

Utilidad de la evaluación en los servicios sociales comunitarios

Manuel E. MEDINA TORNERO
Universidad de Murcia

Resumen

Durante los últimos años se ha producido un desarrollo importante de la evaluación de programas de servicios sociales y esta situación ha permitido que cobre interés la realización de estudios y reflexiones sobre la forma en que se está realizando y, al mismo tiempo, ha permitido comprobar la utilidad e importancia de su implantación institucional, tanto para contribuir a mejorar la práctica profesional como para valorar los resultados que fijan las políticas sociales.

Palabras clave: Servicios sociales comunitarios, evaluación, evaluación de programas, evaluación del impacto, política social, utilidad de evaluación.

Abstract

Over the last years, programme evaluation in the social services has experimented a great development. The interest in studies and reflections about the way in which it is being carried out has grown. At the same time, the usefulness and importance of the institutional implementation of programme evaluation has become clear, since it contribute both to the improvement of professional practice and to the assessment of the final results of social policies.

Key words: Community social services, evaluation, programme evaluation, impact evaluation, social policy, usefulness of evaluation.

Es preciso reconocer que en la última década se ha producido en nuestro país un manifiesto interés por la evaluación de programas sociales y más concretamente, por los programas de servicios sociales, pero reconocer la importancia, no sería nada preciso si no fuésemos conscientes de que el interés no ha ido en paralelo con el desarrollo de acciones evaluativas que demuestren la efectividad del sistema de servicios sociales, de aquí, que pretendamos aportar unas cuantas reflexiones que contribuyan a reforzar el impor-

tante esfuerzo que muchos profesionales de servicios sociales están realizando y de los cuales este trabajo es, sin duda, deudor.

Algunas precisiones conceptuales básicas en evaluación de programas

La evaluación de programas puede entenderse hoy como un cuerpo de conocimientos teóricos y metodológicos así como un conjunto de habilidades aplicadas. Incluso, como afirma Fernández Ballesteros (1995) podríamos decir que

en evaluación de programas, teoría, metodología y recursos prácticos (o habilidades) forman un conjunto difícilmente divisible.

Son muchas las conceptualizaciones sobre evaluación de programas que se han propuesto a lo largo de su ya dilatada evolución. En ellas se detectan importantes matices diferenciales respecto a la delimitación entre evaluación y valoración de intervenciones. No nos vamos a detener en argumentar a favor o en contra del concepto de evaluación, en contraposición de valoración, para los que estén interesados, les puede ser de utilidad leer a la profesora Fernández Ballesteros (1995). Sin embargo sí puede ser de interés que repasemos las definiciones de algunos autores destacados de esta disciplina como Scriven (1967) cuando dice que evaluar supone la estimación del mérito de un objeto. Para Tyler (1950) —desde la perspectiva educativa— señala que la evaluación de programas es el proceso de determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado. Por su parte, Levine (1975) enfatiza que evaluación es el examen de los efectos, resultados de un programa.

Otros autores han opuesto la evaluación del proceso de implantación de un programa (evaluación formativa o de proceso) con la evaluación de los resultados de éste (evaluación sumativa, de resultados o impacto). Sin embargo, como señala Rutman (1980), la evaluación de programas comprende a ambos ya que supone el uso del método científico en la medida de la implementación y de los resultados de políticas y programas. Tras el análisis de todas estas definiciones Fernández Ballesteros (1995) concluye diciendo que evaluación de

programas es la sistemática investigación a través de métodos científicos de los efectos, resultados y objetivos de un programa con el fin de tomar decisiones sobre él.

Gardner (1977) en un intento por establecer una clasificación sobre los diferentes tipos de evaluación que se pueden aplicar en el ámbito de los programas sociales en sentido abierto, establece cinco categorías:

- * La evaluación entendida como juicio profesional, que se centra especialmente en la experta opinión de cualificados profesionales en técnicas evaluativas.
- * La evaluación utilizada como simple medida, basada específicamente en el empeño en medir resultados, efectos o ejecuciones de actividades, mediante la utilización de una herramienta o instrumento formal que permite establecer comparaciones.
- * La evaluación como determinación del grado de congruencia entre realizaciones y objetivos, aquí lo importante es la identificación de las metas, del nivel de cumplimiento de los objetivos y compararlos con los datos o criterios previamente establecidos.
- * Evaluación orientada a la toma de decisiones, en la que se considera la evaluación como el proceso dirigido a obtener información relevante que permita el enjuiciamiento y oriente las medidas correctoras a tomar.
- * Evaluación abierta, sin referencia a objetivos: lo importante es los logros obtenidos, independientemente de metas y criterios preestablecidos, aunque con especial atención a las actitudes

generadas en las personas implicadas en la generación del programa.

Sin embargo De la Orden (1985, pg. 134) nos brinda una de las definiciones más oportunas al campo de los servicios sociales:

«Evaluar hace referencia al proceso de recogida y análisis de información relevante para describir cualquier faceta de la realidad social y formular un juicio sobre su adecuación a un patrón o criterio previamente establecido, como base para la toma de decisiones.

La evaluación se presenta así como un mecanismo optimizador del que dispone la sociedad para describir, valorar y reorientar la acción de los agentes sociales que operan en el marco de una sociedad a través de sus instituciones».

Afirma Cook (1988) que hoy no se puede pensar una teoría de la evaluación a menos que sea una teoría para la evaluación práctica y a menos que contenga tres o posiblemente cuatro componentes principales: 1. *Teoría de los programas sociales*: que trate de las relaciones entre problemas sociales, políticos, programas, proyectos y elementos de la práctica. 2. *Teoría del uso*: que postulara cómo la información de la ciencia social es y no es probablemente usada en el mundo de la política y la práctica. 3. *Teoría de construcción del conocimiento que especifica cuánto conocimiento puede ser alcanzado*. 4. *Teoría del valor*. (no todos los autores están de acuerdo).

Considera igualmente Cook (1988) que parece crucial la existencia de un período pre-evaluativo en el que el programa y sus recursos sean críticamente analizados en términos de cuán probable

es que pueden ser alcanzados los objetivos establecidos. Y acaba con una esperanza: que se descubran las comunidades existentes entre todos los métodos y standards en la teoría de la evaluación.

Ahora bien, la complejidad de los problemas y la dificultad intrínseca de las decisiones a adoptar en un programa de servicios sociales comunitarios conlleva una diversidad de planteamientos que derivan tanto del concepto previo de evaluación como inciden, a su vez, sobre el desarrollo del proceso (Anguera, 1996). La evaluación de programas implica una elaborada metodología, y como indican Shadish, Cook y Leviton (1991), la evaluación es solo una parte de una serie de actividades complejas, interdependientes y no lineales, de resolución de problemas.

Breves apuntes históricos en evaluación de servicios sociales

En otro lugar hemos señalado (Medina, 1988) que la evaluación de programas sociales primero, y, posteriormente su aplicación por los psicólogos, en los servicios sociales, debe parte de su inicio, a un incisivo y clarividente artículo que la profesora Fernández Ballesteros escribió en el diario *El País* (24-3-1983) sobre la importancia de la evaluación de programas, sus beneficios y la necesidad de disponer de psicólogos preparados científicamente para abordar lo que en otros países es, no solo una especialidad, sino una profesión.

También encontramos unos referentes históricos sobre la evaluación de los servicios sociales que no podemos perder de vista: las siempre importantes *Jornadas sobre Economía de los Servicios*

Sociales, las primeras en Barcelona, en 1982, donde ya encontramos propuestas del profesor Culyer de la Universidad de York, sobre la instauración de un marco para la evaluación multidisciplinaria de los servicios sociales; en las segundas jornadas celebradas en Madrid, en 1984, encontramos la siempre interesante aportación de Artells sobre "*Eficiencia económica y evaluación económica de los servicios sociales*", y así, en las sucesivas jornadas siempre hallamos algún esfuerzo reflexivo o práctico sobre la evaluación de los servicios sociales.

Antecedentes de importancia descubrimos, igualmente, en los textos de las *Jornadas sobre Servicios Sociales en la Administración Local* (FEMP, 1987; 1990). En Los *Congresos de Psicología Social* (Granada, 1985; Alicante, 1988). En el *I Congreso del Colegio Oficial de Psicólogos* (Madrid, mayo de 1984).

