políticas Públicas

La primera ampliación de la problemática de la evaluación consiste en reubicarla en el contexto más global del análisis de políticas. Tomar los procesos de acción como unidad de análisis corresponde a toda tradición de investigación sobre los procesos de decisión en sociología política. Esta vía de investigación está representada en Francia especialmente por C. Grémion (1979), H. Jamous (1969) y L. Sfez (1973). Relacionar la sociología de la decisión y la investigación evaluativas define la secuencia del análisis de políticas (Gráfico N° 4).

Este esquema permite hacer una serie de observaciones. En primer lugar, la escasez de trabajos de análisis de procesos de puesta en marcha de políticas (Bardach, 1977; Pressman y Wildavsky, 1974) muestra que ésta constituye la caja negra del proceso; y el desarmar la caja negra es indispensable para la interpretación de los resultados de una evaluación de efectos.

En segundo lugar, se pueden distinguir claramente los trabajos de inspiración positiva, de los enfoques normativos, que no se limitan a los estudios ex ante. Para evaluar una política se pueden tomar en cuenta, en efecto, los objetivos explícitos de la acción; considerar los objetivos dados por marco de referencia a priori. Este último método es el que caracteriza a la escuela del Public Choice⁸ (Niskanen, 1971). Encuentra su aplicación en la teoría económica de la burocracia y en los traba-

Gráfico N° 4. Los componentes del análisis de políticas



jos de evaluación deductiva o axiomática resultante (Grefe, 1979, 1981; Terny et Richet, 1980).

Cabe señalar que los trabajos explicativos considerados por algunos como un poco alejados de las preocupaciones de gestión proporcionan elementos tan esenciales para la acción como instrumentos cuyo carácter operacional es sólo aparente. Hay que citar especialmente los estudios de "aplicabilidad" política tendientes a colaborar en la concepción de leyes o de programas que tengan algunas probabilidades de tener efecto (Bardach, 1978; Meltsner, 1972).

Naturalmente, la presentación no excesivamente simplificadora adoptada aquí por razones de claridad podría conducir a una visión lineal, racionalizante y excesivamente reduccionista de los procesos en cuestión. En el análisis concreto de una política conviene, de hecho, reconstituir la complejidad de la acción teniendo en cuenta la multiplicidad de autores y de racionalidades y el hecho de que las etapas presentadas aquí como sucesivas están en estrecha interacción, etc. (Sfez, 1974). Hay que recalcar, finalmente, que el análisis de una política no puede limitarse al sólo campo de la misma, sino que debe extenderse al sistema político global en el que está inserta.

Estas breves consideraciones reflejan el hecho de que la modificación de perspectiva propuesta tiene importantes implicancias metodológicas.

Una Vía de Aprendizaje Colectivo:

La mayor parte de los evaluadores americanos reducen la evaluación a una especie de "tecnología social" que se apoya en el esquema cibernético simple, base (¿subyacente?) del control de gestión, lo cual limita considerablemente su interés y sus posibilidades de adopción.

El cambio de perspectiva aquí propuesto consiste, en cierta forma, en efectuar en materia de políticas públicas el tránsito desde lo que en pedagogía se llama una evaluación "aditiva", a una evaluación "formativa". La evaluación "aditiva" en pedagogía es aquella que, al final de la enseñanza, hace el balance de los logros y sanciones del alumno. La evaluación formativa consiste en reubicar la formación en una perspectiva amplia de progresión. Ello permite al alumno y al profesor apreciar periódicamente el nivel y ritmo de logros, así como el porqué de este nivel y de este ritmo, a fin de ir permitiendo una adaptación de la enseñanza.

Estando la política, por naturaleza, en el ámbito de lo interminable, se impone la evaluación "formativa" que exige una perspectiva completa del análisis de política tal como ésta ha sido definida aquí. Esta evaluación debe permitir sobrepasar el modelo "objetivos-resultados", como también modelos normativos como los del public choice. Más allá de una apreciación acerca del éxito o del fracaso de una política, el análisis permitirá el aprendizaje si exhibe y explica los efectos no previstos de los programas, si actúa como revelador de preferencias, haciendo paten-

tes los objetivos confusos o escondidos, si actualiza las teorías implícitas que hay detrás de las prácticas de los administradores (Deutscher, 1979), etc.

