

Evaluación y el usuario: La experiencia del Reino Unido

Bill Jenkins y Andrew Gray*

Introducción

Una característica de los cambios políticos recientes ha sido el descubrimiento (o redescubrimiento) del "usuario". Ello se ha relacionado tanto con las doctrinas de la derecha que enfatizan el mercado y la soberanía del usuario, como con las de la izquierda que buscan la participación y el compromiso político por abajo, a nivel de usuarios de los servicios. Estos cambios también se han presentado acompañados por una retórica política abundante y, en menor medida, por iniciativas políticas que buscan acercar a los beneficiarios de las políticas a las arenas donde se elaboran.

Durante el mismo período también ha habido un replanteamiento de la evaluación de las políticas públicas. Las ideas de los setenta que enfatizaban la planificación racional y el análisis de la política se han modificado por un desvío de la atención hacia la gestión eficaz. Se ha dado prioridad a la gestión de los recursos y a la creación de una cultura de la reponsabilidad entre los gestores del sector público. En este universo, los gestores son llamados a obtener valor por los recursos públicos (*value for money*) y a «acercarse al usuario». Para lograr esto, los cambios en los procedimientos han incluido la introducción de nuevas formas de gestión de los recursos y de nuevos sistemas de medida de rendimientos, al mismo tiempo que los cambios estructurales han supuesto la descentralización hacia unidades administrativas menores o la externalización de las actividades del sector público en agencias. Además, ha habido un movimiento tendente a incrementar la eficacia y receptividad mediante la privatización.

Parte del motivo para estos cambios es que han de servir para crear un aparato institucional-administrativo más «receptivo» a las necesidades públicas en donde el ciudadano, cliente o usuario esté mejor atendido. Otra razón es que han de producir un sistema más responsa-

ble y transparente en el que el rendimiento de la actuación de las Administraciones se pueda evaluar con mayor claridad. Se argumenta que esto servirá a los ciudadanos para clarificar cómo se asignan los recursos, además de implicarles más en la gestión directa de las actividades del sector público y capacitarles para tomar decisiones con mayor facilidad y claridad.

¿Pero, estas tendencias en el mundo de la evaluación, han servido realmente al usuario? Este artículo va a realizar un modesto intento de abordar esta pregunta. Sabemos que el énfasis en los usuarios o afectados por una política² no es nuevo en la literatura de la evaluación y que la materia ha sido abordada en otros contextos nacionales durante bastantes años (ver, por ejemplo, FRICKE & GILL, 1989; MARK & SHORTLAND, 1985). Sin embargo, esta discusión se reducirá a sólo algunas de las cuestiones suscitadas por estas preguntas, prestando una especial atención a lo ocurrido recientemente en el Reino Unido.

La primera parte del artículo aborda algunas de las preguntas generales teóricas suscitadas por la interacción entre evaluación y consumerismo³. Le sigue una discusión sobre estas materias atendiendo a las evoluciones en el caso británico, en particular en el gobierno local y en el Servicio Nacional de Salud. Finalmente, se plantean algunas preguntas generales y comparativas sobre las ventajas y desventajas de involucrar a los usuarios en el proceso de evaluación.

Evaluación y consumerismo

El tipo ideal de evaluación de políticas está estrechamente relacionado con los modelos de la toma racional de decisiones: los objetivos deberían ser claros y sin ambigüedades, la información recopilada y analizada de forma extensiva, las opciones valoradas y comparadas,

los impactos y los resultados identificados y medidos y, finalmente, los resultados introducidos en el ciclo de la política para modificarla o desarrollar nuevas iniciativas (ver, por ejemplo, HOGWOOD & GUNN, 1984). Como demuestra la extensa literatura sobre la práctica de la evaluación, el mundo real de la evaluación a menudo puede estar muy lejos del ideal. No obstante, el modelo racional es potente para informar y guiar la práctica evaluadora. En particular, está claro que la evaluación política global forma parte del análisis de políticas y constituye un instrumento necesario para la toma de decisiones y la asignación de recursos (JENKINS, 1978).

Los Estados Unidos de los sesenta y de los setenta vieron la evolución y la extensión de la evaluación de políticas públicas y el establecimiento de una comunidad científica dedicada a la evaluación (RIST, 1990). Esta evolución no tuvo lugar ajena a las controversias suscitadas sobre las evaluaciones, la forma en que éstas se realizaban y la manera de utilizar sus resultados. Sin embargo, controversias aparte, tanto la teoría como la práctica de la evaluación atrajeron la atención hacia la importancia tanto de la estructura como del proceso de las actividades evaluadoras. En otros contextos, estos movimientos no fueron ni tan rápidos ni tan extensivos. Por ejemplo, el campo de la evaluación en el Reino Unido evolucionó a una escala menor y de forma *ad hoc*, resultando en un sistema que tanto en términos estructurales como de procedimiento, era muy diferente a los que se encontraron en los Estados Unidos (GRAY & JENKINS, 1990a, 1990b).

Sin embargo, casi con independencia del contexto, uno de los mayores fallos de la práctica de la evaluación temprana fue un menosprecio o ignorancia de la naturaleza política de las actividades evaluadoras. Los evaluadores se vieron como técnicos o científicos que ofrecían análisis racionales para ayudar a los políticos a mejorar sus decisiones. El estupor se produjo cuando estas actividades fueron atacadas o los resultados se ignoraron (WILLIAMS, 1971; WEISS, 1976). Aun así, como indicó WILDAVSKY (1979) *«Speaking truth unto power»* fue siempre un asunto arriesgado. La evaluación es frecuentemente política, ya que puede perturbar los intereses de varios grupos en el proceso político. Ciertamente, parece presentar pocas dudas que distintos tipos de política pueden relacionarse con distintos tipos de evaluación. Por ejemplo, la evaluación puede abarcar desde el control de gestión apolítico hasta la evaluación entre altas esferas políticas de los logros del programa, o desde un análisis en términos de economía de la utilización de los recursos a uno de la eficacia del programa.

La evaluación busca una «mejora» de la política pública, aunque en cuanto a la implicación del usuario del servicio, los enfoques tradicionales de la evaluación tienden a permanecer en silencio. Los modelos racionales asumen que la política puede ser mejorada por el interés general y que quienes toman las decisiones prestarán atención a los diferentes intereses o responderán a las presiones procedentes de los mismos (la visión pluralista/corporativista). Sin embargo, al principio al menos, pocos modelos teóricos y probablemente pocas evaluaciones hicieron algo más que expresar un interés simbólico en los receptores de la política pública.