Aunque, sin duda, el referente más específico en donde se puede tomar el pulso sobre la dimensión conceptual e importancia de la evaluación en servicios sociales, se encuentra, en las cada vez más sólidas *Jornadas de Psicología de la Intervención Social* (INSERSO-COP de Madrid, 1985; 1988; 1991 y 1994). La cita cada tres años de este evento (el nombre de jornadas no hace justicia a su auténtica profundidad y proyección, más allá de nuestras fronteras, gracias al esfuerzo editorial del INSERSO) nos permite adentrarnos en una realidad difusa de la evaluación aplicada en nuestro país; entre sus textos podemos encontrar autores profesionales algo que hace singulares a estas jornadas, muchos de sus participantes activos, de sus ponentes, trabajan «a pie de obra», en el campo concreto sobre lo que escriben: Sarasa, 1989; Ca-

sas, 1989; López Cabanas y Gallego, 1993; Medina, 1993; Rueda, 1993; Peiró y Medina, 1994; etc.

Señala Fernández del Valle (1995) que la estrecha vinculación existente entre el desarrollo de los programas sociales y el surgimiento de la evaluación de programas como disciplina, es un hecho que ha sido puesto de manifiesto ya por diversos autores (Shadish, Cook y Leviton, 1991; Rossi y Freeman, 1993, etc.). Y continúa con su reflexión indicando que en el ámbito de los servicios sociales, la escasez de trabajos de evaluación publicados es bien patente. Lo que técnicamente se denomina *diseminación* (como actividad del evaluador dirigida a poner en circulación los conocimientos extraídos de una evaluación de programas) es una tarea a la que hasta ahora los técnicos y responsables de la gestión han concedido muy poca importancia, lo que a todas luces imposibilita conocer un estado real de la situación sobre la evaluación de servicios sociales en nuestro país.

A nuestro juicio ha sido notable el incremento de financiación de estudios evaluativos en sistemas como el educativo (véase como ejemplo: Vélaz de Medrano, Blanco, Segalerva y Del Moral, 1995) o en el campo de los programas de empleo (OCDE-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992) o en las numerosas investigaciones sanitarias, en las que incluso se ha producido un salto cualitativo en la evaluación, al abordar aspectos relativos a la calidad: mejora de la calidad, calidad total, gestión de calidad, etc; mientras tanto, en el llamado sistema de servicios sociales, las evaluaciones son experiencias aisladas, desprovistas de conexión, realizadas por francotiradores más o menos hetero-

doxos, con el agravante de que al no responder a un patrón de trabajo determinado, no se pueden comparar, cuando consiguen, no sin esfuerzo, darse a conocer en alguna publicación.

Quizá el único esfuerzo administrativo que haya tenido el interés de aproximarse a la evaluación sea el SIUSS, la aplicación informática desarrollada por el Ministerio de Asuntos Sociales, —desde la concepción y el soporte que proporciona el Plan Concertado—, como apoyo a los servicios que se desarrollan en las diferentes Comunidades Autónomas y los correspondientes Ayuntamientos vinculados. La entrada de datos se diseña para ser ejecutada desde las Unidades de Trabajo Social (UTS), si bien permite posteriormente una explotación tanto a este mismo nivel, como al del conjunto de las UTS de un Centro de Servicios Sociales al de la Comunidad Autónoma, o desde la perspectiva del propio Ministerio de Asuntos Sociales.

Compartimos plenamente con Fernández del Valle (1995) que se trata de un sistema de registro de información en los centros de servicios sociales que encajaría dentro de lo que Rossi y Freeman (1989) denominaban *monitorización*. En realidad, la monitorización no es un sistema de evaluación sino un diseño para la recogida de información acerca del modo en que el programa se va comportando. Estos sistemas permiten responder a una gran número de cuestiones evaluativas en cualquier momento del proceso, si bien cobran la mayor importancia en la fase de puesta en marcha de un programa, al permitir la detección temprana de desequilibrios o desviaciones en lo planificado. Para Alvira (1991) esta monitorización representa una es-

trategia de evaluación interna caracterizada por: *a)* Ser una evaluación permanente. *b)* Responder a una mandato político de rendición de cuentas. *c)* Centrarse en aspectos de funcionamiento del programa. *d)* Ser una evaluación de tipo formativo.

La evaluación de programas sociales se ha convertido en los últimos años en pieza clave del progreso social; pero también en una pieza problemática (Angulo, 1988). Como sabemos, todo programa social, toda innovación requiere el concurso, por mínimas que sean sus expectativas, de una serie de recursos (humanos, conceptuales, técnicos, económicos), recursos que, al depender normalmente de la buena disposición o la inteligencia de las instituciones que los financian, tienen un costo, no sólo monetario, sino, en ocasiones más importantes, un costo político. Y si esto es así con carácter general para los servicios sociales, todavía cobra una mayor importancia en los servicios sociales comunitarios dada su peculiar estructura organizativa y la múltiple diversidad de objetivos bajo los que desarrolla su planteamiento institucional.

Llegado este punto debemos incidir en algunas consideraciones sobre los propios objetivos de evaluación en relación a los diferentes programas de carácter comunitario que se desarrollan desde los centros de servicios sociales. Aquí vamos a reflexionar, sin dejar de lado la estructura clásica de los centros, en relación al Plan Concertado y sus prestaciones de información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia y prevención e inserción social, sobre algunos planteamientos relativos a las diferentes tipologías de acción comunitaria

con las que podemos encontrarnos desde un centro de servicios sociales (Medina, 1994), conducentes a la consolidación de políticas integrales y dirigidas al más amplio espectro de colectivos ciudadanos con sus singulares características.

Los objetivos de evaluación de los servicios sociales comunitarios

El trabajo comunitario puede definirse como aquel que realiza una intervención en un área geográfica para ayudar a grupos de personas a clarificar y manejar problemas que las propias personas han identificado. Ese proceso incluye la ayuda para conseguir un cambio social sobre las condiciones de vida de las personas de la zona geográfica.

Los servicios sociales comunitarios que participan del sentido general del trabajo comunitario, pueden clasificarse según se destinen a establecer y ejecutar programas que desarrollen y fomenten la capacidad participativa o de implicación de un determinado servicio o equipo, según vayan destinados hacia la comunidad misma para mantener o desarrollar las dialécticas o dinámicas sociales o vayan destinados a paliar y/o corregir deficiencias o problemáticas. Siguiendo a Artells (1984) podríamos clasificarlos:

- *Programas que implique el desarrollo de acciones comunitarias:* a) Proyectos destinados a implicar y hacer participar a los vecinos en su planificación, control de gestión, etc. La evaluación está en función de la variable participar. b) Proyectos que fomente la presencia en el entramado social. La evaluación va en función de medir el nivel de participación en las diversas acciones comunitarias. c) Proyectos de coordi-

nación y compactación administrativa. La evaluación se refiere a la forma de controlar la relación de las aportaciones que las diversas administraciones hacen y podrían hacer realmente.

- *Programas para mantener y fomentar las dinámicas sociales:* a) De información-sensibilización o acciones para transmitir contenidos, mensajes, campañas, charlas, etc. La evaluación hace referencia a si los mensajes han sido comprendidos, si han llegado a la población objetivo, etc. b) De animación o acción alrededor de actividades que permiten a la población ser protagonistas. La evaluación hace referencia a la participación, número de actividades, etc. c) De organización de la comunidad (desde grupos de mutua ayuda, al asociacionismo como empresa, al organizarse como mantenedores del desarrollo comunitario) en este apartado la evaluación hace referencia a aspectos de autonomía grupal, autogestión, etc.

- *Programas que utilicen la intervención como elemento corrector:* a) De formación. A partir de necesidades de discapacidades o inhabilidades detectadas, se establecen programas de aprendizaje o reaprendizaje a la población afectada, ya sea en forma de cursos informativos ya sea en forma de talleres de aprendizaje de habilidades, ya sea en forma de grupos de reflexión, análisis, operativos, etc. La evaluación va en función del progreso conseguido por los miembros incluidos en estos proyectos. Mide los niveles de cambio producidos. b) De complementación a entidades. Descubierta una problemática (fracaso escolar, absentismo, delincuencia juvenil, etc.) se trabaja con los responsables de la institución para recuperar la capacidad de

mantener el objetivo original. La evaluación avanza tanto en la valoración de la desaparición de la conducta tachada como no deseada como en el desarrollo, autonomía, de la entidad para no necesitar el proyecto de complementación. c) De las problemáticas sociales concretas detectadas en un determinado territorio. La problemática puede hacer referencia a un factor o a un conjunto de ellos, puede hacer referencia a estilos de vida colectivos, etc. Lo importante es que la evaluación se hace por comparación entre la problemática detectada antes de iniciar el proyecto y después de haberse implementado éste, la diferencia obtenida es la que sostiene la valoración.

Como se ha podido comprobar, las dificultades inherentes al proceso evaluador exigen que éste esté claramente formalizado dentro de la estructura institucional en la que se ha de llevar a cabo. Para ello resulta útil tener en cuenta, las siguientes interrogantes: 1. ¿Cuáles son las funciones y objetivos? 2. ¿Cuáles son los criterios de éxito a tener en cuenta? 3. ¿A qué niveles del proceso de planificación y gestión se ha de llevar a cabo la evaluación? 4. ¿Cuál es la metodología a seguir en el proceso de evaluación? 5. ¿A quién van dirigidos los resultados de la evaluación?

Las funciones del proceso evaluativo deben de ser examinadas desde la triple perspectiva del usuario, del personal que trabaja en los centros de servicios sociales y de la propia organización. Esto es así porque, como es sabido, cada uno de estos grupos se ve afectado por aspectos distintos del programa, demandando por ello diferentes tipos de información. Con todo y pese a las discrepancias que pue-

dan surgir entre los distintos grupos de los programas de intervención social, la evaluación puede cumplir una serie de funciones que Brook y Appel (1973) las clasifican en los cuatro apartados siguientes: 1. Verificación de las fundamentaciones teóricas del programa. 2. Análisis cuantitativo y cualitativo de su funcionamiento. 3. Estudio y análisis de costes. 4. Divulgación de su efectividad.

Los juicios relativos al nivel de éxito alcanzado se fundamentan en el establecimiento de comparaciones entre la realidad observada y las normas o criterios establecidos como idóneos. Sin embargo, el nivel de éxito no es un criterio unívoco sino que puede ser analizado desde perspectivas diversas. Suchman (1967) diferencia cinco maneras de evaluar el éxito de un programa, a través de realizar: 1. Análisis del rendimiento. 2. Medida de la eficiencia. 3. Medida de la efectividad. 4. Medida de la adecuación del programa a las necesidades de la población. 5. Medida de los procesos.

Al mismo tiempo que reflexionamos sobre la diversas maneras de evaluar es preciso que entendamos que en servicios sociales se trabaja de manera muy concreta con la fórmula y de programa, y por eso es importante señalar de donde partimos para entenderlo metodológicamente: para nosotros el programa se halla formado por un conjunto heterogeneo de acciones, a veces con una estructura difusa, cuyo objetivo es el de resolver algún problema que incumbe a los sujetos (usuarios o beneficiarios), y una vez se haya previamente fijado mediante un análisis de necesidades.

La evaluación de programas, por tanto, implica una cadena de tomas de decisión que se inicia en el interés de los

objetivos en base a las necesidades detectadas y evaluadas (Neuber, 1980) de acuerdo con alguno de los modelos existentes al efecto, se concreta en una supuesta relevancia del impacto esperado de las actividades programadas, de forma que se produzca un cambio efectivo en la dirección deseada con el mínimo costo posible (Grabe, 1983).

El lugar desde donde se evalúa

Si nos situamos en relación a una evaluación de naturaleza formativa, ésta debe surgir desde el momento que nos planteamos la definición de los problemas, para los que el programa pretende ser una respuesta, hasta el desarrollo del propio programa. A tal fin deberíamos considerar en el proceso evaluador (Pina, 1990):

- La coherencia lógica del diseño.
- Su capacidad para responder a:
 - Las necesidades de la población diana.
 - El proyecto concreto de intervención.
- Su flexibilidad de adaptación y mejora.
- Su posibilidad de realización a través de:
 - Un acercamiento progresivo de las metas previstas y las percibidas por el grupo.
 - Un acercamiento de las actividades previstas y las realizadas.
- Su eficacia progresiva: posibilidad de una incidencia real en la mejora de la calidad de vida.

En relación a esta propuesta Stake (1983) nos hace una llamada de atención

fundamental: la organización y sistematización del quehacer evaluativo ha de llevarse a cabo interrogando a la vida y a la realidad y no de espaldas a ella, o pretendiendo forzarla para que diga lo que nosotros deseamos oír. Y continua el autor: un aspecto importante en la interacción con la realidad es que nos acerquemos a ella cargados de valoraciones, ideas, prejuicios. Reconocerlos, descubrir desde donde hablamos, qué realmente valoramos, por qué optamos, constituye un punto de partida indispensable en el proceso evaluativo, así como el descubrir estos mismos elementos en quienes han encargado la evaluación, en quienes participan en ella o en la sociedad donde se inscribe nuestra acción. Lo que está haciendo aquí el autor es reconocer una dimensión política.

Contexto organizativo

Estrechamente relacionado con la reflexión anterior y dentro de la evaluación de servicios sociales, cobra especial significado la dimensión organizativa o institucional que sirve de marco y soporte a los procesos sociales, al tiempo que es fuerza dinámica que interactúa con ellos. Desde su doble faceta, estructural y funcional, la organización de los grupos y su vertiente institucional ha ido adquiriendo especial relevancia, debiendo tener en cuenta, como mínimo, las siguientes características para el análisis: *a)* El nivel de motivación institucional existente. *b)* Estrategias para la implementación del programa. *c)* La capacidad y existencia de liderazgo institucional. *d)* Determinadas características de los profesionales para la intervención.

No podría pensarse en llevar a cabo un plan de acción social de cierta amplitud sin contemplar al tiempo los cambios organizativos, estructurales y funcionales, que comportarían y en qué medida la institución que acoge el programa tiene potencialidad y desea tales cambios. Por ello, la planificación de estrategias de políticas sociales y organizativas debe realizarse conjuntamente así como la evaluación de ambos aspectos. Berk y Rossi (1990) nos animan a recoger el máximo de información posible sobre las instituciones implicadas.

Otro conjunto de elementos importantes a considerar en la evaluación y que marcan cierto nivel idiosincrático de los servicios sociales serían: *a)* la organización del tiempo y del trabajo; *b)* la organización material de los procesos, con lo que supone de consideración del espacio físico y de los instrumentos y herramientas; *c)* la formación de los profesionales; *d)* las interacciones personales en y fuera del centro; *e)* el desarrollo y nivel de participación de la gestión del centro; *f)* la manera de articular las relaciones centro-comunidad.

Diseños en evaluación de programas de servicios sociales

Durante el último cuarto de siglo la evaluación de programas se ha visto dominada por la metodología experimental, utilizada en el ámbito aplicado, especialmente en los campos social, de la salud, clínico, empresarial y educativo. Afirma el propio Campbell (1969) en un clásico artículo que, para muchos científicos sociales de corte tecnocrático, el experimento de campo aleatorizado prometía reemplazar el camino con tra-

queteos propios del ensayo y error por otro en que de forma consciente y racional la sociedad fuera sujeto y agente de experimentación.

Pero hace bastante tiempo que vienen realizándose en evaluación de programas un número muy elevado de experimentos de campo y cuasi-experimentos, y ello acompañado, cada vez con mayor profusión, del uso de otras metodologías que no precisan del cumplimiento de requisitos de carácter restrictivo propios de la metodología experimental. Requisitos que, por otra parte, como aporta Anguera (1989), serían imposibles de mantener, dadas las características no pautadas de un tipo de estudio en que se incide sobre cuestiones y sujetos que, por formar parte de la vida misma, no pueden someterse a un control de todas las variables relevantes, y teniendo además en cuenta la habitual parte de varianza no explicada debido a variables extrañas que en muchas ocasiones sería prácticamente imposible dilucidar.

La cuestión es, sin embargo, más compleja, así lo estima oportunamente Anguera (1989, pg. 20) en una reflexión de inestimable valor en nuestra profesión:

«Se trata de un planteamiento «utilitarista» en tanto en cuanto interesa resolver unas carencias, en la mayor parte de los casos, que afectan a una comunidad de individuos (niños maltratados, ancianos que viven solos, adictos a drogas, inadecuada utilización del espacio urbano en un barrio, fracaso escolar, escasez de recursos humanos, inadecuadas redes de apoyo social, falta de adaptación social en presos que han cumplido la condena, etc.), y desde esta perspectiva es indudable el estudio de la relación causa-efecto,

tanto por lo que se refiere a la solución del problema como también para una progresiva optimización del programa (sin que entremos ahora en detalles sobre modificaciones en su estructura o en su implementación). Pero aquí inciden fundamentalmente varios factores sumamente relevantes a nivel metodológico.