Esto implica no limitarse al paradigma experimental como principio director de los métodos de investigación. Por múltiples razones, éticas y políticas, la experimentación es una metodología difícil de utilizar. Querer imponerla a cualquier precio como criterio fundamental de cientificidad conduce, ya sea a pseudoexperimentaciones carentes de todo sentido, ya sea a un encogimiento del ámbito de análisis. Además, la experimentación presenta ciertos defectos intrínsecos como instrumento de análisis de los fenómenos sociales, en la medida en que los aprehende en un espacio sin historia y sin conciencia ni práctica colectivas. El recurso a otros paradigmas de tipo inductivo (Glaser y Strauss, 1967), deberá completar o reemplazar el proceso hipotético-deductivo en muchos casos, especialmente cuando la política analizada sea más amplia y compleja en sus implicancias.

Pero pasando así desde las sofisticaciones técnicas de la evaluación experimental a métodos más globales e interactivos, se llega a enfatizar el contexto mismo del análisis. Dicho de otro modo, se pasa del análisis de las políticas a las políticas del análisis.

Análisis de Políticas y Democracia:

Un gran mérito de la evaluación es que, a diferencia de la mayoría de los otros métodos de gestión pública, no es tecnocrática por naturaleza. Permite un diálogo entre la administración y la opinión. El carácter "interactivo" y abierto de la evaluación es incluso una condición de su calidad y de su contribución a una gestión más eficiente y más democrática de los servicios públicos.

La investigación citada más arriba pone en evidencia el hecho de que las evaluaciones pueden ser incitadas no solamente por la administración, sino también por otras asociaciones: prensa, universidad, sindicatos, grupos profesionales, asociaciones de consumidores, etc. La evaluación, en efecto, es una fórmula que sólo tiene sentido en una sociedad abierta, que permite la libre expresión de cada uno acerca de la acción gubernamental. En principio se puede visualizar, en consecuencia, que en el futuro los órganos de prensa encuesten a grupos de investigadores de análisis de políticas, de la misma manera que lo hacen hoy en día para los sondeos de opinión.

Las dos grandes preguntas que se plantean al respecto son: ¿quién va a efectuar el análisis? ¿Cómo asegurarse de la calidad de ese trabajo? Las experiencias son muy distintas de un país a otro.

En los Estados Unidos las evaluaciones, que ahora son obligatorias para todo programa nuevo (hay que dedicar a ello el 1% del presupuesto de cada programa), son encargados conjuntamente por el Ejecutivo y el Legislativo. Los diferentes departamentos ministeriales y la Oficina

de Administración y Presupuesto tienen sus servicios de análisis. El Congreso, por otra parte, a través del General Accounting Office,⁹ juega un rol esencial en la conducción de ciertas evaluaciones y en la determinación de métodos y patrones de calidad. De numerosas fundaciones, por lo demás, han partido análisis independientes de los poderes públicos. Los análisis mismos los llevan a cabo investigadores de universidades y centros de investigación públicos y privados que constituyen un mercado de la especialidad.

En Gran Bretaña, el Central Policy Review Staff¹⁰ está subordinado al Primer Ministro. En Canadá, parece haber una fórmula intermedia ya que el Controlador General debe informar al Parlamento acerca de los casos en los que el gobierno no ha implementado dispositivos satisfactorios de evaluación (Mc Namara, 1979). En Dinamarca, el gobierno y el parlamento están sujetos a un organismo autónomo: el Instituto de Investigación Social (Friis, 1979).

Las fórmulas son, pues, muy variadas, y están muy íntimamente ligadas a los sistemas institucionales de cada país. El punto fundamental restante es el de la pluralidad de fuentes de análisis y de evaluación que es una condición para su calidad.