Los tendencias más recientes han puesto un mayor énfasis en el usuario. Las ideologías políticas basadas en la superioridad del mercado sobre la provisión pública han argüido que el centro de la política pública debería estar en el ciudadano como usuario y las estructuras diseñadas de acuerdo con esta idea. En último término, esta posición lleva a la privatización de muchas actividades públicas y a la retirada del Gobierno de muchas de las áreas de las que se ha ocupado tradicionalmente (por ejemplo, salud, educación, vivienda). Desde posiciones menos radicales, ello lleva a la competencia interna entre las organizaciones públicas o a optar por la desregulación para la apertura de los monopolios estatales a las presiones externas. Se cree que las presiones de los usuarios, expresadas mediante sus elecciones en el mercado libre (por ejemplo, con el tema de la escolarización en el Reino Unido), conducirán a la mejora de la prestación del servicio y a una mayor satisfacción del usuario.

Otra serie de influencias en este campo, aunque de forma diferenciada, también reflejan cambios en la filosofía de la gestión. Sobre la base de trabajos señeros que han intentado identificar las razones para el éxito de las empresas privadas y que han encontrado parte de las soluciones en la búsqueda de la excelencia, se han hecho esfuerzos para reformar las organizaciones del sector público que procedían de unas burocracias pater-nalistas hacia unas estructuras más flexibles, responsables y con capacidad de rendir cuentas de sus resultados (STEWART & CLARKE, 1987). Tales organizaciones necesariamente se deben preocupar de evaluar sus actividades de forma que se tenga en cuenta y probablemente impliquen a sus usuarios.

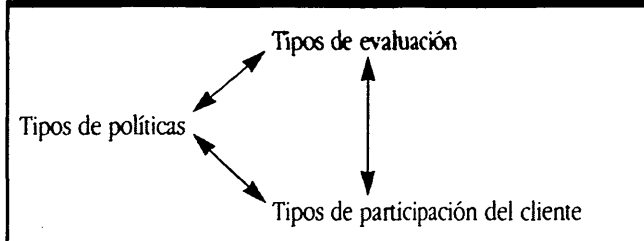
Pero, ¿quién es el usuario y cómo debería relacionarse con la política pública? Como señala POLLITT (1988), los diferentes términos denotan diferentes visiones del mundo de las políticas: tanto si el receptor de la política es un *consumidor* en un mercado, un *cliente* en un servicio profesional, o un *ciudadano*. Semejantes galimatías para hacer una definición inicial pueden parecer trivia-

les, sin embargo son cruciales para la comprensión de los diferentes contextos en los que la política se implementa y se llevan a cabo las evaluaciones (BEMELMANS-VIDEC, 1990). También suscitan una variedad de preguntas concernientes a los derechos y expectativas que puedan tener los ciudadanos, el papel que esperan desempeñar en el proceso de formulación de las políticas y los mecanismos de control de rendimiento que se estimen necesarios. Igualmente se plantean problemas a la hora de identificar a los clientes de la política pública. ¿Son clientes los receptores individuales de un servicio específico, el grupo inmediato con el que se relaciona éste (por ejemplo, las familias de los clientes directos) o la comunidad en un sentido más amplio (puede mantenerse la individualización de los modelos de mercado en las áreas de las políticas públicas)? Además, ¿existen variaciones entre los usuarios, por ejemplo, en sus dependencias, necesidades y capacidad para utilizar la información y participar en los procesos evaluativos?

Se volverá a estas preguntas más adelante. De momento es suficiente señalar que detrás de la retórica común del consumerismo hay una variedad de suposiciones y definiciones que afectan, tanto a cómo se definen los problemas, como a las soluciones diseñadas para atajarlos. Según ha destacado HAMBLETON (1988), el puro análisis desde la perspectiva del usuario resulta en recomendaciones distintas a las de modelos colectivistas. En primer lugar, los problemas del usuario se ven a menudo como un producto de la ineficacia de las estructuras administrativas y de los estilos de gestión a los cuales se debe responder con cambios estructurales y con alguna forma de participación de los representantes de los usuarios. En segundo lugar, el problema es visto como un problema de *política y poder*. Aquí los cambios se han pensado para incrementar el papel político de los usuarios y para conducirlos directamente a las estructuras de toma de decisiones. Por ejemplo, la descentralización de las estructuras organizativas puede ser vista como un primer paso para una devolución genuina de poder a los ciudadanos. Pero estas visiones difieren del modelo estricto de mercado. Aquí el usuario es visto como alguien cuyo poder deriva de su participación en los mecanismos del mercado libre. En semejante sistema la política carece de importancia y la gestión es necesaria sólo en tanto en cuanto facilita las operaciones del mercado.

Estos dilemas acerca de la naturaleza del consumerismo tienen que ver con el debate sobre el papel actual y potencial de los usuarios en la evaluación. En particular, las *instancias políticas* llevarán a efecto tipos y niveles de participación del usuario/cliente en la formación e implementación de la política lo que, a su vez, influirá en las evaluaciones (ver figura 1 abajo):

Figura 1
Influencias en la evaluación



En consecuencia, no sólo ciertos tipos de participación de los clientes pueden llevar a un cambio político, sino que la evaluación también es potencialmente subversiva, por ejemplo, es posible que el consumerismo expresado por vía de ciertos tipos de evaluación, inicie cambios en el proceso político y de formulación de las políticas.

Sin embargo, se podría decir que, en términos de adopción de la política pública, el sistema político es el mecanismo de evaluación. Los políticos son elegidos sobre la base de sus políticas, son responsables de cara a su electorado y, por ello, actúan como representantes de los usuarios en la política pública. Semejante modelo, por supuesto, es demasiado simple, pero refleja un punto de vista particular de la vida política. También indica que el universo de las políticas implica a distintos actores y que una cuestión clave puede ser alcanzar el equilibrio entre distintas presiones, ya sean los derechos de los usuarios, las *responsabilidades* de los gestores o la *necesidad de rendir cuentas de lo realizado*⁴ por el político (DEVENNY, 1988). Estas fuerzas conflictivas han sido importantes tanto respecto a la forma en que la evaluación se ha desarrollado como a la participación del usuario dentro de ella.

Evaluación en la Administración Central del Reino Unido

Hemos escrito anteriormente sobre el desarrollo de la evaluación en la Administración central del Reino Unido (GRAY & JENKINS, 1990a, 1990b). Como consecuencia, este artículo centrará su atención primordialmente en los intentos de evaluar la provisión de servicios en las Administraciones locales del Reino Unido y en el Servicio Nacional de Salud, así como en el papel de los usuarios en estos procesos. Sin embargo, ya que el Gobierno central establece el contexto en el cual estas operaciones tienen lugar, cabe hacer un breve resumen de algunos desarrollos centrales cruciales.

