

# MODELOS BÁSICOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

*Ángel Martínez Moreno*

Aunque no es este el lugar para entrar en disquisiciones acerca del concepto de política social, sí que puede resultarnos útil plantear algunos de los conceptos referenciales básicos de los que partimos. Ello permitirá clarificar los referentes conceptuales y por tanto generar espacios semánticos compartidos, aunque sólo sea provisionalmente y para el contexto específico de estas líneas.

En este sentido podemos decir que una Política Social constituye la expresión práctica de una ideología. Si utilizásemos el símil del iceberg podríamos decir que la ideología y los intereses de los grupos sociales, sí como sus luchas y conflictos por ganar influencia, para cooperar entre ellos o para combatirse, constituyen la parte sumergida. Las políticas sociales, que se manifiestan en conjuntos de programas, que a su vez se concretan en proyectos y éstos, consecuentemente en actividades y servicios son la expresión de la parte emergente del iceberg, aquello que se ve, que es observable, documentalmente aprensible, y por tanto evaluable.

Toda política social es en sí misma ideológica, sea esta ideología implícita o explícita. Incluso, en ocasiones, las políticas sociales explicitan una ideología e implícitamente sus agentes pueden perseguir otra. Dado que es ideológica, detrás de toda Política Social podemos encontrar:

- Un modelo acerca de cómo debería ser la sociedad
- Un modelo acerca de cómo deberían ser las relaciones entre los individuos y los diferentes colectivos y grupos
- Un modelo acerca de cómo deberían ser las personas

Dado que los sistemas sociales, sea cual sea su dimensión, son complejos y por tanto incorporan algún grado de impredecibilidad, las políticas sociales que pretender incidir sobre ellos y cambiarlos en alguna medida encuentran su legitimación en dos tipos de factores que pueden ser complementarios o incluso incompatibles entre sí:

- A) Criterios ideológicos. Se establecen determinados programas y proyectos porque son coherentes con los presupuestos ideológicos de una sociedad.

La legitimación del programa se realiza “ex ante” y se puede considerar automática, independientemente de los resultados que se obtengan.

- B) Criterios de eficacia. Un determinado programa se legitima por tanto “ex post” en función de que consiga o no determinados objetivos previamente establecidos.

Sin embargo en referencia a la evaluación de las políticas sociales hemos de considerar que ésta sólo puede referirse a lo que ya ha ocurrido y por tanto los criterios ideológicos, aunque pueden constituir una fuente de legitimidad en determinados sistemas sociales, no constituyen un factor determinante de la evaluación.

En lo concreto la aplicación de una Política Social generará al menos dos tipos de efectos:

- Efectos *ouput*: es decir resultados inmediatos de la aplicación del programa que pueden ser coherentes o no con los efectos buscados.
- Consecuencias: es decir resultados directos o influencia en acontecimientos diferidos en el tiempo que, asimismo pueden ser coherentes o no con los efectos buscados y/o con los criterios ideológicos.

Scriven, (1991) ha planteado la existencia de 8 problemas básicos en la evaluación de las políticas públicas:

- 1.- El problema del propósito:** ¿para que fines globales se pone en marcha la evaluación?
- 2.- El problema de la organización (y del evaluador):** ¿Quién debería llevar a cabo la evaluación y como debería organizarse?
- 3.- El problema de la intervención:** ¿cómo puede describirse la temática objeto de evaluación, es decir, cómo oferta de servicios, como una forma de aproximar mercancías, como un amañera de garantizar derechos, etc? ¿Es la intervención una forma de conseguir un resultado previsto o se legitima por sí misma?

**4.- Los problemas de la implementación:** ¿cómo es la puesta en práctica y ejecución de la investigación formal y la obtención de los resultados finales?

**5.- El problema de los resultados:** ¿cuáles son los resultados inmediatos de la intervención? ¿y las consecuencias a medio y largo plazo?

**6.- El problema del impacto:** ¿qué factores, contingencias, o fuerzas causales explican los resultados?

**7.- El problema de los baremos:** ¿según qué criterios de valor deberían medirse las ventajas e inconvenientes de la intervención? ¿con qué criterios de valor se juzgará el éxito o el fracaso o el grado de satisfacción con los resultados?