La mayor garantía de la calidad de los trabajos de naturaleza científica es que sean sometidos constantemente al seudojuicio de todos los expertos. Este sistema implica, por lo tanto, no solamente la existencia de métodos reconocidos, sino también la libre circulación de la información y la posibilidad de verificar o reproducir todo estudio. Sin retomar aquí el debate sobre la información económica y social en Francia, es claro que también aquí la exigencia democrática y la de calidad técnica se aúnan para considerar deseable una pluralidad de fuentes de evaluación, tanto a nivel de la demanda de evaluaciones como a nivel de su ejecución. Si se quiere que dicha pluralidad sea efectiva, quedan dos problemas por resolver: el acceso de los analistas a la información y la desigualdad de los actores sociales frente a los recursos necesarios para conducir esos trabajos.

Estas páginas tenían por objeto puntualizar sobre las posibilidades de desarrollo de la investigación evaluativa en Francia. Si bien aquí, como en otras partes, las necesidades son reales y crecientes, se recurre muy poco a la evaluación, por cuanto ésta topa con obstáculos adicionales en nuestro país. Sin embargo, es posible que una modificación de la problemática facilite el desarrollo del *análisis de políticas*, que tendría por objeto no la sanción, sino el aprendizaje.

Para terminar, dos comentarios. El primero consiste en enfatizar que si el análisis de políticas públicas nos parece susceptible de aportar información nueva permitiendo mejorar el debate democrático, no tendría por qué haber un sustituto para este último. La evaluación, en particular, tiene límites estrechos. No puede aplicarse válidamente a programas limitados y no permitiría arbitrajes entre grandes funciones colectivas ni, a fortiori, efectuar elecciones políticas que implicaran tal o cual modo de vivir en sociedad. La evaluación no sería tampoco, de

ninguna manera, sustituto alguno de la elección. No pretende aportar más que una nueva comprensión de problemas específicos en los que la elección, en virtud de su carácter global, no permite expresarse sin ambigüedad. Los proyectos de "sociedad experimental" de ciertos profetas de la evaluación (Campbell, 1972), en los que la experimentación reemplazaría a las alternativas valóricas, nos parecen, en consecuencia, peligrosas utopías.

En suma, no parece que el análisis de políticas pueda llevar a evitar los dos mayores errores que se producen en materia de gestión pública. El error del primer tipo consiste en considerar que todo es "político" y en no usar los instrumentos disponibles para comprender y mejorar la acción pública; en la administración, conduce a la rutina y a la burocracia y, en la opinión, a oscurantismos de todo tipo.

El error del segundo tipo consiste en querer usar los instrumentos técnicos y mecánicos para resolver los problemas de orden verdaderamente político y estratégico; conduce a los "mejores" como el PPBS, al fracaso; a los mejores, a la tecnocracia (Bon, Delabre y Nioche, 1977).

En ciertas condiciones, el análisis de políticas públicas puede contribuir a evitar estos dos errores, si se desarrolla en un contexto estructural y político que asegure la libertad de información y el pluralismo de los trabajos.

NOTAS.

- ¹ En inglés en el original. (N. del T.)
- ² Las referencias entre paréntesis se refieren a la bibliografía al final del artículo. (N. del T.)
- ³ La no aplicación de las leyes aprobadas por el Parlamento es un tema bien conocido. C. F. Debbasch (c) "Pitié pour les Lois" (Le Monde), 5 de noviembre de 1947; Quibal (M.) "Le retard des textes d'application des Lois" (Revue du droit public et de science politique), julio-agosto de 1974, pp. 1039-1078.
- ⁴ Esta investigación, aplicada a una nuestra más amplia, será publicada dentro de poco con la referencia de los estudios analizados.
- ⁵ Sic. en el original. (N. del T.)
- ⁶ A pesar de algunas escasas apariciones: Saias y Léonardi, 1977.
- ⁷ Hussenot (P.), Trabajo para el Congreso "¿Adónde va la gestión pública?" CESA, Universidad de París, IX, 26-30 de mayo de 1980.
- ⁸ En inglés en el original (N. del T.).
- ⁹ En inglés en el original (N. del T.)
- ¹⁰ En inglés en el original (N. del T.).