En primer lugar, es esencial destacar que la evaluación de la política en el Reino Unido no puede separarse de los mecanismos de asignación del gasto público y de los giros de la política económica en los últimos treinta años. En los sesenta y primeros setenta el énfasis en la planificación racional llevó a intentar introducir la evaluación en el proceso formal de discusión del gasto público (conocido como PESC). Sin embargo, con las dificultades financieras de mediados de los setenta, se observa un cambio en la política de gasto público desde la *planificación* hacia el *control*. Esto fue acompañado por el énfasis puesto en el *cash management* reflejado en los sistemas de límites en el líquido disponible para el gasto de los departamentos y un régimen PESC que, en 1982, pasó a un sistema de planificación de caja (más que de volumen).

Como ha observado SCHICK (1988, 1990), estos cambios no fueron exclusivos del Reino Unido, sino que se pueden observar bajo distintas formas en muchos otros países. Sin embargo, en el Reino Unido estos cambios tuvieron mayor relevancia tras la llegada del gobierno conservador en 1979 con su interés en la *gestión de recursos* en lugar de la *gestión de la política*. Ello se vería acompañado por una serie de iniciativas centrales dirigidas a cambiar los procesos internos y la organización de los departamentos centrales, incluyendo la *Efficiency Strategy* (lanzada en 1979), la *Financial Management Initiative* (FMI) (1982) y la *Next Steps Initiative* (1988). La FMI es quizá la más interesante de estas reformas. Esta iniciativa buscaba la promoción de una buena gestión en Whitehall por la vía de que los departamentos desarrollasen sistemas de gestión integrada y una cultura de la gestión. Esto se lograría creando sistemas de alta gestión, controles financieros y presupuestarios delegados y la creación de sistemas rigurosos de indicadores a través de los cuales se pudiera evaluar el rendimiento. Ello debía servir para informar la gestión departamental y el proceso de gasto público mediante el Libro Blanco anual del gasto público.

Con todo, para los creadores de la FMI estos desarrollos no eran en sí suficientes. También deseaban desarrollar una capacidad formal para la evaluación de las políticas dentro de los departamentos centrales para, finalmente, relacionar todo ello al proceso PESC (ST CLAIR, 1990). Más recientemente, no obstante, el énfasis en la reforma de la gestión en el Gobierno central se ha puesto en la creación de agencias. Siguiendo un *Efficiency Scrutiny* de 1988 (JENKINS et al., 1988) el Gobierno se ha embarcado en un programa por el cual varias actividades funcionales pueden ser transferidas a agencias departamentales. Estas organizaciones operarán como una organización privada. Estarán dirigidas por un jefe ejecutivo,

tendrán sus propios presupuestos y funcionarán con cierta independencia por lo que respecta a los temas financieros y de personal. Se han creado ya más de treinta agencias que van desde pequeñas operaciones (menos de cien empleados) hasta grandes organizaciones tales como *The Employment Service* (35.000). En un futuro próximo, la seguridad social (más de 80.000 empleados) tendrá el *status* de agencia. El plan del Gobierno es trasladar más del 75 por 100 de la Administración del Estado a las agencias en diez años (FLYNN et al., 1990).

Esta iniciativa interesa, tanto por lo que respecta a la evaluación de las agencias como por las posibilidades de participación de los usuarios. Aquéllos que apoyan la iniciativa argumentan que las agencias serán obligadas a desarrollar sistemas rigurosos de auto-evaluación y a adoptar indicadores de rendimiento en el momento de redactar sus estatutos (esbozados y acordados con el centro antes de que se conceda el *status* de agencia). Además, la orientación del servicio de las agencias asegurará que son sensibles a los usuarios. Sin embargo, estos argumentos son materia de debate: el «usuario» de una agencia puede ser difícil de definir mientras que la probabilidad de que los usuarios sean consultados sobre las operaciones de la agencia y la forma de prestar los servicios es cuestionable. Éste es, en particular, el caso de los servicios orientados hacia el usuario a gran escala tales como la seguridad social, en contraste con funciones más orientadas hacia el mercado (por ejemplo, inspección de vehículos o la agencia de publicaciones del gobierno).

Parece, pues, que las evaluaciones en la Administración central del Reino Unido han sido realizadas, básicamente, para uso interno. No hay ninguna evidencia de que los grandes objetivos de las políticas se hayan analizado (BANKS, 1990) o de cualquier preocupación mayor por los usuarios que no sean los mismos departamentos centrales de la Administración o el mismo Gobierno (por ejemplo, ¿es el Gobierno el cliente de los departamentos?). Al margen de estas grandes iniciativas, hay alguna evidencia del uso de encuestas de opinión para medir la satisfacción de los usuarios (por ejemplo, con el funcionamiento de las oficinas de la seguridad social) y estudios piloto para probar algunas políticas (por ejemplo, en educación, en asistencia social, gestión de la salud). Sin embargo, gran parte de la actividad evaluadora en la Administración del Reino Unido continúa siendo interna y, con ciertas excepciones muy notables, *ad hoc*.

¿Y el Parlamento? ¿Los representantes elegidos, desempeñan algún rol evaluador siendo una de sus tareas el control del Ejecutivo? ¿Y la *National Audit Office* (NAO), una organización dependiente del Parlamento y encarga-

da de vigilar la probidad y la eficacia de la actividad departamental? El Parlamento, mediante sus comisiones, tiene una importante función de escrutinio, pero estas comisiones quedan muy lejos de ser un mecanismo evaluador eficaz; su ámbito de actuación es muy limitado y sus conclusiones pueden ser ignoradas (lo son habitualmente) por el Gobierno. Además tienen pocos recursos para las tareas de evaluación. En contraste, la NAO es una organización mayor que, bajo el control del *Comptroller and Auditor General*, puede tener una mayor capacidad para iniciar y llevar a cabo estudios. De nuevo, el ámbito de actuación, los pliegos de condiciones son restrictivos para la NAO. Tiene poder para auditar la eficacia y la eficiencia de las actividades de la Administración, así como derecho a acceso a los departamentos. Sin embargo, como la propia NAO señala, tales derechos no se extienden a poder poner en cuestión los objetivos de la política (NAO, 1988).