**8.- El problema de la utilización:** ¿cómo deben utilizarse los resultados de la evaluación? ¿cómo se utiliza realmente?

## MODELOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

### 1.- Modelos centrados en la consecución de objetivos

Aunque han sido muy criticados y desde prácticamente los años 70 no se utilizan en sus versiones más restrictivas, han tenido y siguen teniendo una enorme influencia en las prácticas de evaluación (sobre todo de evaluación externa por encargo).

Su planteamiento es sencillo y fácilmente inteligible. Se plantea básicamente las siguientes preguntas:

- ¿Los resultados del programa son coherentes con los objetivos del mismo?
- ¿Hasta qué punto los resultados que se observan y que describen los evaluadores pueden ser considerados como consecuencia de la aplicación del programa de intervención?

Como puede fácilmente observarse, los modelos centrados en la consecución de objetivos no tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con la eficiencia, es decir con la relación entre costes y beneficios, entre recursos utilizados y

resultados obtenidos. Sólo se considera la descripción de los resultados previstos (objetivos) y los plazos de tiempo establecidos para ello.

Por otra parte, cualquier evaluación intermedia que se plantee (mientras se está ejecutando el programa) sólo tiene sentido en relación a los avances previstos en los diferentes momentos de evaluación predeterminados.

Se pueden plantear que existen al menos tres motivos por los que los modelos de evaluación basados en los objetivos mantienen una cierta vigencia:

- a) Razones democráticas. Los objetivos de los programas pueden ser considerados como compromisos políticos de los administradores con los administrados.
- b) Los objetivos proporcionan criterios al menos aparentemente objetivos para establecer los criterios de valor con los que evaluar los resultados de la aplicación de un programa.
- c) Los objetivos acaban pudiéndose traducir en términos descriptivos que resultan fácilmente comprensibles por parte de colectivos de población diversos.

En la otra cara de la moneda pueden plantearse algunas deficiencias que se identifican en los modelos basados en objetivos:

- No considera los costes de aplicación de las políticas. De esta manera, se centra en criterios de eficacia pero no tiene en cuenta la eficiencia y productividad de los programas.
- El hecho de no considerar la eficiencia implica que en muchas ocasiones no se pueden establecer comparaciones entre programas que pudieran resultar igualmente eficaces y variar la relación coste beneficio.
- Al centrarse en los objetivos asume el hecho de que existe una relación causal más o menos directa entre los programas aplicados y los resultados obtenidos.
- No tiene en cuenta que la aplicación de un programa puede tener como consecuencia una serie de resultados de rango superior a los objetivos. Así puede generar efectos perversos, multiplicadores o simplemente

colaterales que serán entendidos como adecuados o inadecuados en función de que agentes implicados los valoren.

- No distingue adecuadamente la diferencia entre finalidades y objetivos de forma que, en una sociedad compleja, en ocasiones el logro de los objetivos puede dificultar el de las finalidades que les dieron origen. El centramiento en los *ouputs* inmediatos puede hacer olvidar las consecuencias a largo plazo.
- No se considera el proceso de aplicación de los programas por lo que se dificulta su pilotaje y se inhibe el aprendizaje que se pudiera obtener al aplicar un modelo de “caja negra” en el que se sabe lo que entra y lo que sale pero no se analiza lo que ocurre en el intermedio

## **2.- Modelos de efectos colaterales**

De todos es conocido el hecho de que cuando aplicamos un programa de intervención a un sistema social (complejo) no sólo pueden obtenerse resultados previstos de antemano y buscados por el propio programa (objetivos) sino que se generan, casi inevitablemente, otros efectos no controlados o previstos, que son involuntarios y que, en muchas ocasiones, no son reconocidos como efectos del programa.

Los modelos de efectos colaterales constituyen una ampliación de los modelos más clásicos de evaluación de objetivos, a fin de abarcar también los resultados no previstos e involuntarios de un programa de intervención. En este sentido cabe coincidir en que los objetivos siguen manteniendo un lugar central en el modelo

Los efectos colaterales pueden plantearse:

- Durante en proceso mismo de ejecución del programa
- Inmediatamente después de su finalización (*ouput*)
- Como una consecuencia a largo plazo

Asimismo, en función de sus cualidad, los efectos colaterales pueden ser:

- Nulos, cuando se valoran como indiferentes a los objetivos y finalidades de los programas.
- Perversos, cuando actúan dificultando la obtención de las finalidades o los objetivos del programa.