BIBLIOGRAFIA

- ANGELMAR Reinhard, *Methods for evaluating the impact of marketing regulations*. Paper presented at the Seminar on economic and social evaluations of government-market interaction, ESSEC, 6-7 October 1977.
- BARDACH Eugene, *The implementation game*, Cambridge. MIT Press, 1977.
- *On designing implementable programs*, Working Paper, IIASA, Laxembourg, Austria, 1978.
- BON J. DELABRE A., NIOCHE J.-P., "Les abus du marketing", *Revue française de gestion*, 8, janvier-fevrier 1977, p. 21-31.
- CAMPBELL D. T., "Reforms as experiments", *American Psychologist*, 24 (4), avril 1969, p. 409-429.
- *Methods for the experimenting society*, Evanston, Department of Psychology, Northwestern University, 1972.
- CHAPIN F. S., "The experimental method and sociology", *Scientific Monthly*, 4, 1977, p. 133-134.
- COLIN H.-F., ESPINASSE J.-M., "Evaluation de l'expérience française des subventions temporaires a l'emploi", *Bulletin RCB*, septembre 1979.
- COOK T., CAMPBELL D. T., "The design and conduct of quasi-experiments and true experiments in field settings" in Dunette M. D. ed., *Hand book of Industrial and Organizational Research*, New York, Rand Mc Nally, 1975, p. 223-326.
- DEUTSCHER Irwin, "Social theory, social programs, and program evaluation: a metatheoretical note", *The Sociological Quaterly*, 20 été 1979, p. 309-320.
- DUBOIS B., NIOCHE J.-P., Les obstacles a l'évaluation des programmes d'action Sociale et culturelle, Actes du colloque *L'administration publique: perspectives d'avenir*, ENAP, Québec, mai 1979.
- DUCOUSSET Martine, "Avortement: le scandale du refus", *F. Magazine*, 10, novembre 1978.
- Ecole nationale d'administration*. L'Etat et le secteur industriel privé, Groupe I, Les interventions de l' Etat et leur efficacité Rapports du séminaire de la voie d'administration économique, décembre 1978.
- EVARD Yves, Consumer satisfaction as an indicator of marketing performance: problems and perspectives, Proceeding of ESOMAR Seminar on Social change analysis, juin 1980.
- FRUS Henning, The place of evaluation in the formulation and improvement of government programmes, Actes du colloque *L'administration publique: perspectives d'avenir*, ENAP, Québec, mai 1979, p. 27-31.
- GAULLE IVES DE, "Le budget de programme a-t-il encore un avenir?", *Revue française d'administration publique*, 6, avril-juin 1978, p. 95-108.
- GLASER B. G., STRAUSS A. L., *The discovery of grounded theory*, Chicago, Aldine, 1967.
- GORDON G., MORSE E. V., "Evaluation research", *Annual Review of Sociology*, 1. 1975.
- GREFFE X., "La gestion du non-marchand", *Revue française de gestion*, septembre-octobre 1979, p. 53-62.

- *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Económica, 1981.
- GREMION C., *Profession: décideurs*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.
- HYMAN H., WRIGHT C. R., "Evaluating social action programs" in Lazarsfeld P., Sewell W., Wilewsky H., *Uses of sociology*, New York, Basic Books, 1967, p. 741-782.
- HUET PHILIPPE, BRAVO JACQUES, *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1973.
- IGALENS M., NIOCHE J.-P., "A propos du bilan social, trois voies de l'innovation sociale", *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1977.
- JAMOUS HAROUN, *Sociologie de la décision: la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CNRS, 1969.
- JOURNAL OFFICIEL, *Rapport du Parlement sur les fonds publics attribués a titre d'aides aux entreprises industrielles*, 1980 (annexe au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1978).
- KERDHAU DAVID, "The New Jersey negative income tax experiment: a summary of the design, operations and results of the first largescale social science experiment" in Lyons G. M. ed., *Social science and public policies*, Hannover, Dartmouth, 1975.
- LEGENBRE PIERRE, *Jour du pouvoir, Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Les Editions de Minuit, 1976.
- LE MONDE, *Le 'rapport Hannoun' souligne la forte concentration et la faible efficacité des aides publiques a l'industrie*, 25 septembre 1979, p. 39.
 "Un document du ministère de l'Economic confirme le rapport Hannoun" 25 décembre 1979, p. 22.
 "Un rapport souligne l'ambiguïté de la politique des pouvoirs publics par rapport a l'industrie", 20-21 janvier 1980, p. 16.
- Le Moniteurs des travaux publics et du bâtiment*, "Un premier bilan de l'action du FSAI, 19, 1979, p. 48.
- LOWI J. THEODORE, "American business, public policy, case studies, and political theory", *World Politics*, 16 (4), 1964, p. 677-715.
- MAJONE G., "Policies as theories", *Omega*, 8 (2), 1980, p. 151-162.
- MC NAMARA E. F., The outlook for program evaluation in the Canadian federal government, Actes du colloque "L'administration publique: perspectives d'avenir". ENAP, Québec, 27-31 mai 1979.
- MELTSNER A., "Political feasibility and policy analysis", *Public Administration Review*, novembre-décembre 1972.
- NIOCHE J. P., "Pour un bon usage de l'experimentalisme dans l'évaluation des méthodes pédagogiques", *Enseignement et gestion*, 2, nouvelle série, été 1977, p. 69-86.
- NISKANEN W. A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Atherton Aldine, 1971.
- PELTZMAN S., "The effects of automobile safety regulation", *Journal of Political Economy*, aout 1975, p. 677-725.