Es, pues, dudoso que el Parlamento o la NAO puedan ser considerados órganos evaluadores externos eficaces. También parece claro que su trabajo no conduce a la participación de los usuarios. Las comisiones parlamentarias pueden llamar a testigos, solicitar evidencias y encargar estudios y sus investigaciones pueden suponer discusiones con grupos de presión u otras partes interesadas. Sin embargo, el compromiso extensivo del usuario o cliente no está claro y, dadas las circunstancias, puede ser realmente imposible. El Parlamento como órgano colectivo se encuentra, tanto política como geográficamente, algo distante de la prestación de servicios que, en su mayoría, ha sido, al menos hasta hace poco, el ámbito propio de las Administraciones locales.

Gobierno Local, evaluación y usuarios

Desarrollos recientes

Las autoridades locales del Reino Unido y las instituciones prestadoras de servicios sanitarios están en gran medida *más cerca del usuario* que la Administración central. Ciertamente, su *capacidad de respuesta y responsabilidad* hacia una comunidad local o sus clientes justifica su existencia (CMNd 9797, 1986). Las autoridades locales tienen una situación ideal para desarrollar evaluaciones dada su proximidad a los grupos de usuarios. Son estructuras relativamente «abiertas» con vistas al acceso de sus propios clientes y a la disponibilidad de información. Sin embargo, la evaluación y la participación de los usuarios

no han tenido tradicionalmente una gran prioridad. Recientemente, sin embargo, un cambio en el clima político-financiero ha conducido a un replanteamiento y reorganización de los sistemas de salud pública y de Administración Local.

En la Administración Local británica, esta pasada década, han dominado las luchas financieras con el centro, las cuales han alterado el carácter de las relaciones centro-periferia. En particular, el Gobierno central ha intentado limitar y controlar el gasto de la autoridad local, primero, como parte de su campaña para reducir el gasto público y, segundo, para detener lo que se interpretaba como un «gasto excesivo» por parte de muchas autoridades controladas por los laboristas (especialmente en las ciudades) (STOKER, 1988). Estas continuas batallas muestran las agudas tensiones políticas entre un gobierno determinado a controlar el gasto y hacer responsables a las autoridades locales frente a sus electores y unas autoridades locales determinadas a proporcionar servicios a un nivel que ellos y no el centro veían como necesario.

Tales tensiones han conducido a una serie de cambios específicos que han modificado la relación entre el Gobierno central y los prestadores de los servicios. Una década de estrechos controles financieros con el objeto de limitar los poderes de la autoridad local culminaron con la introducción de un nuevo sistema financiero cuyo principal elemento era un impuesto municipal (la *poll tax*), esto es, una tasa homogénea con la que se gravaba a todos los residentes adultos. Al proponer esta legislación, el centro adujo que ello constituía un mecanismo de fortalecer la responsabilidad local. Para las autoridades locales, sin embargo, la imposición era otro signo de las fuerzas centralizadoras. Mientras tanto, el centro fue sometiendo a las autoridades locales a nuevas presiones para incrementar la eficiencia y ampliar las posibilidades de elección de los usuarios. En el sector de la vivienda, la tendencia fue reactivar al sector privado de alquileres, reduciendo a su vez el papel de las autoridades locales como propietarios y ofreciendo a los arrendatarios la posibilidad de adquirir sus propias viviendas. De modo similar, en educación se aprobó legislación que permitía a las escuelas salir del control de las autoridades locales, dando mayores poderes (incluyendo el financiero) a los padres, a los directores y gestores de los colegios. Se dijo que a través de estas iniciativas se fomentaría la eficacia y la responsabilidad y se les daría a los usuarios (por ejemplo, padres y arrendatarios) mayor poder (GRAY & JENKINS, 1989).

El objetivo del Gobierno central es redefinir el papel de las autoridades locales. Ahora se habla mucho del gobierno local como autoridad con *capacidad de deci-*

sión, más que con un papel de *prestación de servicios*. Se espera que estas iniciativas crearán mercados internos y externos los cuales, mediante la competitividad, incrementarán la eficacia y nivel de servicio al usuario. Las instituciones intermedias del Estado (por ejemplo, las mismas autoridades locales) serán reformadas o eliminadas, siendo reemplazadas por vínculos directos entre el centro y aquéllos directamente relacionados con la política, por ejemplo, padres, arrendatarios o hasta pacientes. Para estos grupos los mercados no sólo distribuirán servicios, sino que también mejorarán las políticas y reflejarán las preferencias individuales. ¿Pero qué lugar tiene la evaluación en todo esto? De entrada, la respuesta es «muy poco» salvo que sea a través de los mecanismos del mercado. Según se discutía más arriba, ésta es solamente una de las varias formas de ver el poder creciente de los usuarios en la escena pública. Las autoridades locales y sanitarias tienen otras visiones. Otras iniciativas distintas han surgido de la Administración Local, iniciativas que, como ha indicado HAMBLETON (1988), ilustran la existencia de diferentes opciones para la reforma de los servicios públicos y la práctica de la evaluación.

Prestación del servicio y usuarios

Se ha dicho más arriba que el «descubrimiento» del usuario es un hecho reciente en la gestión del sector público. Sin embargo, ello ignora lo ocurrido en los sesenta y setenta cuando se hicieron importantes esfuerzos para dar a la prestación de los servicios una orientación al usuario (HAMBLETON, 1988). Estos esfuerzos variaron en función de las autoridades locales y de las distintas políticas sectoriales, pero incluyeron encuestas de opinión y el análisis de los sistemas de prestación de servicios locales. En resumen, hubo esfuerzos sustanciales, aunque diseminados, para tomar en cuenta el punto de vista del usuario y para introducirlo en el proceso de formulación de la política.

En los ochenta, sin embargo, el usuario es redescubierto tanto por las autoridades locales como por las sanitarias y por las agencias externas preocupadas por la mejora del gobierno local y los derechos de los usuarios. En particular, *En Busca de la Excelencia* (1982) de PETERS y WATERMAN y su idea de «cerca del usuario» se vio como la identificación de una dimensión que había ignorado el gobierno local. Esta posición fue arduamente discutida por la *Audit Commission*, un órgano independiente que desempeña respecto a la Administración Local, un papel similar al de la NAO en los departamentos centrales. Las autoridades locales fueron urgidas por la comisión para que tomaran un interés más activo en reestructurarse para lograr la excelencia en la prestación de los servi-

cios públicos y para desarrollar una mayor preocupación por los clientes de los servicios y por los electores en general.

