

Funciones sociales de la evaluación

1. La evaluación de programas ante el reto del bienestar social

Cuando hablamos de programas de intervención social (socioeducativos, sociosanitarios, psicosociales) nos estamos refiriendo a situaciones que se dan en nuestra sociedad y que queremos mejorar. El punto de partida puede ser una situación considerada negativa (no importa cómo la denominemos: problema social, necesidad social, marginación, inadaptación, etc.), o un riesgo de que suceda algo considerado no deseable (entonces hablamos de prevención), o simplemente una aspiración compartida para mejorar algo (entonces hablamos de “desarrollo” o de “promoción de”, por ejemplo, comunitario, de la salud o de la calidad de vida) (Casas, 1996).

Parece fácil consensuar que el **objetivo último** de cualquier programa de intervención social, de cualquier política social, es el **aumento del bienestar** de la población destinataria. De hecho, así lo vemos en muchas definiciones. Podríamos resumir la evaluación de programas de intervención social como una actividad, rigurosamente fundamentada, que pretende saber hasta qué punto hemos mejorado el bienestar de un grupo de personas con el conjunto de intervenciones desarrolladas en un programa, y hasta qué punto lo podríamos hacer de una forma mejor y más eficiente.

Si la evaluación de programas está al servicio de la intervención social, una pregunta crucial es: **¿Cómo puede la evaluación de programas contribuir al bienestar social?**

A pesar de que la definición que hemos dado de evaluación de programas parezca clara, la historia se ha encargado de demostrarnos que no lo es. Como ya señalaban Shadish, Cook y Leviton (1991), cuando evaluamos un negocio el criterio “beneficio” que utilizamos para juzgar si funciona bien está bastante claro para todo el mundo, y todos estamos de acuerdo en que el criterio monetario y el referente temporal son las coordenadas clave para evaluar resultados.

Si por un momento pensamos sólo en los programas de intervención social desarrollados por administraciones públicas, es fácil ver que el problema del “objetivo último” o de las “coordenadas clave para evaluar resultados” no es tan fácilmente delimitable como en la empresa privada con ánimo de lucro, posiblemente porque la realidad es que no existe un sólo objetivo último fácilmente acotable o, en cualquier caso, no es únicamente el bienestar social.

Nos encontramos entonces ante una situación muy particular para la



metodología científica: tenemos un objetivo que a menudo no se puede delimitar claramente, no tanto por falta de buenas definiciones nominales y operacionales sino porque los agentes que configuran el contexto social donde se persigue el objetivo tienen dificultades muy considerables para **consensuar su delimitación**. Dicho de manera más sencilla: ¿qué significa “mejor” socialmente? ¿para qué y en qué sentido tenemos que hacer mejor y más eficiente un programa?

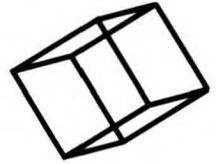
Cuando evaluamos programas sociales, frecuentemente ni está claro qué quiere decir “bienestar social” como objetivo (sorprendentemente está aún menos claro el significado de “social” que el de “bienestar”), ni tampoco que este objetivo último, aparentemente “universalizable”, defina las coordenadas más importantes de lo que se quiere conseguir con el paso de tiempo, ya que siempre aparecen “otros” objetivos implícitos o explícitos. En el desarrollo de programas de intervención social siempre hay una diversidad de agentes sociales implicados. Los intereses y expectativas de cada grupo de agentes pueden ser sensiblemente diferentes, y de hecho lo son, dando lugar a objetivos implícitos diversos a pesar de que exista un acuerdo genérico alrededor del “bienestar” (Casas, 1995).

Entre estos agentes podemos destacar:

- Los que asumen la máxima responsabilidad (políticos, presidentes de instituciones, que acostumbran a coincidir con los contratistas de hecho de las evaluaciones y son quienes las pagan).
- Los que gestionan (funcionarios, sobretodo de alto nivel, y administradores).
- Los que ejecutan las actuaciones (técnicos).
- Los usuarios (o destinatarios de los servicios y actividades del programa, que muchos autores anglosajones definen como los “clientes”).
- Las personas próximas a los usuarios (familiares, usuarios potenciales, o sea, los que configuran el contexto social cercano).
- Aquellos que configuran la opinión pública (ciudadanos en general, movimientos asociativos, profesionales de la información, es decir, los que configuran un contexto social más amplio pero con implicaciones en relación al programa).