- PRESSMAN JEFFREY L., WILDAVSKY AARON, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1974.
- Problemes économiques*, "Les avantages de L'impôt négatif sur le revenu: résultats d'une expérimentation aux Etats-Unis", 1952, 11 mai 1977, p. 27-30.
- QUIERS-VALETTE SUZANNE, *Un nouveau concept de politique économique: l'incitation*, Paris, Hachette, 1978, Coll. L'économique et le social.
- RATTIER JACQUES, "Contrôle et gestion dans les administrations publiques", *Revue française d'administration publique*, 6, avril-juin 1978, p. 217-234.
- RIECKEN H. W., BORUCH R. F., *Social experimentation: a method for planning and evaluating social intervention*, New York, Academic Press, 1974.
- ROSSI P. H., "Field experiments in social programs: problems: problems and prospects" in Lyon G. M., ed., *Social research and public policies*, Hannover, Dortmund, 1975, p. 117-130.
- ROSSI P. H., WRIGHT S., "Evaluation research: an assesment of theory, practice and politics", *Evaluation Quarterly*, 1 (1), février 1977, p. 5-52.
- SALAS MAURICE, LEONARDI JEAN-PAUL, "Service public et service du public", *Revue française de gestion*, mai-juin/juillet-aout 1977, p. 9-24.
- SCIOLI J. FRANK P., COOK Thomas J. eds. *Methodologies for analysing public policies*, Lexington, Lexington Books, 1975.
- SCRIVEN M., "The methodology of evaluation" in Tyler R., Scriven M. eds., *Perspective of curriculum evaluation*, Chicago, Rand Mc Nally, 1967, p. 39-83.
- SFEZ LUCIEN, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1973.
- "La méthode du surcode: application aux décisions REP aérotrain". *L'annés sociologique*, 1974, p. 71.
- SOUTHOU L. J. H., Les conséquences d'une loi, Avortement an II, Paris, *La Table ronde*, 1977.
- STEPHAN STEPHEN, "Prospects and possibilities: The New Deal and New Social Research", *Social Forces*, 13 novembre 1935, p. 515-521.
- SUCHMAN E., "A model for research and evaluation on rehabilitation" in Sussman M. ed., *Sociology and rehabilitation*, Washington. Vocational Rehabilitation Administration, 1966, p. 52-70.
- *Evaluative research*, New York, Russel Sage Foundation, 1967.
- TERNY GUY, RICHT XAVIER, Eléments d'une théorie économique de la bureaucratie, Communication au colloque "Ou va la gestion publique?", CESA, Université Paris IX, 28-30 mai 1980, p. 27-29.
- TULLOCK G., WAGNER R. E., eds. *Policy analysis and deductive reasoning*, Lexington, Lexington books, 1978.
- WILDAVSKY AARON, "Rescuing policy analysis from PPBS", *Public Administration Review*, 29 (2), mars-avril 1969.