Estos movimientos recibieron un estímulo adicional por parte de los órganos preocupados por la mejora del gobierno local tales como la *Local Government Training Board* (LGTB) y los grupos de presión creados por las organizaciones de consumidores como el *National Consumer Council* (NFC). En una serie de publicaciones, la LGTB abogaba por un nuevo estilo de gestión basado en lo que denominaban *la orientación del servicio público* (STEWART & CLARKE, 1987). Ello urgía a las autoridades locales a «acercarse al público» mediante el *marketing* con el objeto de descubrir las preferencias y el nivel de satisfacción de los usuarios, el desarrollo de estructuras descentralizadas y la simplificación del acceso a sus organizaciones y procedimientos (LGTB, 1987; POTTER, 1988).

Mientras tanto, el NCC dirigió campañas para presionar a las autoridades locales y sanitarias para que implicasen más activamente a los usuarios en el desarrollo y valoración de los servicios. En particular, buscaba la creación de indicadores orientados al usuario y de marcos de referencia para tratar cuestiones clave por medio de estudios piloto. En este sentido, se realizaron importantes esfuerzos para desarrollar indicadores de las necesidades de los usuarios, de la calidad de los servicios y del resultado de las políticas de las autoridades locales (FENWICK, 1989; FENWICK & HARROP, 1990). Estas sugerencias fueron presentadas en la publicación del NCC *Measuring up* (NCC, 1986), texto por otra parte muy debatido (ver POTTER, 1988). En el SNS, el NCC también realizó otro trabajo piloto en el campo de los servicios para ancianos. Aquí se intentó primero medir los objetivos de los usuarios (tanto de los pacientes como de los cuidadores) para, en segundo lugar, llevar éstos a un proceso de medida de rendimientos (NCC, 1987; POTTER, 1988).

Una característica distintiva de gran parte del trabajo del LGTB y del NCC es su amplia definición del usuario a nivel local y en el campo sanitario, así como su posición crítica respecto a la propiedad de los modelos de mercado para estos campos. Por ejemplo, STEWART y CLARKE (1987) argumentan que las actividades del sector público son totalmente diferentes a las del sector privado: los clientes no son tan fácilmente identificables, los valores como la *equidad* y la *responsabilidad* son tan importantes como el valor de la *representación*. Esta última es identificada por POTTER (1988) como una dimensión clave de la calidad del consumerismo, a menudo menospreciada o hasta ignorada. No es sorprendente. Abogar por la implicación de los usuarios no ofrece resis-

tencias cuando no se trastocan las estructuras políticas. Más bien la tentación es dejar la participación de los usuarios en un nivel que las organizaciones puedan acomodar sin demasiado trastorno estructural o político.

Descentralización y democratización

Por las razones arriba esbozadas se ha argumentado con frecuencia que el consumerismo no puede progresar en el contexto de las estructuras políticas y organizativas que conocemos. En realidad, éstas necesitan cambiar para reconocer las diferentes necesidades de los grupos de usuarios y para descentralizar el poder de las jerarquías administrativas y políticas establecidas. Esto ha conducido a un creciente interés por la *descentralización* como forma de que avancen los intereses de los usuarios y, en algunos casos, como medio para *democratizar* la prestación de servicios públicos.

Como señala HAMBLETON (1988,1989), diferentes razonamientos fundamentan las iniciativas descentralizadoras. Los objetivos de la descentralización incluyen la mejora de servicios, el incremento de la responsabilidad de los municipios, facilitar una mejor distribución de los servicios y conseguir un creciente apoyo público. El primero de estos objetivos está tras los esfuerzos por descentralizar los servicios de vivienda, establecer presupuestos descentralizados para las escuelas y crear oficinas zonales de las autoridades locales. Incrementar la capacidad de rendir cuentas por lo hecho, la responsabilidad local, es un objetivo más amplio, a menudo relacionado con el objetivo político de «ampliar la democracia local». En este caso, el poder para tomar decisiones puede ser delegado hacia abajo aunque las autoridades locales generalmente mantengan el poder final del veto. El objetivo de la mejor distribución de los servicios a menudo se relaciona con la *accesibilidad* al punto de prestación del servicio de los grupos antes ignorados (por ejemplo, minorías étnicas y ancianos). Finalmente, el asunto del apoyo público refleja frecuentemente un deseo de fortalecer la base política local para contrarrestar las presiones del Gobierno central. De ahí que la descentralización pueda ser una estrategia política dirigida a incrementar el apoyo en un entorno hostil (HAMBLETON, 1988, p.132-5).

Es obvio que no todos estos objetivos son compatibles y, de hecho, su planteamiento ha dado como resultado distintas iniciativas de descentralización en el mundo local y en el de la sanidad. Estas iniciativas suelen diferir en su diseño e impacto; algunas alteran muy poco las estructuras de poder existentes, mientras que otras buscan activar a los clientes de los servicios en un sentido colectivo y político. Esto es, van desde simples movimientos para mejorar la prestación de servicios a

intentos de implicar a los usuarios en los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política.

A menudo se ofrece la descentralización como un instrumento de mejora de la eficacia, de la eficiencia y de la capacidad de respuesta de las organizaciones del sector público. Como tal, su puesta en práctica corrientemente se cree exenta de problemas, como si fuera un beneficio universal para todos los usuarios. Sin embargo, como ARNOLD y COLE (1987) demuestran, semejantes suposiciones pueden ponerse en cuestión. Estos autores entienden que las limitaciones *políticas, de gestión y profesionales* de la descentralización deben ser reconocidas, al igual que las diferencias existentes entre distintas áreas sectoriales (por ejemplo, lo que tiene éxito en vivienda puede no ser apropiado para asuntos sociales). También destacan la falta de preocupación por las posibles respuestas de los usuarios ante las iniciativas de descentralización ¿Hasta qué punto los usuarios dan la bienvenida a los cambios que se les imponen? ¿Perciben las mejoras del servicio? ¿Existe alguna evidencia real de un interés colectivo e identidad de colectivos mayores (entre arrendatarios, padres o pacientes)? Tales cuestiones (y la falta de información para responderlas) indican una falta de interés en el seguimiento y evaluación de tales iniciativas. También refuerzan las sospechas de que tras la cuidada retórica tanto del gobierno central como del nivel local ha existido un descuido general de la evaluación en base a las percepciones de los clientes-usuarios.