Sólo a título de ejemplo, veamos algunos sentidos diferentes del adjetivo *social*:

- Que existe en la sociedad o se da en ella a nivel general (sociedad).
- Que afecta a una mayoría de ciudadanos de una colectividad (ampliamente compartido, comunitario).
- Que es merecedor de respuestas por parte de otros miembros de la misma colectividad (socio-ético).
- Que es responsabilidad de las instancias representativas y responsables de la sociedad (público).



- Que apela a una responsabilidad colectiva (a pesar de que quizás sólo afecte a una minoría), o sea, que se considera que es preciso darle una respuesta desde instancias representativas de la sociedad (psico-socio-político).

¿Qué interpretará, pues, el sentido *social* que acompaña a un objetivo de bienestar?

2. Funciones socio-políticas en la historia de la evaluación de programas de intervención social

La evaluación de programas de intervención social emergió de la colaboración entre científicos sociales y políticos sociales. Los estudiosos sitúan este nacimiento en los EE.UU con el cambio de siglo y señalan un primer periodo de tímida expansión a lo largo de los años 30, particularmente con los intentos de evaluación experimental de los programas sociales de la *New Deal* de Roosevelt.

La segunda, y en este caso gran expansión, coincide con el nacimiento, a finales de los años 60, del “movimiento de los indicadores sociales” en aquel país y ha sido referida como la “edad de oro” de la evaluación de programas. La euforia de aquel momento fue que aparecieran dotaciones presupuestarias muy importantes para evaluar gran número de programas federales. Para entender que sucedió en aquel período es muy útil recurrir a las hipótesis de Inglehart (1990): la crisis de la conciencia social de una sociedad tecnológicamente avanzada hace que emerjan nuevos valores post-materiales. Con esta nueva sensibilidad no sólo hay un renovado interés por los grupos más desfavorecidos, incluido un “redescubrimiento de la pobreza”, sino que también hay una fuerte presión de la opinión pública exigiendo una mejor rentabilidad a los impuestos que pagan, los cuales consideran mal invertidos en programas sociales que no resultan útiles de realizar y ni siquiera capaces de paliar los problemas existentes. Según este análisis, los agentes sociales que contribuyen a la expansión de la evaluación de programas no son sólo los políticos (que encargan las evaluaciones) y los científicos (que diseñan evaluaciones rigurosas) considerados habitualmente, sino que también aparecen como agentes, quizás secundarios, en forma de grupos de presión frente a los políticos y también frente a las administraciones públicas, los ciudadanos y los medios de comunicación social.

En los primeros momentos la evaluación de programas es entendida simplemente como la aplicación del método científico para conocer con rigor el grado de consecución de los objetivos señalados. Poco a poco, sin embargo, los objetivos y funciones de la propia evaluación de programas se redefinirán y ampliarán. No es de extrañar porque se va desvelando que

La evaluación de programas tiene un objetivo nuclear: facilitar la toma de decisiones

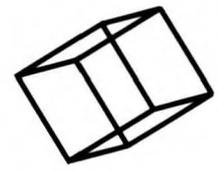
los objetivos implícitos a menudo no son simplemente secundarios. Políticos y administradores públicos quieren disminuir la crítica social a la que se ven sometidos, quieren mostrarse sensibles a la presión que reciben y dar respuestas rápidas y con altas garantías de éxito. El estallido del “movimiento” es la expresión política de la convicción de que los científicos evaluadores de programas darán esta garantía y, por ello, deciden invertir en ella mucho más dinero. Está claro que lo que había pasado justo antes es que los propulsores del *movimiento* se presentaron en sociedad como una ambiciosa promesa en este sentido (Bauer, 1966; Casas, 1989).

Diversos autores consideran que la consolidación de la evaluación de programas como ámbito o disciplina social aplicada bien diferenciada, se perfila definitivamente con la aparición de los dos volúmenes coordinados por Struening y Guttentag en 1975 con el título de *Manual de investigación valorativa* (Brewer, 1983). La investigación valorativa (o *evaluativa*), se define como la aplicación de técnicas de investigación social al estudio de programas sociales a gran escala.