- Multiplicadores, cuando aceleran o aumentan las posibilidades de obtención de los objetivos tanto en su rapidez como en sus dimensiones.

En esta línea de clasificación de los efectos colaterales se han introducido distinciones en función de que los efectos fuesen: voluntarios o involuntarios, previstos o imprevistos, y situados en la zona de los objetivos o alejados de la zona de los objetivos

La evaluación de los efectos colaterales ha planteado la posibilidad de desarrollo del pensamiento estratégico de tal manera que se reconozca la complejidad de los sistemas sobre los que se pretende actuar. En este sentido, no sólo se han desarrollado instrumentos de planificación estratégicas (tendientes a identificar caminos críticos para alcanzar situaciones definidas como visión/objetivo), sino también de dirección estratégica (que permite dotar de criterios para la toma de decisiones, tanto en el diseño de los programas como en la implementación y ejecución).

### **3.- Modelos de evaluación e los resultados totales o libres de objetivos**

La referencia del modelo de evaluación libre de objetivos fue desarrollada por Scriven (1973, 1974, 1980, 1991). Scriven plantea que la fijación del punto de partida de la evaluación en los objetivos puede dificultar la tarea de los evaluadores de identificar el conjunto de los diferentes impactos del programa evaluado. Para ello es importante que se identifiquen todos los resultados generados incluso renunciando, en ocasiones, a conocer cuales eran las pretensiones de quienes lo diseñaron y pusieron en marcha.

Los objetivos parecen construir la realidad a su alrededor en la mente de los evaluadores de forma que los efectos sólo se perciben en la medida que se relacionan con los objetivos. Este efecto “corsé” puede llegar a impedir a los evaluadores identificar efectos colaterales no previstos y, sobre todo, consecuencias a largo plazo y subproductos que permanecerían de otra manera ocultos.

Scriven plantea que la evaluación libre de objetivos se puede optimizar de forma que se comparen los efectos identificados del programa con las necesidades de los clientes o usuarios de los mismos

Tampoco en este modelo se atiende a los procesos de implementación y a cuestiones relacionadas con el coste / beneficio de los programas

#### **4.- Modelos orientados al cliente**

En estos modelos el punto de partida son las necesidades expresadas o no de los clientes de la evaluación. Se entienden aquí por clientes ,a aquellos que son titulares de los programas de intervención y que no coinciden necesariamente con los usuarios de los programas. Esta distinción entre clientes del programa (consumidores del programa) y clientes de la evaluación (consumidores de la evaluación) resulta esencial incluso en el caso, que en ocasiones ocurre, de que ambos colectivos sean coincidentes.

Desde modelos orientados al cliente no puede decirse que los usuarios participen en la evaluación sino que su implicación se reduce, en muchas ocasiones, a actuar como fuente de información o de opinión.

El principal factor determinante de estos modelos es la identificación de los distintos clientes, es decir, de todos aquellos que pueden usar los resultados de la evaluación. Así por ejemplo si consideramos la evaluación de un programa de atención a ancianos habría que considerar los intereses de los mismos ancianos, los de la Administración Pública, los de las organizaciones que gestionan el servicio, los representantes de las poblaciones en las que se ubica el servicio, los de los familiares de los ancianos, etc.

Como puede observarse con facilidad en este tipo de modelos aparece una multiplicidad de valores y criterios de medida de la eficacia. En algunos caso se plantearán por tanto sólo los resultados finales y en otros, dependiendo de los clientes considerados, también los costes y la relación coste / beneficio

#### **5.- Modelos participativos**

Se consideran modelos participativos aquellos que incorporan como agentes activos de la evaluación a las personas interesadas en los resultados de la evaluación. A diferencia de lo que ocurre en los modelos orientados al cliente, aquí si se considera una participación que puede ir más allá de actuar como simple fuente de información u opinión.

Pueden identificarse a continuación y de manera simplemente indicativa las grandes fases que habitualmente describen los modelos participativos de evaluación:

- Creación del equipo de pilotaje de la evaluación
- La evaluación se inicia con la identificación de todos aquellos que puedan estar interesados en los resultados del programa o de la evaluación del programa, así como de aquellos que dedicaron esfuerzos en alguna fase de su diseño o ejecución.
- El siguiente paso consiste en señalar hasta qué punto estar interesado puede considerarse como una forma de estar implicado en la evaluación. Esta implicado significa aquí que se forma parte de los agentes que han de ejecutar parte de la evaluación o que asume la responsabilidad en los resultados de la misma. Los implicados, convertidos en participantes son los que proporcionan los problemas a investigar, los criterios generales a utilizar y la validación de los instrumentos teniendo muy presente la importancia de la validez aparente de los mismos.
- A partir de este momento se utilizan todo tipo de técnicas que el equipo de pilotaje de la evaluación considere oportunas, aunque en general se les da prioridad a las técnicas de corte cualitativo: entrevistas en profundidad, observación sistemática, análisis documental, relatos de experiencia, análisis de casos, grupos focalizados, etc.
- Identificación de los problemas cruciales
- Análisis de los datos
- Elaboración de informes y presentación de los resultados. Ello se realiza a cada uno de los participantes utilizando técnicas diferenciadas y adaptadas a las características de estos.

Entre las ventajas de los modelos participantes pueden señalarse las siguientes:

- Se aprovecha al máximo el conocimiento incorporado por todos los participantes a través de su experiencia en el programa.
- Aumenta la probabilidad de uso de los resultados de la evaluación



- Se adapta a una diversidad de criterios y preocupaciones

Por otra parte, entre los inconvenientes:

- Casi siempre se ignoran los costes de los programas
- Resulta muy extenso en el tiempo y habitualmente es caro
- La idea de participante es confusa. No existen criterios previos y objetivos acerca de quien ha de ser considerado participante y quien no.
- No existen criterios previos que permitan categorizar a los diferentes participantes
- Pueden existir sesgos sociales en la selección de los participantes. Así puede darse prioridad a aquellos que son más visibles socialmente, están más organizados o más comprometidos o tienen una mayor influencia

## **6.- Modelos económicos**

Contrariamente a los anteriores, los modelos económicos dan mucha importancia a los costes. En los modelos económicos ocurre lo contrario. Es por ello que tienen en común la medida de la productividad como el resultado de la división de los *output* entre los *input*, así como los análisis coste-beneficio en el que los *input* se miden en términos monetarios y los *output* en términos de impactos reales objetivos.

### **MODELO DE EVALUACIÓN DE STUFFLEBEAM**

Considera la evaluación como un factor integrado en el propio programa de acción y no como una acción aislada.

Así, la evaluación constituye un instrumento de pilotaje del programa permitiendo la estimulación y la planificación de cambios.

El modelo plantea cuatro dimensiones de evaluación que resultan de utilidad especialmente si responden a necesidades organizativas más que individuales.

Podemos identificarlo a partir del acrónimo CIPP

- C:** Contexto
- I:** Inputs
- P:** Proceso
- P:** Producto.

### **Evaluación del Contexto**

Define el contexto institucional, identifica la población objetivo, valora las necesidades y la oportunidad de satisfacerlas, así como las condiciones y restricciones para ello.

Diagnostica los problemas que subyacen a las necesidades identificadas y se plantea si los objetivos propuestos son coherentes con las necesidades valoradas.

Las metodologías que utiliza se relacionan con análisis de sistemas, revisión documental, audiciones, entrevistas, etc.

Pretende establecer el marco de referencia en el que se inserta el programa de acción y proporciona información básica sobre la que juzgar los resultados.

### **Evaluación del Input**

Identifica y valora la capacidad del sistema, las estrategias alternativas, la planificación de los procedimientos en función de estrategias, y los presupuestos.

Utiliza métodos relacionados con los inventarios de recursos materiales y humanos, análisis de aplicabilidad y viabilidad de las estrategias y procedimientos, consulta a expertos y ensayos piloto.

Pretende seleccionar recursos, estrategias y planes procedimentales. Proporciona información básica para juzgar la realización.

### **Evaluación del Proceso**

Identifica y pronostica durante el proceso las desviaciones respecto a la planificación inicial. Proporciona información para la toma de decisiones preprogramadas, y permite describir y juzgar actividades y procedimientos.

Requiere de métodos que suponen la participación de los implicados en el programa de acción.

Tiene como finalidad el perfeccionamiento de la planificación y procedimientos de los programas en curso (control de los procesos).

Proporciona esquemas de trabajo que mostrarán su utilidad posteriormente para la interpretación de los resultados.

### **Evaluación del Producto**

Recopila descripciones y juicios sobre resultados y los relaciona con objetivos así como con los datos y criterios procedentes de las tres dimensiones de evaluación precedentes.

La evaluación del producto se realiza también durante el proceso de aplicación del programa a fin de analizar e interpretar los resultados que se van obteniendo.

Requiere definir operativamente criterios de juicio sobre resultados, tanto cualitativos como cuantitativos.

Incorpora la evaluación "libre de objetivos".

## **MODELO DE EVALUACIÓN DE ALKIN**

Este modelo, desarrollado en la Universidad de California, plantea la evaluación como un proceso en el que es necesario determinar los criterios y formas de toma

de decisión acerca de las actividades básicas que configuran las actividades concretas que comporta la evaluación. Por lo tanto la pretensión del modelo es fundamentalmente apoyar la toma de decisiones técnicas del evaluador respecto a la selección de información, categorización y análisis de la información relevante para la evaluación.

De forma premeditada, el modelo pretende inducir al evaluador a prestar la misma atención a los procesos de trabajo del proyecto que a los productos y resultados obtenidos. Ello es así, fundamentalmente, porque la intencionalidad del modelo no es tanto la de evaluar las consecuencias de la aplicación de un programa de intervención como la calidad del propio programa en tanto que tal

Consta de cinco estadios:

### **1.- Valoración de necesidades**

Cómo se han seleccionado los objetivos. Es decir como se ha establecido la identificación de las discrepancias entre la realidad actual y la deseada., entre lo que es y lo que se pretende que sea. La valoración de necesidades conlleva la selección de los problemas sobre los que se pretende intervenir.

### **2. Planificación de programa**

Cuáles son los criterios a través de los que se decide establecer un tipo de programa u otro. En función de qué se decide que un curso de acción es el idóneo para abordar las necesidades y los problemas derivados de ellas.

### **3.- Instrumentalización**

Se plantea en qué medida se muestra coherente la actividad que se realiza con las propuestas diseñadas en el programa. Cuando se evalúa la instrumentalización durante la ejecución del programa puede conllevar la modificación sustancial de la planificación.

### **4.- Evaluación de los progresos**

Hasta qué punto se están alcanzando los objetivos previstos en diferentes momentos establecidos de la ejecución del programa (hitos). Aunque se insiste en la identificación de los progresos en términos de objetivos y por tanto de análisis de los *gap* (desviaciones), se incorpora también la

identificación de resultados no previstos, y de todo tipo de productos que van emergiendo como resultado de la aplicación del programa.

## 5.- Evaluación de los resultados

La finalidad de la evaluación de los resultados es fundamentalmente la toma de decisiones acerca de si el programa ha de ser conservado, eliminado o modificado para posteriores aplicaciones

### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA DE REFERENCIA

**Alkin, M., Dailak, R., y White, P.:** *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?*. Newbury Park, CA.: Sage, 1979

**Cohen,E. y Rolando.F.:** *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI, 1993

**Guba, E.C. y Lincoln, Y.S.:** *Fourth-Generation Evaluation*. Newbyry Park, Ca.: Sage, 1989

**Perez-Llantada, M<sup>a</sup>.C.: y López, A.:** *Evaluación de programas de salud y servicios sociales. Metodología y ejemplos*. Dykinson, Madrid, 1999

**Scriven, M.:** *The logic of Evaluation*. Inverness, C.A. Edgepress, 1980

**Scriven, M.:** *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, CA.: Sage, 1991

**Stufflebleam, D.L. y Shinkfield, A.J.:** *Evaluación sistemática*. Paidós, 1987

**Verdung, E.:** *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Asuntos Sociales (INSERSO), Madrid, 1997