Evaluación y rendimiento

El efecto de algunas de estas limitaciones puede observarse en el modo en que los indicadores de rendimiento se han desarrollado en áreas como la educación, el SNS y la policía. También puede verse en el programa propuesto por la *Audit Commission* para el desarrollo de indicadores de rendimiento en la Administración local. Aquí, como con la Administración central, se ha hablado mucho de desarrollar indicadores para incrementar la economía, la eficacia y la eficiencia (FLYNN et al., 1988). Se argumenta que estos sistemas redundarán en una mejora del rendimiento y de la calidad e incrementarán las opciones posibles del usuario. Sin embargo, la realidad no parece ajustarse a tales afirmaciones (CARTER, 1989; POLLITT, 1988). En muchos campos, los indicadores existentes son mayoritariamente datos de *inputs* con pocas medidas de resultados realmente disponibles. Los indicadores de rendimiento son a lo sumo útiles para la gestión interna, más que para gestión estratégica, teniendo como mucho una utilidad limitada y en el peor de los casos un efecto distorsionador en el proceso de gestión.

Es más, como en el caso del Gobierno central, la cruzada para diseñar unos indicadores de gestión a nivel local y en el SNS indican poca preocupación por el desarrollo de una evaluación de la política. También parece que existe poco interés por las preocupaciones del usuario que, de hecho, a menudo se ignoran por completo. Los usuarios raramente son consultados para el diseño de estos esquemas, la naturaleza distintiva de los servicios públicos es ignorada y se aplican modelos simplistas del tipo de mercado para la prestación de los servicios. Como observa POLLITT (1988), las razones para esto pueden ser comprensibles ya que desarrollar un modelo orientado hacia el usuario es complejo y políticamente arriesgado. Así pues, si se adopta una perspectiva basada en el usuario, las preguntas sobre lo qué debe medirse y *para quién* debe medirse dejan de ser evidentes.

¿Así pues, en qué consiste un «enfoque basado en el usuario» para la evaluación? POTTER, asociado muy íntimamente con el trabajo de la NCC (véase más arriba), entiende que un enfoque desde las percepciones de los usuarios a la medida del rendimiento consiste en llevar los intereses de los usuarios al centro del proceso evaluador. Esto significa que los sistemas de evaluación deberían incorporar medidas de los beneficios para el usuario y para la comunidad (1988, p. 152). Desde esta perspectiva, POTTER entiende que pocas iniciativas recientes son adecuadas, limitándose la mayoría a objetivos de bajo nivel como la mejora de las relaciones con el usuario o la capacidad de respuesta de la Administración. Más allá, los intentos «reales» para entregar poder a los usuarios son raros (1988, p. 162).

Este argumento es apoyado por HAMBLETON et al., (1989), quienes afirman que el modo dominante de evaluación del servicio dice poco acerca de la *calidad del servicio*. Para ir más allá de esto aluden a la *evaluación pluralista*, la cual «tiene más en cuenta las diferentes percepciones de éxito que tendrán los diferentes grupos de interés» (1989, p. 47). En la evaluación pluralista se considera la manera de valorar los servicios por una amplia variedad de grupos. Ello obliga, a su vez, a tener en cuenta una amplia variedad de indicadores. Por ejemplo, en una evaluación de un hospital, los indicadores van desde la información sobre la curación clínica o el impacto sobre servicios relacionados, hasta el apoyo a los parientes y la calidad del servicio (SMITH & CANTLEY, 1985).

Aquéllos que abogan por una *evaluación pluralista* argumentan que en las situaciones en que se tiene en cuenta al usuario, no cabe cualquier idea de un resultado evaluador único sobre una base científica (HAMBLETON et al., 1989; MEANS & SMITH, 1988). De acuerdo con esta

perspectiva, el enfoque gerencial a la evaluación ha dejado a un lado importantes aspectos de la provisión de los servicios públicos y de la reacción de los usuarios. A menudo se descuidan dos elementos cruciales: primero, la *calidad* de la relación entre quienes prestan el servicio y los usuarios y, en segundo lugar, los aspectos *distributivos* de la prestación del servicio. En cambio, se afirma que la evaluación pluralista atiende a ambos aspectos. Sin embargo, tales enfoques no sólo requerirían una metodología mucho más exigente que las evaluaciones convencionales, sino que también cuestionarían buena parte de los fundamentos de los estudios de evaluación tradicionales: que hacer política y evaluar pueden separarse o que el proceso de la política es «racional» y que los usuarios pueden ser identificados de forma única (HAMBLETON et al., 1989, p. 47-9). La visión pluralista también llevaría la evaluación a la escena política. Desde el punto de vista de los defensores de los usuarios, sin embargo (POTTER, 1988; WINKLER, 1988), este enfoque es necesario si la preocupación por los usuarios debe traducirse en algo más que en una cortina para los procesos establecidos y que no han cambiado.

La evaluación y el usuario: Experiencias comparadas

Hasta aquí, este escrito se ha ceñido al examen de la extensión de la participación de los usuarios en la evaluación de las políticas en el Reino Unido. ¿Sin embargo, hasta qué punto es esta experiencia única? Como se ha dicho antes, se ha escrito sobre la participación de los afectados en procesos de evaluación, sobre la base principalmente de la experiencia en los Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, hay pocos estudios comparados en este campo, especialmente en lo concerniente a lo ocurrido en Europa. Una excepción es el trabajo de BEMELMANS-VIDEC (1990), donde se explora el grado de participación pública en las evaluaciones en el Reino Unido, Holanda, República Federal de Alemania y Suecia.

Como cabe esperar, las experiencias nacionales varían tanto interna (por políticas sectoriales) como comparadamente (por países). Sin embargo, está bastante claro que algunos contextos nacionales (por ejemplo, Suecia) son más sensibles a las peticiones de los usuarios que otros (por ejemplo, el Reino Unido). Hay también una tendencia general de los gobiernos a trabajar vía instituciones antes que a tratar con usuarios individuales o con grupos

de usuarios, a enfatizar los estilos de formular políticas y de evaluación de arriba-abajo antes que de abajo-arriba, y a hacer hincapié en la gestión eficiente más que en la eficacia final de las políticas (BEMELMANS-VIDEC, 1990, p. 43). De ahí que, en Holanda, mientras que muchas evaluaciones tratan los valores de los usuarios y sus percepciones por vía de instituciones intermedias, existen casi tantas otras evaluaciones donde la participación de los usuarios está clara y conspicuamente ausente.

Holanda muestra muchas similitudes con el Reino Unido en su patrón de implicación del usuario en la evaluación. Al contrario, en la República Federal de Alemania y en Suecia, los usuarios aparecen, al menos, marginalmente, desempeñando una parte más activa tanto en la formulación como en la evaluación de las políticas. Estos elementos parecen íntimamente relacionados con las características de los diferentes sistemas políticos: en el caso alemán, un Estado federal y, en el caso sueco, un sistema basado en pequeños ministerios centrales, una pluralidad de agencias y grupos y una larga historia de estilo consultivo para la formulación de las políticas (BEMELMANS-VIDEC, 1990; VEDUNG, 1992).