Pero no podemos olvidar el contexto de esta consolidación. En el año 1975 el *movimiento* de los indicadores sociales ya había entrado en crisis en los EE.UU. debido a lo que se denominó la *disputa fundamental de los indicadores sociales* (Plessas y Fein, 1972): la imposibilidad de armonizar las urgencias políticas con los requisitos de rigor científico. Los presupuestos para evaluar programas se recortaron drásticamente.

Hoy en día está ampliamente asumido que la evaluación de programas sociales implica algo más que una investigación en el sentido habitual, ya que debe incluir juicios de valor sobre el funcionamiento y/o los resultados de los servicios y/o las inversiones que conforman cada programa. Generalmente se consideran seis formas de juzgar el valor de un programa: la pertinencia, la suficiencia, el progreso, la eficacia, la eficiencia y la efectividad (Fernández-Ballesteros, 1995).

Con el paso de los años se ha ido clarificando que, además de **medir el grado de consecución de los objetivos perseguidos por un programa** (denominado *evaluación retroactiva* o de ejecución ya que analiza aquello sucedido hasta un momento determinado), la evaluación de programas tiene, habitualmente, otro objetivo nuclear: **facilitar la toma de decisiones** de cara al futuro, sea en relación a la continuidad o modificación del programa, o sea en relación a otros programas destinados a la misma población o similar (actividad que se denomina “evaluación proactiva” o de asistencia a la toma de decisiones). Esta segunda función se ha demostrado particularmente importante en programas sociales de alcance internacional. Se ha destacado por parte de muchos autores que las funciones que juega la evaluación de programas pueden ser muchas más que las señaladas en sus objetivos explícitos. Para identificarlas el evaluador debería de conocer con exactitud **por qué** se le encarga una evaluación. Es frecuente que existan



otras funciones de carácter político, económico e institucional. Como señala Fernández-Ballesteros (1995), por ejemplo, hay evaluaciones que se encargan de evaluar decisiones presupuestarias, justificar actuaciones ya emprendidas y de eliminar o sustituir premeditadamente un programa con argumentos científicos.

Por la forma como hemos presentado hasta ahora la reflexión, puede parecer que la evaluación de programas de intervención social esté fundamentalmente al servicio de los políticos y de los altos funcionarios. Es preciso, sin embargo, que ampliemos el espectro de la intervención social a las ONGs que participan en ella y, entonces, matemos los dos grupos de implicados que pasan a ser: los que toman decisiones y financian los programas, por un lado, y los gestores que los ejecutan, por otro.

Evidentemente, **estar al servicio de aquellos que tienen la máxima responsabilidad sobre los programas de intervención social** es una función social crucial de evaluación de programas. Es evidente que estos agentes de la intervención encarguen evaluaciones y paguen a los evaluadores. Sus diversas expectativas y necesidades han sido claramente incorporadas en los listados de objetivos y funciones de la evaluación de programas a partir de los años 70.

Un problema de fondo fue apuntado ya en un trabajo pionero de Campbell (1969) en el cual distinguía entre políticos “experimentales”, que aceptan una evaluación neutra y rigurosa de los programas de los que son responsables con el fin de, posteriormente, poder tomar decisiones adecuadas; y políticos *atrapados*, que no pueden o no están dispuestos a aceptar ningún tipo de error o fracaso en los programas que dependen de ellos. En este último caso sí que parece que la evaluación de programas tienda a estar sólo al servicio de quien paga.

Esta segunda situación, nada rara, lleva a la confrontación de expectativas entre el contratista y el profesional de la evaluación. Si el evaluador es externo es presumible que sus informaciones, cuando sean sentidas como *negativas*, resulten silenciadas; si es interno queda sometido a contradicciones éticas importantes que acostumbran a llevarlo a *quemarse* (*burning out*).

En cualquier caso queda por responder una cuestión muy crítica: ¿es preciso que la evaluación de programas esté al servicio de alguien más ¿puede realmente estarlo?