Con respecto al diseño de evaluaciones debería tenerse en cuenta a la hora de pensar, la existencia de dos grandes modelos conceptuales en evaluación (Veney y Kaluzny, 1984), el lineal y el no lineal, estrechamente relacionados con las denominadas evaluación sumativa y formativa, respectivamente, lo que trasciende totalmente sobre el diseño. El modelo lineal parte de la secuencialidad de las tres fases de planificación, implementación y evaluación de un programa, lo cual equivale a decir que la evaluación (medida de los efectos del programa) depende rigidamente de cómo se haya estructurado inicialmente un programa y de cómo se haya llevado a la práctica, no pudiendo ser moduladas estas dos grandes fases en función de circunstancias no previsibles que se derivan del carácter complejo que presenta todo estudio enraizado en la vida real. Por el contrario, el modelo no lineal se basa en la continua interacción y modulación recíproca entre planificación, implementación y evaluación, lo que equivale a la intersección continuada entre tres de los componentes del proceso de evaluación (relevancia, progreso y eficiencia, respectivamente), y esta flexibilidad es la que lleva hoy a apostar por este modelo como el más óptimo para el trabajo evaluativo en servicios sociales (Medina, 1996).

En general, los estudios de evaluación sumativa se justifican por su contri-

bución crítica en el proceso de decisión para elegir una entre varias alternativas. La decisión implica la elección del mejor programa en términos de los criterios del decisor o, en palabras de Cahán (1987, en De la Orden, 1990), de la función de utilidad, uno de cuyos componentes es, obviamente, la eficacia relativa de los diversos tratamientos considerados.

Es necesario señalar en este punto que la medida y evaluación de los efectos de la intervención social no es una tarea simple, o más simple que otros procesos de búsqueda disciplinada de conocimiento. Se trata de una tarea de investigación en sentido estricto y no es más directa o lineal que otras tareas de investigación. Dar respuesta a las cuestiones de evaluación sin ambigüedades requiere la misma competencia y talento creativo que contrastar hipótesis científicas.

Evaluación del impacto

La previsión del impacto está requiriéndose cada vez con mayor insistencia para un ajuste de plazos y el estudio de costos, y tiene lugar durante el proceso. Se trata de la actividad encaminada a identificar, predecir, interpretar, comunicar y prevenir el impacto de un programa, proyecto, plan o acción, y desemboca en la valoración de los efectos finales de una cadena de ellos que se inicia con una causa, que es precisamente la intervención o implementación del programa.

La previsión del impacto, en consecuencia, tiene un claro carácter prospectivo —lo que implica la posible discrepancia entre los valores predichos y los obtenidos—, con implicaciones conceptuales, metodológicas y de estrategia (Leistriz y Murdock, 1981), y se materia-

liza a través de la secuencia propia de un proceso racional de toma de decisiones, que se inicia con la comprensión del problema (definir, enunciar, diagnosticar la situación y explicitar los objetivos a alcanzar), se continúa con una fase de búsqueda de soluciones para encontrar cierto número de alternativas y termina en un juicio sobre el valor de cada una de ellas respecto a las metas propuestas y a la selección de la mejor, en lo que jugarán sin duda un papel relevante distintos criterios de economicidad (Domínguez, 1985).

La estimación del impacto consiste en el análisis de los efectos del programa, y, por tanto, la medida en que la previsión del impacto se ajusta a la realidad. En un ejemplo hipotético en que se aplicara un diseño experimental de grupo control, la estimación del impacto sería la diferencia entre ambos grupos medida mediante el valor de la variable dependiente.

Obviamente el cálculo de dicha estimación vendrá determinado por el diseño planteado, y en el caso en que se lleve a cabo un seguimiento prolongado de los efectos del programa, la estimación podrá tener diferentes respuestas, tantas como momentos de tiempo se elijan para la medida de los efectos.

Finalmente, y muy relacionado con la previsión del impacto, por cuanto incide en la proyección de nuevos programas, están los estudios de estimación de demandas futuras, en que se pretende analizar el comportamiento individual ante diferentes cuestiones (por ejemplo, horas de atención en ayuda a domicilio, lo que implicaría una demanda plasmada en número de visitas, consultas del profesional, llamadas telefónicas, y a su vez en función de variables de tipo demográfico,

salud, socio-económico y de precios) para después poder predecir el comportamiento agregado (Galarraga, 1980).

La evaluación de necesidades en servicios sociales

Para poder calibrar y valorar adecuadamente el impacto y realizar previsiones para el futuro, será preciso (y conveniente) el haber dispuesto de una buena evaluación de necesidades, con el fin de contribuir a la definición lo más certeramente posible el programa en cuestión; por eso hoy la evaluación de necesidades se ha convertido en uno de los ámbitos de investigación singulares y de mayor importancia en los últimos años para el desarrollo de las propuestas metodológicas en servicios sociales. Ahora bien, debemos para centrar el tema, partir de un acuerdo terminológico con respecto a qué vamos a entender por necesidad. Existen muchas posibles definiciones. Quizá la que mejor expresa el significado exacto del concepto al que ahora queremos referirnos es aquella que entiende la necesidad como la discrepancia existente entre la situación corriente y la situación deseada del desarrollo social.

El tipo de discrepancia que aparece en la definición depende del nivel en el que las necesidades son evaluadas. Existen dos niveles de referencia básicos: un primer nivel representado por los individuos, potenciales receptores de los servicios sociales, y un segundo nivel representado por las instituciones. Stufflebeam (1984) nos sugiere cuatro diferentes perspectivas en el enfoque del concepto de necesidad: a) Perspectiva basada en la discrepancia: necesidad sería la diferencia existente entre los resultados

deseados y los observados. *b)* Perspectiva democrática: necesidad es el cambio deseado por la mayoría del grupo de referencia. *c)* Perspectiva analítica: necesidad es la dirección en que puede producirse una mejora a partir de la información disponible. *d)* Perspectiva diagnóstica: necesidad es aquello cuya ausencia o deficiencia es perjudicial.

Por su parte, Moroney (1977) identifica cuatro tipos distintos de necesidades en la planificación de los servicios sociales: 1) Necesidad normativa: aquella que el experto, profesional o científico social define atendiendo a un criterio tipo. 2) Necesidad percibida: equivale a carencia subjetiva, limitada a las percepciones de los individuos. 3) Necesidad expresada: aquella que se refleja en función de las demandas de un servicio o programa. 4) Necesidad relativa: resulta de comparar distintas situaciones o distintos grupos.

El diagnóstico social, concebido como una evaluación de las necesidades, debe entenderse como una parte esencial de un ciclo continuo de planificación, implementación y evaluación de programas. Es un proceso que implica tomar decisiones acerca de unas prioridades: que debe ser analizado en su contexto y entendiendo que no hay una única solución para el conjunto de problemas, lo que no quiere decir que todos los métodos de búsqueda de soluciones sean igualmente válidos.

Así pues, la evaluación de necesidades constituirá el punto de partida para identificar situaciones deficitarias o insatisfactorias que reclaman solución; es un proceso complejo a través del cual se deciden, teniendo en cuenta los recursos, las prioridades de actuación.

Es necesario advertir que es muy difícil estructurar unívocamente la realización del proceso de evaluación de necesidades ya que la caracterización de la propia necesidad está muy influenciada por el contexto social en el que se lleve a cabo, siendo necesario admitir al respecto que (Siegel, 1978): *a)* Las necesidades son relativas a la forma de ser percibidas y están asociadas a los valores, cultura, pasado histórico y experiencias de una sociedad determinada. *b)* Las necesidades sentidas respecto a los distintos servicios sociales no son específicas de ningún campo ni de ningún colectivo por lo que su diferenciación es compleja. *c)* Las comunidades y sus necesidades son dinámicas estando en permanente estado de evolución. *d)* Los procesos para satisfacer necesidades están condicionados por las características de los hallazgos y por los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles.

En opinión de Tejedor (1990) las condiciones mínimas para que una evaluación de necesidades se ponga en marcha serán básicamente dos: por una parte, la existencia de una alta probabilidad de que los resultados del proceso de evaluación influirán en la toma de decisiones y, por otra, la disposición de recursos para realizar un trabajo adecuado. El cumplimiento de estos dos requisitos básicos ha supuesto un importante incremento en la realización de este tipo de estudios en las dos últimas décadas, llevados a cabo en muy diversas formas, realizados en casi todos los ámbitos y, al menos en teoría, pensados para orientar la planificación de la política social (Medina, 1993).

Si se prefiere, como sugiere Caride (1989) citado por Tejedor (1990) la eva-

luación de necesidades sería una de las cuatro dimensiones fundamentales a evaluar en un programa (las otras serían el diseño, el proceso y el producto). Su estructura metodológica queda reflejada en la tabla 1.

Operativización de indicadores

Como consecuencia del análisis de necesidades y de la adecuación del modelo que se proponga utilizar, una de las primeras decisiones de gran trascendencia será la elección de indicadores (Anguera, 1989), y en este punto es cuando precisamente conviene distinguir entre

los «teóricos» de la evaluación de programas y sus «gestionadores» (Neigher y Metlay, 1983; Clifford y Sherman, 1983). La labor de éstos no implica asumir funciones de carácter técnico-metodológico, y una inadecuada división de tales funciones halla en el establecimiento de indicadores uno de sus puntos más vulnerables.

Su papel en evaluación de programas es absolutamente fundamental, y es creciente su ritmo de utilización (Medina, 1984; Casas, 1989; Chacón, Barrón y Lozano, 1989), salvo muy escasas excepciones (Sehldon y Freeman, 1970) en que se valoran negativamente, o en que se les

Tabla 1. Estructura metodológica de la evaluación en el desarrollo comunitario. (Adaptado de Caride, 1989).

Tipo de evaluación	Referente	Tarea	Ámbito de aplicación
<i>Del contexto /necesidades</i>	Territorio y sociedad: comunidad, grupos, sujetos.	Estudio previo de la realidad: problemas, necesidades, recursos, conflictos, etc.	Diagnóstico, planificación y toma de decisiones.
<i>Del diseño</i>	Expertos y profesionales en programar y planificar.	Análisis de criterios programáticos, coherencia y pertinencia del diseño.	Diseño y planificación del programa.
<i>Del proceso</i>	Profesionales y participantes en el programa.	Análisis del desarrollo del programa: estrategias, procedimientos niveles de ejecución, coordinación, participación comunitaria.	Ejecución del programa.
<i>Del producto</i>	Equipo evaluador.	Valoración de los resultados en relación con los objetivos y necesidades: eficacia, eficiencia.	Obtención de conclusiones y toma de decisiones.

acusa de «cuantificacionismo» (Carley, 1983). Se trata de instrumentos base que pueden detectar directa o indirectamente las modificaciones producidas, facilitando la determinación de aquellos aspectos en los que no es posible acceder a un suministro de datos de forma habitual.

Los indicadores se sitúan en la confluencia entre lo teórico y lo empírico en evaluación de programas, y mientras que la definición conceptual establece el significado en términos abstractos, los indicadores se refieren a sus características observables, medibles y empíricamente detectables (Sullivan y Feldman, 1979). El problema radica en aquellos casos en que determinados conceptos presentan un grado tal de abstracción que no son capaces de generar características observables, siendo necesaria una teoría auxiliar para que puedan especificarse las relaciones entre indicadores y conceptos mediante un modelo o diagrama causal.

La utilidad de la evaluación

Una confusión bastante grande al comenzar un proceso de evaluación de programas sociales es responder a cuestiones de por qué evaluar y para qué evaluar; cuestiones que se centran bien en la configuración del objeto a evaluar y en el destinatario de la misma.

A la primera pregunta responde Riviere (1989, pgs. 25-26) de la siguiente manera:

«Basta, en efecto, con hacer una rápida caracterización de la sociedades desarrolladas para comprender que la reclamación de procedimientos de evaluación surge de una forma ineludible de la propia estructura de esas sociedades,

del desarrollo de procedimientos que permiten tratar estructuras complejas de información con sistemas rápidos y eficaces de comunicación de la existencia de la conciencia de que todos los ciudadanos tienen derecho a estar informados sobre el valor, la eficacia y la eficiencia de los servicios sociales».

Otros autores (Gowing y Green, 1980, citados en Calvo de Mora, 1991) ofrecen un cuestionamiento sobre la utilidad de la evaluación de los programas sociales, considerando tanto aspectos intrínsecos como extrínsecos. Las cuestiones hacen referencia a multitud de operaciones: comparación; instrumentalización; idealización... que pueden confundir al evaluador y a la audiencia, pues no se asienta en un terreno concreto del que se pueda pensar que se extraen todas las cuestiones; éste, puede ser el carácter científico de la evaluación o la calidad interna de la información ofrecida.

Hay que advertir que el mérito no sólo hace referencia a los presupuestos de calidad científica de la investigación cualitativa, expresados por Huberman (1983), sino también a aspectos éticos expuestos por Stratton (1977) y/o políticos (House, 1983).

Las decisiones tienen un objeto claro: la mejora del programa, proceder a un proceso de optimización y por lo tanto comparativo y externo. De este modo se expresa Cabrera (1988, pg. 104):

«El punto de partida de la evaluación no son unos objetivos previamente establecidos, sino el tipo de decisión a la que pretende servir la evaluación. En consecuencia, el desafío al que se enfrenta hoy la evaluación es el que sea útil para tomar decisiones. Una evaluación será

valiosa en la medida que sea útil para mejorar las bases informativas sobre las que se apoya una decisión. Este reto coloca al evaluador en una situación más comprometida y compleja que la de su papel tradicional».

Podemos prescindir del término utilidad tal y como la exponen Cabrera (1988), Talmage (1980), Stufflebeam y Webster (1980), entre otros, desde una perspectiva funcionalista u objetivista o aceptar la visión de Cronbach (1980), señalada en las 95 tesis de la reforma de la evaluación de programas, algunas de las cuales nos parece de gran interés reflejar en este punto.

1. La evaluación de programas es un proceso por el cual una sociedad aprende de sí misma.
2. La evaluación de programas puede contribuir a aclarar la discusión sobre planes alternativos de acción social.
4. La evaluación de un programa particular es solamente un episodio en la continua evolución sobre el conocimiento de un área de problemas.
5. El mejor y más completo de los trabajos sobre programas sociales es la comprensión y, seguidamente, la política del mismo y también la contribución a una mejor calidad de vida.
6. La observación de programas sociales requiere un análisis en profundidad tal que pueda hacerse una interpretación laica sin ayuda de juicios que conduzcan a falsas interpretaciones.
9. Los responsables administrativos de la evaluación se quejan de que los mensajes de éstas no son útiles, mientras que a su vez, los evaluadores se quejan de que sus mensajes no son atendidos.
10. La influencia política del evaluador es inevitable.
12. La esperanza de que una evaluación pueda ofrecer inequívocas respuestas convincentes y suficientes para distinguir las controversias de los méritos de un programa social es una falacia.
13. Las conclusiones de un evaluador profesional no pueden sustituirse por procesos políticos.
19. Una sociedad abierta torna a una sociedad cerrada cuando solamente los dirigentes conocen qué se está haciendo. Así, la evaluación, en la medida en que es un recurso de poder, cuando se llevan fuera de este ámbito tiene un efecto desautorizador.
21. La noción del evaluador como un «superman» que puede realizar todas las tareas fácilmente y ser eficiente en todos los programas, dentro de una gestión pública de carácter tecnológico, es una quimera.
51. La evaluación de un proyecto está muy relacionada con los posibles proyectos que podrían proponerse en el futuro.
54. Es preferible en un estudio evaluativo disponer de varias perspectivas críticas del mismo, que poner todos los recursos en una simple aproximación.
56. Los resultados de un programa de evaluación dependen del establecimiento sobre el terreno, ya que la replicación es sólo una figura utilizada en la conversación. El evaluador es esencialmente un historiador.
57. Un estudio de evaluación presenta una evidencia peligrosamente convincente cuando parece responder a una cuestión que de hecho no ha sido formulada.
59. El evaluador sabio no debe declarar lealtad a ninguna de las metodologías sumativas (científico-cuantitativas) o metodologías descriptivas (cualitativo-naturalista).
72. Las medidas institucionales para la evaluación dificultan o imposibilitan alcanzar un tipo de evaluación más útil.
83. Para un problema social de envergadura, lo propio es un estudio en grupo

de dicho problema: encargado de informar sobre el conocimiento de la realidad, para ello sería necesario investigar y hacer política en la comunidad, siendo conscientes de lo que se conoce y se ignora.

88. Las revisiones (*reviews*) de una evaluación favorecen un avance de la misma, así como las revisiones desde diversas perspectivas.
93. El evaluador es un educador; su trabajo es juzgado por otros.
94. Los políticos deben tomar decisiones «con los ojos abiertos»; esta es la tarea del evaluador: iluminar la situación, no dictar decisiones.
95. La calidad científica no es el principal criterio; una evaluación tendría como meta ser comprensible, ser correcta y completa y ser creíble por todos los participantes.

Cronbach (1980) desarrolla sus consideraciones sobre la evaluación y lo hace con un sentido crítico que no es fácil de encontrar entre los profesionales al uso; estima que los llamados pontífices de la evaluación con sus modelos y de todos aquellos que desean beneficiarse de la evaluación, han mostrado lo que no es la evaluación; y por lo tanto se ve en la obligación de mostrar la realidad, así la misión genuina de la evaluación no es eliminar la fiabilidad de la autoridad o reforzar su credibilidad. Más bien entiende la evaluación como un proceso democrático y pluralista de intercambio de información entre todos los participantes en un programa.

Relaciones conflictivas entre política y evaluación

Quienes toman las decisiones políticas no velan necesariamente por la opti-

mización técnica de su elección, sino que buscan adecuarse socialmente a fórmulas que no le generen problemas con el electorado, y únicamente después comprueban que sus decisiones no han sido especialmente criticadas. Sin embargo las decisiones tomadas, lo quiera o no el político provocan unos efectos que pueden hacer variar el curso de la acción emprendida.

Las acciones evaluativas son posteriores a la propuesta política de un programa social concreto, bien en un panorama más genérico, de un sistema determinado; sea de una forma u otra, la relación entre evaluación y política es evidente y también conflictiva (Chacón, 1992; March, 1994). Preguntas como ¿son adecuados los objetivos de las medidas en vigor y su orden de prioridad? ¿Se vislumbran tendencias que exijan un cambio de orientación? Y algunas otras, son dudas emergentes que aparecen a la hora de evaluar políticas de acción social. Aunque en la actualidad existe un creciente interés por añadir a estas cuestiones de tipo metodológico, otras que precisan un estudio de los costes, en definitiva, la formalización de evaluaciones económicas.

La evaluación económica es verdad que proporciona información importante a los que toman decisiones, pero es preciso resaltar que sólo aborda una dimensión del proceso de decisión. De tal forma, la entendemos aquí, que la evaluación económica no sería útil si antes no se han realizado previamente otros tipos de evaluación, o como nos aporta, con buen acierto Sackett (1980) si responde como mínimo a las siguientes cuestiones: 1. ¿Es útil? ¿El procedimiento, servicio o programa hace más

bien que mal a las personas que cumplen las recomendaciones o los tratamientos asociados? 2. ¿Es útil en la práctica? ¿El procedimiento, servicio o programa sanitario hace más bien que mal a aquellas personas a las que se ofrece? 3. ¿Llega a aquellos que lo necesitan? ¿El procedimiento, servicio o programa es accesible a todas las personas que podrían beneficiarse de él?

La experiencia nos aconseja que si no se consideran ambos ámbitos el político y el de especialista en evaluación, con criterios de cautela, el recelo de la política siempre acaba engullendo cualquier práctica evaluativa. En un interesante artículo (Bolland y Bolland, 1984, pg. 335) señalan la existencia y necesidad de un reconocimiento implícito:

«Los evaluadores tienden a estudiar un programa particular, esté en curso de realización o concluido, para determinar su eficiencia. El análisis político, por otra parte, tiende a estudiar un número de opciones políticas para determinar cuál de ellas podría adoptarse y últimamente llevarse a la práctica. La evaluación de programas entonces es una investigación empírica técnica que requiere una obtención efectiva de datos. El análisis político, en contraste, es un modelo que requiere del analista proyectar la efectividad (u otros resultados) en una variedad de potenciales programas públicos».

Sin embargo y como señala con gran sentido de la oportunidad Santos (1993), en la evaluación la apariencia de rigor se convierte en una amenaza de perfiles contundentes y la prestancia de ribetes científicos disminuyen la capacidad de crítica del evaluador y prestan un peli-

groso aval. Entendida así la función del evaluador se convierte en un proceso difícilmente contestable en su concepción, en su desarrollo, en su utilización; y de esta formas, sus consideraciones no son formuladas para ser discutidas: "este programa no funciona", "no se están alcanzando los objetivos",...

Pero también es preciso desenmascarar que los criterios que se aplican para la evaluación no siempre se ajustan a patrones rigurosamente elaborados. Más aún, existen evaluaciones superficialmente realizadas de cuyas consideraciones pueden nacer explicaciones explícitas/implícitas que consagran una determinada realidad, estableciendo nexos causales gratuitos.

Fruto del interés de Santos (1993) sobre el funcionamiento interno del proceso evaluativo sobre todo en lo que la evaluación tiene de proceso comunicativo, de diálogo, de intercambio, han nacido una serie de reflexiones, que si bien han sido concebidas desde la perspectiva del sistema educativo, podemos fácilmente adaptarlas al joven sistema de los servicios sociales:

. Independiente y por ello comprometida. Se refiere a una evaluación que no esté sometida, sojuzgada, vendida o simplemente alquilada por el poder, el dinero o la tecnología. Se refiere a una evaluación no aséptica, no neutral, sino comprometida con unos principios, con unos valores. El profesional debe ser imparcial, pero no significa que sea aséptico. Una postura desinteresada, no comprometida, distanciada del mundo cotidiano y de sus valores es «moralmente deficiente» (House, 1990).

- . *Cualitativa y no meramente cuantificable.* Porque los procesos que analiza, cuando se trata de programas sociales, son enormemente complejos y la reducción a números suele simplificar y desvirtuar la parte más sustantiva de los mismos.
- . *Práctica y no meramente especulativa.* Quiere decir que la evaluación no tiene por finalidad producir conocimiento académico, realizar informes para publicaciones especializadas y ni siquiera elaborar un conocimiento teórico sobre las experiencias. Tiene por finalidad la mejora de programas a través de su comprensión a través del conocimiento de su naturaleza, funcionamiento y resultados.
- . *Democrática y no autocrática.* La evaluación debe ponerse al servicio de los usuarios, no del poder. Porque la evaluación, cuando es utilizada torcidamente produce efectos muy negativos. Los evaluadores se ponen al servicio del poder o del dinero. Y, a través de la evaluación, se consigue cortar un programa porque no es rentable políticamente (Medina, 1988).
- . *Procesual, no meramente final.* La evaluación debe realizarse durante el proceso y no una vez terminado el programa. Porque es durante el mismo cuando se puede conocer lo que en él sucede. Y porque durante su desarrollo se puede modificar y mejorar. Realizada al final del mismo, como una apostilla, como un apéndice, pierde la capacidad de generar comprensión de lo que realmente va sucediendo. Y aunque al final se analice todo el proceso, la perspectiva está adulterada por el gradiente de la meta.
- . *Participativa, no mecanicista.* La evaluación que propone el autor considera de gran importancia el papel y la voz de los participantes; estima que no es bueno realizarla por medio de pruebas externas y de análisis ajenos a la opinión de los protagonistas. Son ellos los que emiten su valoración sobre el programa, aunque no sea ésta la única voz y la única perspectiva que se tiene en cuenta.
- . *Colegiada, no individualista.* Es un tipo de evaluación que asume un equipo y no sólo un individuo experto. No porque la que se realiza bajo la responsabilidad única de una persona sea deficiente sino porque la realizada por un equipo goza del aval del contraste, de la pluralidad de los enfoques, de una mayor garantía de rigor, de una diversificación estratégica de acceso y actuación.
- . *Externa, aunque de iniciativa interna.* Es decir, son los propios participantes y usuarios los que la demandan. Y para realizarla requieren la colaboración exterior, por considerar que desde fuera puede tomarse una perspectiva complementaria y puede trabajarse en unas condiciones favorables para conseguir una información veraz. Este punto, por la propia naturaleza de la población objetivo a la que se dirigen los servicios sociales, es difícilmente realizable; aunque, cada vez más, el aumento de las asociaciones de afectados y de sectores de marginados, está pudiendo hacer realidad esta interesante proposición, de alto calado ideológico.

Es posible que algunos evaluadores se consideren tan importantes que pien-

sen que su capacidad de influencia es tal que pueden desbancar a los políticos. Considera Monnier (1995) que la realidad es muy diferentes, la evaluación no solo no ha desbancado a la política, sino que ésta se encuentra en el centro de toda decisión que tome el evaluador. Patton (1978) dirigió una encuesta en Estados Unidos, entre los respectivos responsables de evaluaciones y los responsables administrativos de las mismas. Los interlocutores admitieron, mayoritariamente, que habían sido influidos por consideraciones políticas a la hora de emitir juicios en el marco de las evaluaciones, así como en la propia forma de plantear las evaluaciones.

Después de insistir sobre la importancia política y las buenas o malas relaciones que se tienen en el proceso evaluador, hay que ser consciente de que la evaluación en el campo de los servicios sociales nunca puede sustituir a la decisión política e incluso, como demuestran Greenberg y Robins (1985), cuando los evaluadores lo han intentado ha sido un fracaso. Por esta razón considera Monnier (1995) que las evaluaciones tradicionales quedan en entredicho, al margen de su rigor metodológico, si no se preocupan por encontrar una legitimidad política.

Los procesos de cambio en servicios sociales

En general, el cambio, la mejora, es la finalidad de los programas de servicios sociales. Se interviene para que se produzcan cambios, más o menos constatables y medibles. El cambio no siempre es posible ni fácil; tampoco nos podemos engañar. Sabemos que, a menudo, la intervención social se encuentra con resis-

tencias al cambio, o con inmovilismo, si se trata de cambios institucionales.

La cultura de la evaluación está relacionada con la cultura del cambio, un cambio con sentido de la realidad, sensato y posibilista, que reconozca los límites, pero también el potencial para la mejora.

Como aporta Caride (1996, pg. 3) la evaluación es también y sobretodo, un proceso generador de cultura evaluativa, que implica:

«Ofrecer visiones no simplificadoras de las realidades sociales evaluadas, interpretar la información desde todos los puntos de vista de los agentes implicados, establecer un diálogo entre las partes, ejercer una acción crítica, buscar el consenso entre todos los afectados, diseñar alternativas de acción, tomar decisiones y establecer compromisos... Evaluar es, desde esta perspectiva, el proceso de sumergir la acción social en el contexto crítico y enriquecedor de la cultura evaluativa».

A modo de conclusión

Algunos autores se han quejado y no sin razón (Medina, 1993) de que el desarrollo de la evaluación de servicios sociales, se debiera en parte, a un efecto de moda pasajero. De aceptar esto, invalidaría muchas de las reflexiones anteriores y concitaría una situación de oscuras perspectivas para el futuro de su implantación sistemática, en el poco desarrollado sistema de servicios sociales. Es necesario, en nuestra opinión, que logremos con las evaluaciones de servicios sociales un nivel de credibilidad y de éxito que permitan aunar, por una parte, las aspiraciones de los técnicos y

profesionales de ver recompensados sus esfuerzos cotidianos y, por otra, satisfacer la capacidad de justificación de resultados de los políticos, mediante el razonamiento práctico que demuestre porqué se ha mostrado necesaria la evaluación.

Entendemos que frente a la lógica tentación tecnocrática, bajo la que se diseñan algunas evaluaciones, debe prevalecer su sentido de aprendizaje como lo reconoce (Santos, 1993) y trascender más allá de una simple herramienta metodológica como algunos ortodoxos quieren convertirla.

Para finalizar sería de interés hacer una última reflexión sobre el sentido de la evaluación de los servicios sociales. Hay dos posiciones muy definidas con respecto a la utilidad de la evaluación. Una es escéptica y le niega cualquier valor; la otra, en cambio, es extremadamente optimista y la considera capaz de solucionar todos los problemas que puedan surgir. Ambas posiciones, reflexionan Cohen y Franco (1988), planteadas en forma tan extrema, resultan falsas. La evaluación no es un fin en sí, y tampoco puede pensarse que sea el medio idóneo para superar todos los problemas que surgen de la prestación de servicios sociales.

Se reclama desde los centros de servicios sociales la posibilidad y el interés de participar en la generación, diseño y ejecución de las evaluaciones que se hagan. Esto es muy importante y supone un paso al frente en la tradicional dinámica de los centros. Ahora bien, la participación en la evaluación requiere preparación y adiestramiento. Esta preparación del personal y facilitación del proceso evaluativo puede venir, bien de miem-

bros cualificados del interior de la propia institución, bien de evaluadores externos. En cualquier caso, su trabajo fundamental consistiría según nuestra opinión en establecer una evaluación pluralista, en clara correspondencia con un proceso formativo del grupo, estimulando progresivamente la capacidad evaluadora de los participantes a fin de que ellos lleguen a apropiarse, no sólo de la realización sino de la dirección del proceso. Ello contribuiría a eliminar la opinión sesgada de que la evaluación es un proceso rígido, orientado únicamente a un fin exclusivo, y sustituirlo por una idea diferente: la evaluación implica un proceso de aprendizaje que aumenta sus posibilidades en la medida que los diferentes protagonistas que participan en el transcurso de la misma, constituyen un referente común. A esta situación algunos autores ya empiezan a denominarla *evaluación desde abajo*.

Es cierto que todavía en las evaluaciones que se llevan a cabo, la implicación de los afectados es muy reducida, pero, si se quiere realizar una auténtica evaluación y que sea de utilidad en el ámbito de los servicios sociales, no debemos dejar de lado a los afectados e implicados en la misma. O como lo expresan Jobert y Warin (1989): Si las políticas públicas no se hacen para los profesionales ni los dirigentes políticos, ¿caso no habría que evaluarlas a tenor de los criterios de enjuiciamiento de aquellos a quienes van dirigidas?

Una última cuestión de interés en la evaluación de los servicios sociales, y de manera singular en los comunitarios, es la heterogeneidad de sus planteamientos, lo que complica de forma especial el desarrollo de la evaluación. La homogeneidad

permite comparar y esto facilita el proceso evaluativo de enjuiciamiento del valor; pero en servicios sociales coinciden una serie de intereses sectoriales, y mucho más, a veces, los intereses corporativos de los diferentes colectivos profesionales que en ocasiones han provocado que se resienta la estructura de los centros y trascienda las paredes de la institución. En este punto es preciso ser cauto y no convertir la evaluación en una baza de estrategia corporativista, de aquellos mismos que están desarrollando el programa o los objetivos en cuestión. La evaluación no es un ejercicio individualista, sino todo lo contrario, el equipo multiprofesional refuerza, sin duda, sus posibilidades de proporcionar análisis de valor.

Se puede decir que el evaluador ideal, para desarrollar su trabajo en servicios sociales comunitarios, más que un técnico, un descriptor o un juez, debe ser más un colaborador, un profesor, un creador de la realidad, un negociador y agente de cambio.

Referencias

- ALVIRA, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: CIS.
- ANGULO, J.F. (1988). Evaluación de programas sociales: de la eficacia a la democracia. *Revista de Educación*, 286, 193-297.
- ANGUERA, M.T. (1989). Innovaciones en la metodología de la evaluación de programas. *Anales de Psicología*, vol.5 (1-2), Universidad de Murcia.
- ANGUERA, M.T. (1990). Programas de intervención. ¿Hasta qué punto es factible su evaluación? *Revista Investigación Educativa*, 8(16), 77-93.
- ANGUERA, M.T. (1996). Metodologías de evaluación: anverso y reverso en planteamiento y aplicación. En *Simposio Europeo sobre la Evaluación en Intervención Socioeducativa*. Universidad Ramon Llull, Barcelona.
- ARTELLS, J. J. (1984). La evaluación de los servicios sociales: aproximaciones y medios. Una revisión. *Economistas*, 18, 245.
- BERK, R.A. y ROSSI, P.H. (1990). *Thinking about program evaluation*. Londres: Sage.
- BOLLAND, J.M. y BOLLAND, K. (1984). Program evaluation and policy analysis: toward a new synthesis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 6, 333-340.
- BROOK, R. y APPEL, F. (1973). Quality of care assessment: Choosing a method for peer review. *New England Journal of Medicine*, 288, 1323-1331.
- CABRERA, F. (1988). *Medición y evaluación educativa: Fundamentos teóricos y prácticos*. Barcelona: PPU.
- CALVO DE MORA, J. (1991). *Evaluación educativa y social*. Granada: Universidad de Granada.
- CAMPBELL, D.T. (1969). Reforms as experiments. *American Psychologist*, 24, 409-429.
- CARIDE, J.A. (1989). *De la evaluación de necesidades a la evaluación de programas sociales en el desarrollo comunitario*. Ponencia inédita.
- CARIDE, J.A. (1996). La evaluación como mediación. *Simposio Europeo sobre Evaluación en Intervención Socioeducativa*. Universidad Ramon Llull, Barcelona.
- CARLEY, M. (1983). *Social measurement and social indicators. Issues of policy and theory*. Londres: Allen & Unwin.

- CASAS, F. (1989). *Técnicas de investigación social: Los indicadores sociales y psicosociales*. Barcelona: PPU.
- CHACÓN, F. (1992). La complejidad del proceso de evaluación de programas. La implicación de los técnicos y los políticos. *Intervención Psicosocial*, 1 (1), 59-67.
- CHACÓN, F; BARRÓN, A. y LOZANO, P. (1989). Utilidad de los indicadores sociales en los programas de intervención psicosocial. *Cuadernos de Acción Social*, 19, 84-97.
- CLIFFORD, D.L. y SHERMAN, P. (1983). Internal evaluation: Integrating program evaluation and management. En A.L. Love (Ed.). *Developing effective internal evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- COHEN, B.J. (1981). Do you really want to conduct a needs assessment? En *Management and Behavioral Science Center*. Filadelfia: University of Pennsylvania.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- COOK, T.D. (1988). Theories of program evaluation: a short history. *Evaluación Psicológica*, 4 (1), 3-31.
- CRONBACH, L.J. (1980). *Toward reform of program evaluation: Aims, methods and institutional arrangements*. San Francisco: Jossey-Bass.
- DE LA ORDEN, A. (1985). Investigación evaluativa. En A. de la Orden (Ed.). *Investigación educativa*. Madrid: Anaya.
- DE LA ORDEN, A. (1990). Evaluación de los efectos de los programas de intervención. *Revista de Investigación Educativa*, 8 (16), 61-76.
- DOMÍNGUEZ, H. (Dir.). (1985). *Curso sobre evaluaciones de impacto ambiental*. Madrid: MOPU, Dirección General del Medio Ambiente.
- FEMP (1987). *Los Servicios Sociales en la Administración Local. I Jornadas Nacionales*, Madrid.
- FEMP (1989). *Los Servicios Sociales en la Administración Local. II Jornadas Nacionales*, Mahón.
- FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. (Ed.) (1995). *Evaluación de programas. Una guía práctica en los ámbitos sociales, educativos y de la salud*. Madrid: Síntesis.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1995). Evaluación de programas en servicios sociales. En R. Fernández Ballesteros. (Ed.) *Evaluación de programas*. Madrid: Síntesis.
- GALARRAGA, J. (1980). La demanda de cuidados médicos: Conceptos básicos y su cálculo empírico para Navarra. *Acta de les Primeres Jornades sobre Economia de la Salut. La utilització del anàlisi econòmic en els serveis sanitaris*. Barcelona: Colegio de Economistas de Cataluña.
- GARDNER, K. (1977). Program evaluation. En R.L. Kane (Ed.). *The challenges of community*. Nueva York: Springer.
- GRABE, S. (1983). *Evaluation manual*. París: Unesco.
- GREENBERG, D. y ROBINS, P. (1985). The changing role of social experiments in policy analysis. *Evaluation Studies Annual Review*, 10, 656.
- HOUSE, E.R. (1983). *Philosophy of evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- HOUSE, E.R. (1990). *Cuestiones problemáticas de la evaluación*. Programa de Tercer Ciclo del Departamento de

- Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Málaga.
- HUBERMAN, M. (1983). *S'evaluer pour s'illusionner? Promesses et ecueils de l'évaluation adaptative interactive des innovatins*. Neuchatell: IRDP.
- JOBERT, B. y WARIN, P. (1989). *L'évaluation par le bas?* Actas del Seminario CERAT-Plan Urbano de Grenoble, Grenoble.
- LEISTRITZ, F.L. y MURDOCK, S.H. (1981). *The socioeconomic impact of resource development. Methods for assessment*. Boulder, Co.: Westwiew Press.
- LEVINE, H.M. (1975). Cost-effectiveness analysis in evaluation research. En M. Guttentag y E.L. Stevning (Eds.). *Handbook of evaluation research*. Beverly Hills: Sage.
- LÓPEZ CABANAS, M. y GALLEGRO, A. (1993). Análisis organizacional y propuestas de desarrollo en los servicios sociales comunitarios. *III Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. INSERSO y COP de Madrid, Madrid.
- MARCH, M. (1994). La evaluación de los servicios sociales como opción política y como necesidad profesional en el contexto de la crisis del Estado del Bienestar. *Intervención Psicosocial*, 3 (7), 63-75.
- MEDINA, M.E. (1984). Establecimiento de indicadores para el diseño de programas de intervención comunitaria a través de servicios sociales y su evaluación. *Comunicaciones del I Congreso del Colegio Oficial de Psicólogos*, Vol. 4, 97-100. Madrid.
- MEDINA, M.E. (1988). Evaluación de programas. En A. Martín, F. Chacón y M. Martínez (Eds.). *Psicología comunitaria*. Madrid: Visor.
- MEDINA, M.E. (1993a). Evaluación de servicios sociales comunitarios. *III Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. INSERSO y COP de Madrid, Madrid.
- MEDINA, M.E. (1993b). Evaluación en servicios sociales. En C. Navalón y M.E. Medina. (Eds.). *Psicología y servicios sociales*. Barcelona: PPU.
- MEDINA, M.E. (1994). Vigencia y futuro del Plan Concertado: Un modelo de cooperación entre administraciones. *Primer Congreso Nacional sobre el Sistema Público de Servicios Sociales en la Administración Local*, La Coruña.
- MEDINA, M.E. (1996). *Gestión de servicios sociales*. Murcia: DM/PPU.
- MONNIER, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MORONEY, R.M. (1977). Needs assessment for human services. En W.F. Anderson (Ed.). *Managing human services*. Washington: International City Management Association.
- NEIGHER, W.D. y METLAY, W. (1993). Values and methods: Evaluation and management perspectives. En A.L. Love (Ed.). *Developing effective internal evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- NEUBER, K.A. (1980). *Needs assessment. A model for community planning*. Beverly Hills: Sage.
- PATTON, M.Q. (1978). *Utilization focused evaluation*. Londres: Sage.
- PEIRÓ, J.M. y MEDINA, M.E. (1994). Aspectos psicosociales de la gestión de organizaciones de servicios sociales. *IV Jornadas de Intervención Social*. Colegio Oficial de Psicólogos, Madrid.

- PINA, B. (1990). Evaluación y optimización de los diseños de intervención. *Revista de Investigación Educativa*, 8 (16), 39-59.
- RIVIERE, A. (1989). Conferencia inaugural. *Reunión Científica de AEDES*, Madrid.
- ROSSI, P. y FREEMAN, H.E. (1989). *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.
- ROSSI, P. y FREEMAN, H.E. (1993). *Evaluation: A systematic approach* (5ª edición). Beverly Hills: Sage.
- RUEDA, J.M. (1993). Programa y proyectos de intervención psicosocial. *III Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. INSERSO y COP de Madrid, Madrid.
- RUTMAN, L. (1980). *Planning useful evaluations. Evaluability assessment*. Beverly Hills: Sage.
- SACKETT, D.L. (1980). Evaluation of health services. En J.M. Last (Ed.). *Health and preventive medicine*. Nueva York: Appleton.
- SANTOS, M.A. (1993). *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*. Málaga: Aljibe.
- SARASA, S. (1989). Indicadores para la gestión de centros de servicios sociales. *II Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. INSERSO y COP de Madrid, Madrid.
- SCHELDON, E. y FREEMAN, H.E. (1970). Notes on social indicators: Promises and potencial. *Policy Sciences*, 1, 97-111.
- SCRIVEN, M. S. (1967). The methodology of evaluation. *Perspectives of Curriculum Evaluation (AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, N.º 1)*. Chicago: Rand McNally.
- SHADISH, W.R.; COOK, T.D. y LEVITON, L.C. (Eds.). (1991). *Foundations of program evaluation*. Newbury Park: Sage.
- SIEGEL, L.M. (1978). Need identification and program planning in the community context. En C.C. Attkinsson. *Evaluation of human programs*. Nueva York: Academic Press.
- STAKE, R.E. (1983). La evaluación de programas, en especial la evaluación de réplica. En W.B. Dockerll y D. Hamilton. *Nuevas reflexiones sobre investigación educativa*. Madrid: Narcea.
- STUFFLEBEAM, D.L. (1984). *Conducting educational needs assessment*. Boston: Kluwer-Nightot.
- STUFFLEBEAM, D. y WEBSTER, W. (1980). An analysis of alternative approaches to evaluation. *Educational and Policy Analysis*, 3 (2), 5-19.
- STRATON, R.G. (1977). Ethical issues in evaluation programs. *Studies in Educational Evaluation*, 3, 57-66.
- SUCHMAN, E.A. (1967). *Evaluative Research*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- SULLIVAN, J.L. y FELDMAN, S. (1979). *Multiple indicators. An introduction*. Beverly Hills: Sage.
- TALMAGE, H. (1980). Evaluation of programs. *Encyclopedia of educational research*, 592-611. Nueva York: MacMillan.
- TEJEDOR, F.J. (1990). Perspectiva metodológica del diagnóstico y evaluación de necesidades en el ámbito educativo. *Revista Investigación Educativa*, 8 (16), 15-39.
- TYLER, R.W. (1950). *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago, Il.: University of Chicago Press.
- VELAZ DE MEDRANO, C.; BLANCO, A.; SEGALERVA, A. y DEL MORAL, M.E. (1995). *Evaluación de programas y*

de centros educativos. Diez años de investigación. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia (CIDE).

VENEY, J.E. y KALUZNY, A. (1984). *Evaluation and decision making for*

health services programs. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

WITKIN, B.R. (1984). *Assessing needs in educational and social programs.* Londres: Jossey-Bass.