En Alemania, las agencias federales han contado con una capacidad limitada para la obtención de conocimientos de evaluación mientras existe la percepción de la necesidad de construir consenso en torno a sus políticas. Esto ha conducido a un estilo de hacer política que procura tener en cuenta la multiplicidad de intereses y anima a la delegación y descentralización de la evaluación. Sin embargo, dado que el carácter de las evaluaciones federales difiere según la arena política, quizá éste no sea un patrón totalmente generalizable (BEMELMANS-VIDEC, 1990).

En Suecia existe una larga tradición en su cultura política de formular las políticas de forma consensuada. Ello se refleja en el uso, *ex ante*, de comisiones para la formulación de las políticas y en el uso del procedimiento de *reenvío* para valorar y debatir los resultados de las comisiones antes del desarrollo de la legislación. Sin entrar en un mayor desarrollo de este sistema, interesa destacar aquí la extensión del compromiso del ciudadano en el desarrollo de la política, un proceso que en sí puede suponer la evaluación de políticas pasadas. De ahí, que, en gran medida, en Suecia las políticas estén legitimadas antes de su implementación.

La forma y la naturaleza de la implicación del ciudadano y usuario es, pues, en el caso de los cuatro países presentados, en gran medida un producto del estilo dominante en la manera de elaborar las políticas que está relacionado con la estructura y la cultura políticas de los

países en cuestión. Los sistemas federales (por ejemplo, Alemania) o sistemas con pequeños ministerios centrales y una amplia red de agencias (por ejemplo, Suecia) se prestan más rápidamente a la participación de los usuarios que no en los Estados unitarios con sistemas parlamentarios (por ejemplo, el Reino Unido). Sin embargo, incluso en el contexto más favorable, la extensión de la participación de los usuarios queda como una cuestión abierta. Como señalan BEMELMANS-VIDEC (1990), las relaciones entre la Administración y los usuarios son complejas y el desarrollo de enfoques pluralistas o de abajo-arriba en la evaluación de las políticas conllevan diversos peligros políticos. Estas materias se examinan brevemente en la conclusión.

Conclusión

¿Tiene, pues, sentido la implicación de los usuarios en el proceso evaluativo? Es fácil aceptar que semejante implicación es deseable desde la perspectiva de algunas ideas básicas de democracia o justicia. No hay duda, sin embargo, que cualquier movimiento hacia la implicación de los usuarios en la evaluación (u otros estadios en el proceso de formulación de las políticas) está cargado de dificultades y puede no llevar inmediatamente a una «buena administración» o a una «buena» política. Además, cualquier intento de ampliar la participación de los usuarios afronta problemas *metodológicos, de recursos y políticos*.

Estas dificultades son interdependientes y pueden entrar en la conceptualización tanto de lo político como de la política pública. Sin embargo, cuestiones como definir quiénes son los usuarios y cuáles son sus percepciones y necesidades están lejos de ser fáciles. Esto conduce a problemas de recursos. Añadir la dimensión usuario no es un ejercicio gratuito en términos de recursos humanos y organizativos, costes de tiempo y negociación. Esto también puede conllevar problemas políticos. Por ejemplo, la implicación de los usuarios puede llevar varias dificultades que van desde la pérdida de alternativas posibles (como consecuencia de la negociación) a una pérdida del control en tanto ceda el poder. También se puede argüir que cualquier movimiento hacia una mayor participación del usuario entrega el poder a grupos con estrechos intereses.

Una consideración de tales dificultades puede conducir, por un lado, a un autoritarismo centralista o, por otra parte, a una confianza en los mercados. La primera alternativa parece tener poco atractivo en las circunstancias discutidas, al menos sus éxitos normalmente tienen un

coste considerable en términos de pérdida de apoyo político. Como se ha visto, sin embargo, en el actual clima muchos gobiernos tienen fe en los mecanismos del mercado para mejorar la libertad de elección y colocar de nuevo al consumidor en el centro de la evaluación de la política. Se cree que estos mecanismos son eficaces, con capacidad de respuesta y justos. También se ven como una forma de mejorar la calidad.

¿Hasta qué punto los mercados son "libres" y son realmente la forma óptima de prestar servicios públicos? En primer lugar, como apuntó HIRSCHMANN (1970), la competencia puede conducir a un deterioro, en lugar de hacia una mejora de la calidad, dado que aquéllos que tienen una voz más potente pueden optar por mejores soluciones. En segundo lugar, la visión del usuario como una persona informada capaz y eficaz está apenas confirmada por la realidad del funcionamiento de los mercados y la distribución de poder dentro de éstos. En tercer lugar, está claro que el sector público es distinto y que conceptos como *equidad*, *responsabilidad* y *bien público* tienen significados específicos con poco lugar en las teorías de mercado: el usuario como ciudadano más bien que el usuario como cliente. Así, la «pérdida de control» de una persona es el «incremento en la responsabilidad» de otro, y la «libertad para elegir» de otro puede cerrar o negar opciones a otros.

Se puede, pues, argumentar a favor de la implicación de los usuarios en la evaluación de las políticas sobre la base de una *eficiencia política*, así como de una *eficiencia gestora* (por ejemplo, facilidad para la implementación). Aun si se acepta esta idea, su operacionalización no será fácil, no sólo por las razones expuestas más arriba, sino también porque las características, necesidades y tipos de usuarios varían en función de las distintas políticas sectoriales. Los usuarios van desde los altamente dependientes, faltos de información y apolíticos de muchos servicios sociales a los articulados, organizados y conscientes políticamente de algunos servicios de educación. Aun así, la experiencia del Reino Unido indicaría que incluso grupos como el último han estado implicados sólo marginalmente en los procesos de evaluación de las políticas. Para cambiar tal situación se requiere un cambio en los valores políticos, tanto en términos de una delegación real de responsabilidades de la Administración central en los organismos políticos locales, como en éstos últimos en términos de su organización política y para la gestión. Hay, pues, una posibilidad de implicación fuerte a nivel de las organizaciones políticas locales. Realizar estos cambios requiere asumir un riesgo político considerable. Dada la historia pasada y lo que está pasando en la actualidad, cabe poner en duda si hay voluntad de asumir estos riesgos.

Notas

Traducido de : Bill JENKINS and Andrew GRAY: «Evaluating and the Consumer: The UK Experience», in J. Mayne et al. (Editors) *Advancing Public Policy Evaluation*, pp. 285-99, Elsevier Science B.V., Amsterdam.