3. Funciones de la evaluación de programas en la construcción social del conocimiento

No han faltado autores que hayan criticado el *utilitarismo ateorético* de muchos libros sobre evaluación de programas que se limitan, únicamente, a describir métodos de evaluación (Shadish, Cook y Leviton, 1991).

Los profesionales de la intervención social son agentes cruciales en cualquier evaluación de programa

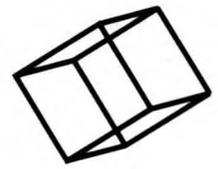
En ciencias sociales no disponemos de grandes teorías omniabarcativas de las dinámicas sociales debido a la complejidad intrínseca de las situaciones que estudiamos y sobre las que se interviene. Generalmente sólo podemos utilizar diversas microteorías o *teorías de alcance medio*, para intentar comprender la dinámica de una situación que se pretende cambiar. Con el fin de mejorar nuestro potencial de conocimiento hemos ido consensuando, durante las últimas décadas, la necesidad de trabajar plural o interdisciplinariamente. A menudo las hipótesis de trabajo sobre las que nos movemos, sobretodo ante situaciones relativamente nuevas, no tienen antecedentes o equivalentes claros, y cada contexto social puede resultar incomparable con otros en muchos aspectos.

Por otro lado, las intervenciones sociales nos colocan frente a problemas de carácter decididamente tecnológico: una vez hipotetizado un cambio como mejora de la situación objeto de intervención: ¿cómo desarrollarlo, con qué instrumentos, procedimientos o técnicas?

A menudo apelamos a las habilidades de los profesionales, no se puede olvidar que las habilidades tecnológicas de los cirujanos o de los ingenieros están basadas en elaborados conocimientos teóricos de las ciencias médicas y físicas respectivamente. Los profesionales de la intervención social a menudo tienen que extrapolar teorías y técnicas desde otros ámbitos, e incluso inventarlas, cuando se les encarga el entrenamiento (generalmente con urgencia) de cualquier tipo de problema novedoso sobre el que existe poca o ninguna investigación previa; después se observa que, a pesar de que sus conocimientos son asistemáticos, constituyen la primera fuente de información para el investigador que quiere profundizar en el fenómeno (por ejemplo, los primeros listados de indicadores de riesgo ante muchos problemas sociales son construidos, generalmente, a partir de las observaciones de los profesionales de campo). Los profesionales de la intervención social son pues, claramente, agentes cruciales en cualquier evaluación de programa.

Estas consideraciones nos llevan a la evidencia de que la evaluación de programas a menudo constituye una situación muy favorable para desarrollar dos funciones de particular interés científico y técnico: **la mejora del conocimiento básico respecto al funcionamiento del fenómeno sobre el que se interviene**, lo que equivale a decir que posibilita el contraste de ciertas teorías e hipótesis utilizables para establecer objetivos de cambio; y **la mejora de técnicas de intervención social**, incluido el aprendizaje profesional de lo que se denomina *buenas prácticas*.

Al menos en nuestro entorno sociocultural, pocos programas de formación de los profesionales de la intervención social contemplan un conocimiento mínimamente adecuado de los procedimientos de evaluación de programas. Ésto, sin duda, ha dificultado la aparición de una **cultura profesional decididamente proactiva sobre la evaluación**, muchos profesionales



nunca incorporan diseños o actividades evaluativas en los programas o proyectos que son de su competencia. Raramente se asume que el diseño de evaluaciones pueda y deba tener **objetivos de aprendizaje**, tanto teóricos (sobre el fenómeno que se intenta cambiar) como técnicos (mejora de los instrumentos y procedimientos para conseguir los fines y objetivos perseguidos).

Las evaluaciones que se hacen, asistemáticas, a menudo sólo se emiten de forma oral o esquemática sin disponer de texto escrito que se pueda difundir o publicar. Son bien conocidas las dificultades que tienen las revistas especializadas de este ámbito para conseguir buenos artículos de evaluación sobre experiencias prácticas reales. Ésto comporta que determinados errores se repitan cada vez que se inicia un programa en lugares diferentes y que las “buenas prácticas” no sean conocidas y diseminadas.

Para terminar de complicarlo, la existencia de políticos o contratistas *atrapados* ha llevado a que la evaluación de programas se tome, por parte de muchos profesionales de la intervención social, como una imposición externa, ajena a sus intereses y que funciona sobretodo como un mecanismo de control.

Habría que fomentar una actitud diferente entre los profesionales de la intervención social en la dirección de la sugerida cultura profesional de la evaluación. Los profesionales somos los primeros interesados, y podríamos ser los primeros beneficiados, en la potenciación de las funciones evaluadoras que ayuden a un mayor conocimiento de diferentes problemáticas sociales y de la forma de solucionarlas. Este conocimiento puede redundar en un cambio, más ampliamente social, de la **cultura como solución a los problemas colectivos**. Desde la defensa de un alto nivel de profesionalidad se deberían unir esfuerzos para garantizar que todo profesional disponga de espacio y tiempo para realizar ambos tipos de funciones evaluadoras en todo programa o proyecto de intervención social (aprendizaje básico y aprendizaje técnico), a pesar de que nadie las encargue explícitamente.

Si aumentamos el nivel de formación para la evaluación de profesionalidad y de cultura evaluadora orientada a la ampliación social (compartida) de conocimientos, también podríamos empezar a superar algunos de los problemas que hoy en día están motivando serias críticas (y por lo tanto, desprestigio) de los pocos equipos que, tanto a nivel de atención primaria como especializada, realizan evaluaciones dentro de nuestro sistema de bienestar: la diversidad de criterios de diferentes equipos ante situaciones parecidas; la desconfianza entre equipos ante evaluaciones que hacen otros, llevando a una repetición de evaluaciones a menudo difícil de entender y que acaba bloqueando algunas actuaciones o ralentizándolas de forma exasperante (e incluso reproduciendo la vivencia de que la evaluación sólo sirve para controlarse los unos a los otros); la falta de una adecuada articulación entre los equipos que se derivan casos evaluados; algunas de

las dificultades y resistencias para trabajar interdisciplinariamente; las dificultades para ligar evaluación y actuación interventiva propiamente dicha, dando continuidad coherente a los procesos en los que quedan inmersos los usuarios, etc.

4. Funciones psicosociales y socioeducativas de la evaluación de programas en relación a los medios de comunicación social y a la comunidad

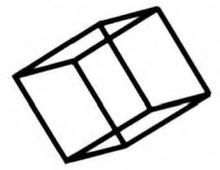
Durante mucho tiempo se ha pretendido estudiar el bienestar social como una realidad social “objetiva”, directamente observable y medible.

En el mismo período del “movimiento” de los indicadores sociales (sería preciso volver a utilizar aquí las hipótesis de Inglehart, 1990) emergió en los EE.UU. un gran interés por estudiar las percepciones y evaluaciones de los ciudadanos en relación a los servicios que reciben. Científicos sociales defensores de esta perspectiva se atrincheraron alrededor de un concepto que revitalizaron: la **calidad de vida**. La calidad de vida fue definida como una función del entorno material y del psicosocial. Se ha asumido inequívocamente que la calidad de vida no incluye solamente las dimensiones “objetivas” del bienestar sino también las “subjetivas”, es decir, las psicosociales (Casas, 1989; 1996a).

En las dificultades para superar muchos problemas o necesidades sociales, o para llevar a cabo programas de intervención social, se han ido acumulando evidencias que juegan un papel muy destacado en determinados fenómenos que forman parte del contexto social en el que se pretende cambiar o mejorar algo. Son fenómenos generalmente sutiles para el observador ajeno: actitudes, estereotipos, percepciones, representaciones, prejuicios, etc., que generan “resistencias”, alarma social, reacciones sociales u otras dinámicas que se oponen a los tipos y formas de mejoras sociales planteadas. Hemos visto que un fenómeno determinado fue la presión de la opinión pública en la consolidación de la propia evaluación de programas.

A pesar de que existan ya algunas obras especializadas (ver, por ejemplo, Howitt, 1982), creo que en el ámbito de la intervención social, y muy particularmente en lo que se refiere a la evaluación de programas, falta dedicar muchísima atención a estos aspectos, sobretodo los empleados en el contexto social más amplio.

La representación que los ciudadanos se hacen de muchos problemas sociales y la forma “lógica” de solucionarlos, han evidenciado algunas investigaciones que son profundamente diferentes de las de los profesionales (Casas y Duran, 1995). Sabemos que los medios de comunicación social tienen una gran influencia sobre muchas de ellas, y que a menudo éstos resultan más negativos que positivos. ¿Cómo podemos contrarrestarlo?



¿Se puede llevar a cabo una función didáctica con los profesionales de la información para así influir en la opinión pública de forma que contribuya a la buena marcha de los programas? El interés centrado en la morbosidad y la negatividad, que arrastra a muchos profesionales de la información (y a muchos ciudadanos que conforman la audiencia) hace que parezca un reto imposible, pero también es cierto que cada vez va adquiriendo más fuerza el denominado periodismo de investigación, más interesado en profundizar en temas de relevancia social.

¿Puede la evaluación de programas contribuir a mejorar en bienestar social influyendo sobre el contexto social más amplio? De hecho a veces lo hace, y quizás lo que sería preciso es hacerlo de una forma más consciente y decidida.

La información pública, basada en datos rigurosos, sobre las posibilidades de la evaluación de programas y sobre la marcha de éstos no tiene que estar reñida con la utilización de un lenguaje asequible. Tampoco tiene que amenazar al secreto profesional. En lugar de esconder los errores, como si constituyeran formas de vergüenza profesional o institucional, es preciso poder explicar que nuestro trabajo está lleno de fuentes incontrolables de error, pero que aprendemos mucho más en mejorar el bienestar de todos si podemos debatirlas.

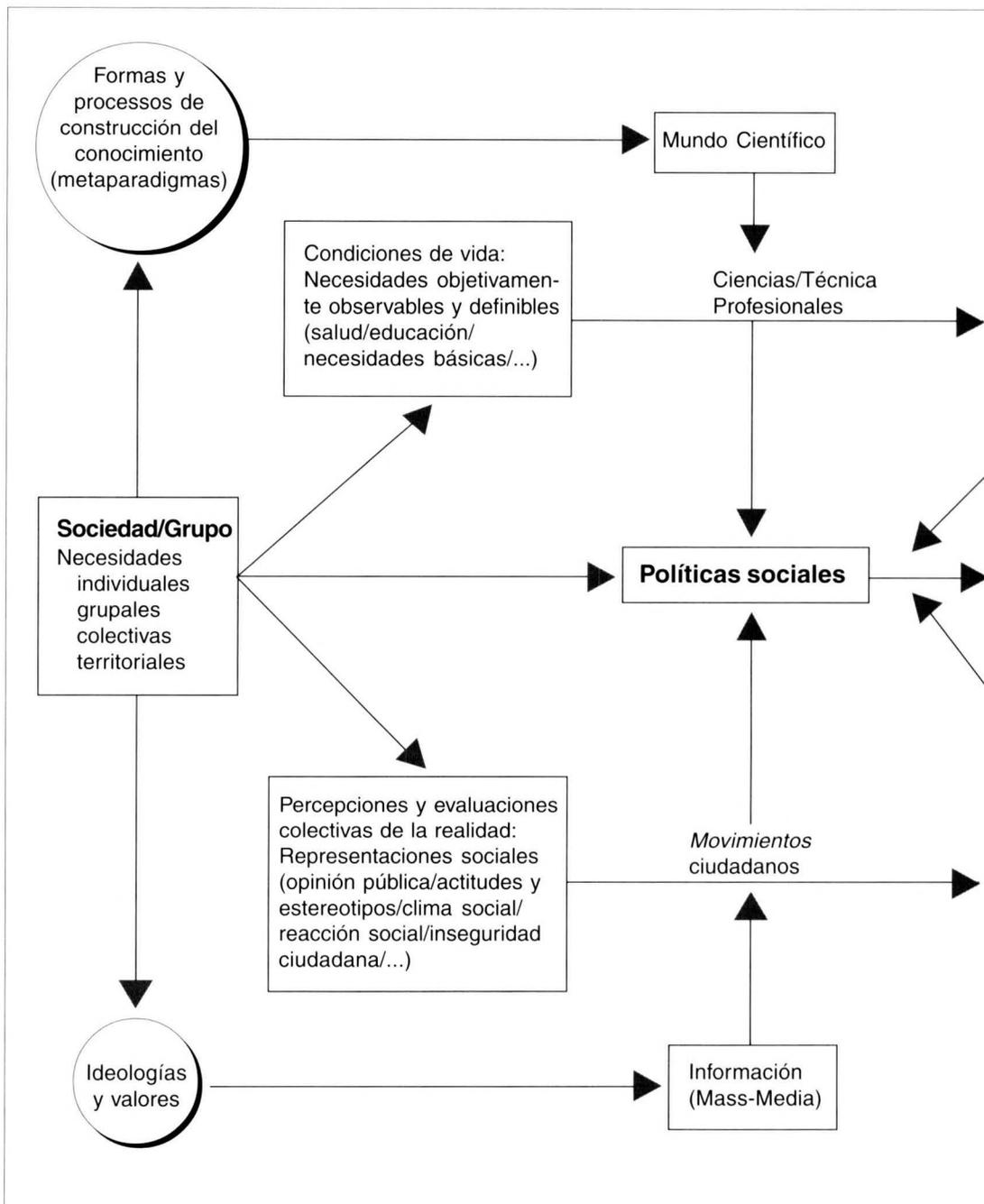
La nueva cultura de la evaluación tiene que implicar más a los ciudadanos como agentes de la construcción de su propio bienestar. La nueva interdisciplinariedad debe incluir más decididamente a los profesionales de la información.

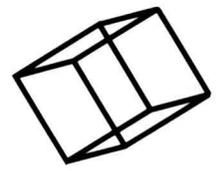
5. La articulación de todos los agentes sociales implicados en la evaluación de programas

Hemos visto que el listado de agentes implicados en la intervención social, y por lo tanto en su evaluación de programas, es largo y, como incorpora nuevas expectativas, su articulación puede ser compleja.

Se ha defendido repetidamente (Medina, 1988; Alvira, 1991; Fernández-Ballesteros, 1995) que la participación de todos ellos en el proceso evaluativo es muy importante para eliminar barreras y conseguir una buena calidad en los resultados de la evaluación. Es sabido que la participación no se aprende en teoría o con discursos teóricos sino ejerciéndola y practicándola. El proceso de avance por este camino puede ser largo, y el reto global muy ambicioso, pero está claro que la evaluación de programas de intervención social nos interesa a todos si queremos mejorar el bienestar social y las razones de este interés son diferentes, es preciso entenderlas como complementarias en lugar de ponerlas en juego como contrapuestas. A partir de aquí a cada grupo de agentes sociales implicados se nos ofrecen

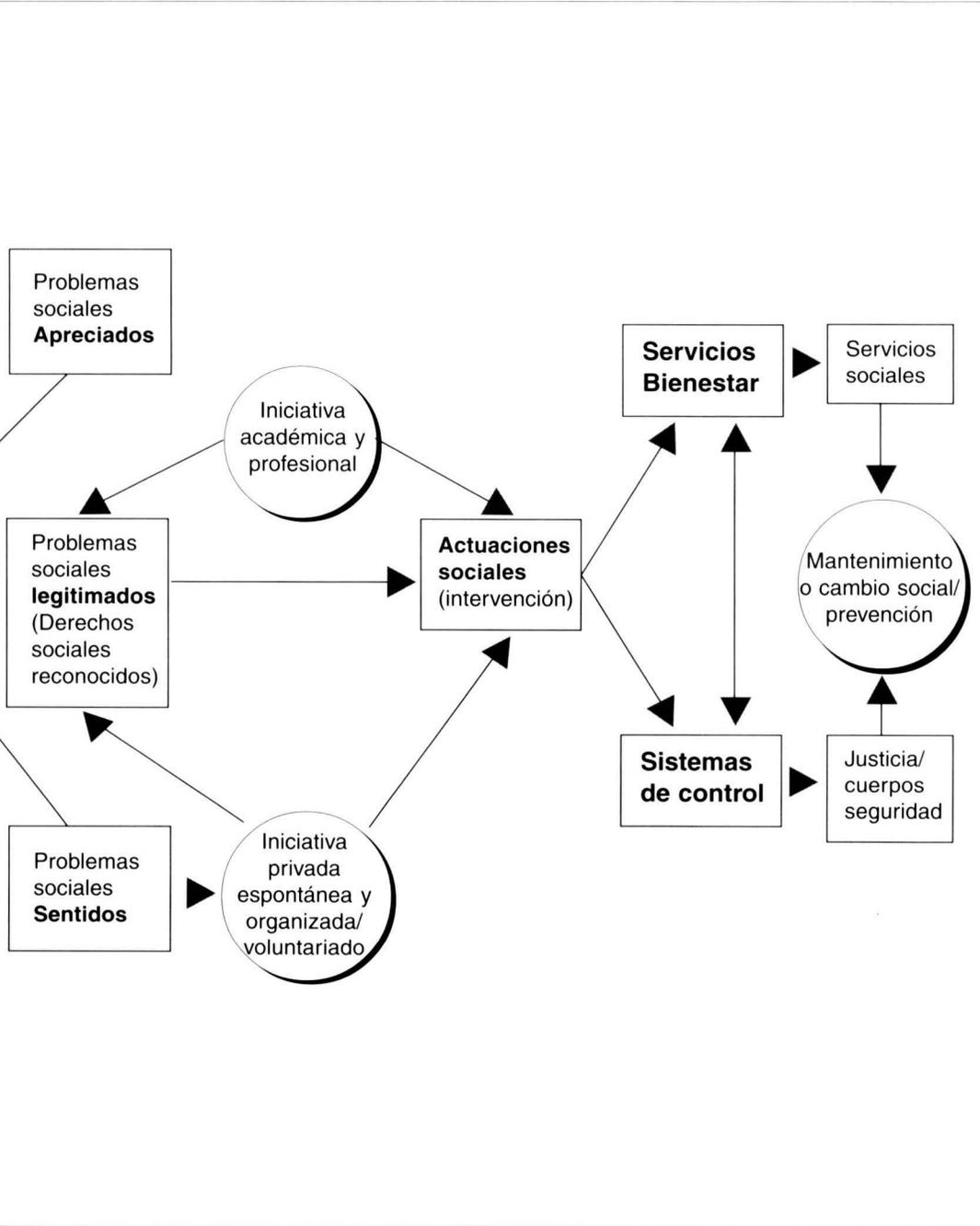
Esquema de las dinámicas que generan actuaciones a partir de cinco grandes





conjuntos de agentes

Cuadro 1



***Hay que avanzar
en la
construcción de
una nueva
cultura de la
evaluación de
los programas
de intervención
social***

retos diferentes (Casas, 1995). Los que asumimos y los que aún podríamos asumir adicionalmente los profesionales de la intervención y los científicos sociales configuran, sin duda, una función social de trascendental relevancia para la potenciación del bienestar social.

La articulación de todos los agentes sociales implicados tiene que llevar, necesariamente, a una visión global de la incidencia de diferentes políticas sociales en nuestro entorno y de su impacto social general (ver cuadro 1). Cuando queremos evaluar el impacto, los medios de comunicación social, estos agentes sociales que tanto olvidamos en la evaluación de programas, se nos presentan como cajas de resonancia para conocer (para bien o para mal, con precisión o de forma simplista) la importancia social de la evaluación hecha con rigor.

Insisto, se debe avanzar en la construcción de una nueva cultura de la evaluación de los programas de intervención social que no esté condicionada por una especie de “complejo inexcusable de éxito”, sin fundamentarla en el reconocimiento abierto de la parcialidad de todos los conocimientos y contribuciones posibles, ni en la necesidad de complementariedad y de articulación global del conjunto. Las funciones sociales de la evaluación consisten en la suma de las contribuciones de todos y cada uno de los agentes sociales implicados, pero, como dicen los gestaltianos, el todo es algo más que la suma de las partes. El componente de calidad del conjunto será preciso construirlo en la práctica más allá de las aspiraciones de cada parte.

Ferran Casas
Profesor Titular de Psicología Social
Universidad de Barcelona