Traducción revisada por Xavier BALLART.

* University of Kent, Canterbury, United Kingdom.

¹ *Consumer* en el original

² *Stakeholders*, en inglés.

³ Término que importamos del inglés *consumerism* y que se utiliza ampliamente en castellano, en el campo de la gestión.

⁴ *Accountability* en inglés. También se puede traducir por responsabilidad.

Bibliografía

ARNOL, P. & COLE, I. (1987). "The decentralisation of local services," cap. 7 en P. Hoggett & R. Hambleton. *Decentralisation and Democracy*. School of Advanced Urban Studies, University of Bristol.

BANKS, T. (1990). "Performance measurement: the needs of managers and policy makers." *Public Money and Management*, 10 (2), 47-9.

BEMELMANS-VIDEC, M. L. (1990). *L'évaluation dynamique des services publics et le citoyen-usager en Europe Occidentale*, Brussels/Mons.

CARTER, N. (1989). "Performance indicators: backseat driving or hands-off control?." *Policy and Politics*, 17 (2), 131-8.

CMND. 9797 (1986). *Report of a committee of enquiry into local authority business* (Comité Widdicombe). HMSO.

DEVENNY, M. (1988). "Consumer led services: fashionable dogma or practical necessity". Cap. 2 en I. Allen (ed.). *Hearing the Voice of the Consumer*. Policy Studies Institute.

FENWICK, J. (1989). "Consumerism and local government", *Local Government Policy Making*, 16 (1), 45-53.

FENWICK, J. & HARROP, K. (1990). "The customer and local services: a model for practitioners". *Public Money and Management*, 10 (1), 41-5.

FLYNN, A.; GRAY, A. G.; JENKINS, W. I. & RUTHERFORD, B. (1988). "Making indicators perform". *Public Money and Management*, 8 (4), 35-41.

FLYNN, A.; GRAY, A. G. & JENKINS, W. I. (1990). "Taking the Next Steps: the changing management of government". *Parliamentary Affairs*, 43 (2), 159-78.

FRICKE, J. G. & GILL, R. (1989). "Participative evaluations". *Canadian Journal of Program Evaluation*, 4 (1), 11-26.

GRAY, A. G. & JENKINS, W. I. (1983). *Policy Analysis and Evaluation in British Government*. Royal Institute of Public Administration.

GRAY, A. G. & JENKINS, W. I. (1989). "Public administration and government in 1988-9". *Parliamentary Affairs*, 42 (4), 445-62.

- GRAY, A. G. & JENKINS, W. I. (1990a). "Policy evaluation in British government: from idealism to realism". Cap. 3 en R. C. Rist (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, Transaction Books.
- GRAY, A. G. & JENKINS, W. I. (1990b). "Policy evaluation in a time of fiscal stress". *Knowledge in Society*, 2 (4), 30-30.
- HAMBLETON, R. (1988). "Consumerism, decentralisation and democracy". *Public Administration*, 66 (2), 125-47.
- HAMBLETON, R.; HOGGETT, P. & TOLON, F. (1989). "The decentralisation of public services". *Local Government Studies*, 15 (1), 39-56.
- HIRSCHMANN, A. O. *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- HOGWOOD, B. & GUNN, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- JENKINS, K.; CAINES, K. & JACKSON, A. (1988). *Improving management in government: the next steps*. HMSO.
- JENKINS, W. I. (1978). *Policy Analysis*. Martin Robertson.
- Local Government Training Board (1987). *Getting Closer to the Public*. Local Government Training Board.
- MARK, M. & SHORTLAND, L. (1985). "Stakeholder based evaluation and value judgements". *Evaluation Review*, 9, 149-59.
- MEANS, R. & SMITH, R. (1988). "Implementing a pluralistic approach to evaluation in health education". *Policy and Politics*, 16 (1), 17-28.
- National Audit Office (1988). *The role of the NAO*. The National Audit Office.
- National Consumer Council (1986). *Measuring Up: Consumer Assessment of Local Authority Services*. National Consumer Council.
- National Consumer Council (1987). *Assessing Consumers' experiences of the National Health Service*. National Consumer Council.
- POLLITT, C. (1988). "Bringing consumers into performance measurement". *Policy and Politics*, 16 (2), 77-87.
- PETERS, T. & WATERMAN, R. (1982). *In Search of Excellence*. Harper & Row.
- POTTER, J. (1988). "Consumerism and the public sector". *Public Administration*, 66 (2), 149-64.
- RIST, R. C. (1990). "The organisation and function of evaluation in the United States". Cap. 4 en R. C. (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, Transaction Books.
- SCHICK, A. (1988). "Micro-budgeting adaptation to fiscal stress in industrialised democracies". *Public Administration Review*, 48 (1), 523-33.
- SCHICK, A. (1990). "Budgeting for results; recent developments in five industrialised countries". *Public Administration Review*, 50 (1), 26-34.
- SMICH, G. & CANTLEY, C. (1985). *Assessing Health Care: a Study in Organisational Evaluation*. Open University Press.
- ST CLAIR, W. (1990). "Developing policy evaluation in the UK government". Paper presented to The Hague International Conference on Program & Policy Evaluation, December.
- STEWART, J. & CLARKE, M. (1987). "The Public Service Orientation". *Public Administration* 65 (2), 161-77.
- STOKER, G. (1988). *The Politics of Local Government*. MacMillan.
- VEDUNG, E. (1992). "Five Observations on Evaluation in Sweden". (En este volumen.)
- WEISS, C. (1976). "The politics of evaluation" Cap. 19 en A. B. Cherns (ed.), *Socio-technics*, Malaby.
- WILLIAMS, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis*. Elsevier.
- WINKLER, F. (1988). "Consumerism in health care; beyond the supermarket model". *Policy and Politics*, 15 (1), 1-8.
- WILDAVSKY, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. MacMillan.

TODOS

**TODOS LOS LIBROS Y PUBLICACIONES
DE LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES
ESTÁN REUNIDOS EN LA LIBRERIA DEL BOE
PARA QUE VD. LOS PUEDA ADQUIRIR SIN DAR MÁS VUELTAS.
CÓMODAMENTE.
TOME NOTA DE ESTA DIRECCIÓN.**

TRAFALGAR, 29



**LA
LIBRERIA
DEL BOE**

**28071 MADRID
TELEFONO: 538 22 95
FAX: 538 22 67
BASES DE DATOS: 538 22 22**



**MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO**