



## Artículo

---

### La efectividad de los programas sociales. Enfoques y técnicas de la Evaluación de Procesos

SAMUEL FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Dpt. de CC. de la Educación. Universidad de Oviedo

---

#### RESUMEN

La eficacia y la eficiencia son conceptos esenciales en la evaluación de programas sociales, pero cuando se quieren determinar en cada fase del proyecto y además, tener en cuenta actividades y objetivos intermedios, con el fin de considerarlo todo como una “Buena Práctica”, resulta necesario introducir otro concepto, la efectividad.

Se dice que la efectividad se consigue cuando la relación entre los objetivos iniciales y los resultados finales se hace óptima, lo cual supone valorar los procesos que desde los primeros conducen a los últimos.

La efectividad se encuentra pues, al observar la realidad de un programa es decir, al comparar el ideal o esencia de una acción, representado por una norma o conjunto de estándares profesionales, con la situación existente o real.

Este artículo justifica la evaluación de procesos en los programas sociales y presenta ejemplos de técnicas de análisis a emplear cuando se quieren identificar acciones de calidad y buenas prácticas.

#### ABSTRACT

The effectiveness and efficiency are essential concepts in social program evaluation, but when it is important to fix it in each moment of the project and also, when it is important to take into account the activities and intermediate objectives, in order to consider the program as a “good practice”, it is necessary to introduce other concept, the effectivity.

It is said that the effectivity is reached when the relationship between initial objectives and final results is the very best and this suppose to evaluate the process that leads the first one just to the last one.

The effectivity is recognized when the reality of the program is appreciated and it is compared an ideal or essential action, such as it is considered in a whole of professional standars, with the real situation of the program.

This paper justifie the process evaluation in social programs and offers examples of technical analysis to use when it is to deal to identifie quality actions an good practices.

#### **PALABRAS CLAVE**

Eficacia, eficiencia, efectividad, evaluación de programas sociales, evaluación de procesos.

#### **KEY WORDS**

Effectiveness, efficiency, effectivity, social program evaluation, process evaluation.

#### **EFFECTIVIDAD Y PROCESOS**

La razón última de un proyecto social es solucionar un determinado problema y en este sentido, el concepto de eficacia determina el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población usuaria, en un periodo de tiempo determinado e independientemente de los costes que ello implica. Por otra parte, el concepto de eficiencia, como es sabido, se asocia a la productividad, al relacionar recursos con resultados y traducirlo todo a unidades monetarias. Pero los resultados de un programa deben ser también analizados e interpretados de acuerdo con los procesos desarrollados para su consecución esto es, con su efectividad.

La evaluación de la efectividad o control de procesos puede llegar a explicar la eficacia y la eficiencia de un determinado programa, aspectos que por sí solos proporcionan una imagen incompleta del programa. Sabemos que se puede ser muy efi-

caz pero sin eficiencia, y también es frecuente ver acciones sociales eficientes pero ineficaces, especialmente en temas de atención especializada y de apoyo a las personas en situaciones de riesgo. Producimos a bajo costo, con poco personal especializado pero no conseguimos objetivos y nuestros usuarios siguen presentando elevados índices de exclusión y segregación a la vez que nuestros servicios siguen descompensados y despersonalizados. Analizar la efectividad supone, pues, valorar los procedimientos que condicionan la relación entre resultados y objetivos (Cohen y Franco, 1993).

La efectividad viene determinada entonces por los procesos y aunque este término, proceso, mantiene un significado absolutamente intuitivo, conviene destacar que los sistemas de control de la calidad, derivados de concepciones empresariales, han remarcado en los sistemas sociales el llamado "valor añadido". Podríamos tratar de razonar la relación existente entre los pro-

cesos y las actividades o deliberar si el énfasis de éstos en un programa social y educativo debe ponerse por igual en el cumplimiento de objetivos o en la consecución de logros o resultados, pero consideramos que la asignación de valor a dichos procesos hace superflua cualquier disquisición teórica. En términos de evaluación, consideramos que asociar procesos con el valor que añaden sus actividades constituye un adecuado indicador de medida.

### ¿QUÉ ES UN PROCESO?

Los enfoques de control de la calidad entienden por Proceso el conjunto de actividades encadenadas que va añadiendo valor y que permite lograr la prestación de los servicios que ofrece el programa, centro o agencia social.

Los procesos se caracterizan también por su dinámica. Todo proceso tiene una entrada y una salida. Puede tener subprocesos o formar parte de un macroproceso y todo ello se representa mediante diagramas de flujo y símbolos que reflejan todas sus actividades.

El Manual de Procedimientos (y no el Manual de la Calidad) de un Programa u Organización que funcione bajo el modelo de La Calidad suele reflejar en detalle todas sus actividades y diferenciar los procesos en dos grandes categorías: operativos y de gestión. Los primeros son esenciales en la prestación de un servicio; tienen una repercusión directa en la calidad y han sido tradicionalmente objeto de medición y control. Los denominados procesos de gestión, si bien no influyen en la calidad del servicio o producto, tienen un enorme potencial de mejora de la eficien-

cia, de ahí que se estime su valor, como en el caso del modelo Europeo de Gestión de La Calidad, hasta en un 36% de la puntuación total.

### ¿EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACION DE PROCESOS?

Aunque siempre se ha considerado una parte fundamental de la Evaluación, la importancia del análisis de procesos ha cobrado un enorme auge debido a la complejidad que hoy tienen los programas sociales, al construirse sobre una amplia base comunitaria y al intentar responder a las demandas de colaboración e integración de servicios. Por este motivo, las diferencias de los distintos proyectos adscritos a un mismo programa requieren, también, la valoración de sus actividades con referencia al contexto en el que se desarrollan.

La Evaluación de Procesos consiste en verificar las acciones previstas por el programa y los tiempos de paso o "dosis" de actividad realizados, y se organiza a partir de la documentación generada por esas actividades durante el desarrollo de una intervención.

De acuerdo con Mc Graw y col. (1996), la Evaluación de Procesos detalla los componentes de la intervención, cómo fueron organizados y de qué forma fueron recibidos por los usuarios. La información que se obtiene de la Evaluación de Procesos refuerza la validez del programa al poner de manifiesto sus señas de identidad y justificar su posible consideración de excelencia o de "buena práctica".

La verificación de actividades y de componentes, para Scheirer (1987), debe, en primer lugar, ser contrastada con la teoría del

Programa, que sugiere los componentes de éste que deben ser analizados, y el “qué” debe poner en funcionamiento el Programa. También deberá tener en cuenta la teoría del proceso de intervención o “implementación” del programa, la cual sugiere los componentes del sistema social que deben ser analizados para explicar el nivel de funcionamiento de los procesos, es decir, el “cómo y el por qué” del desarrollo del Programa.

Esta misma autora ha definido más recientemente (Scheirer, 1994) la evaluación de procesos como “el uso empírico de datos para valorar el desarrollo de programas,...verificar lo que hace y si su evolución se corresponde con el diseño y los momentos previstos”.

### **VENTAJAS DE EVALUAR PROCESOS**

En términos de Holden y Reynolds (Citados por McCoy y Reynolds, 1998), las evaluaciones de programas sociales responden esencialmente a tres preguntas:

1. ¿A qué nivel están respondiendo los servicios del programa a la población referida en el diseño?
2. ¿Contempla la implementación aquellos servicios y recursos que resultan claves para el éxito del programa?
3. ¿Qué variaciones de servicios y de gestión se aprecian en los diversos contextos en que se desarrolla el programa y cómo afectan las diferencias a la cobertura de servicios ofertados por éste?

Es ésta última cuestión de interacción o efectividad la que permite conocer múlti-

ples aspectos o factores diferenciales de un programa, por ejemplo, los componentes más relevantes del programa para la diversidad de población participante, la relación entre factores internos y externos, la preparación de los profesionales en las diferentes unidades o lugares de aplicación, etc. Esta posibilidad de comprender cómo trabaja un programa permite, en suma, el desarrollo de procedimientos adaptados y la aplicación de procesos de ajuste fino en la estandarización de programas de intervención (Rossi y Freeman, 1993).

Podemos decir igualmente que evaluar procesos es una manera de documentar la secuencia de sucesos que conforman un programa y que el valor añadido por la información documental de esos sucesos puede conseguir explicar los efectos de ese programa. Esto protege de los denominados “Errores de Tipo III”, al demostrar que los resultados se deben a las actividades realizadas por el programa y no a sucesos espúreos.

Otro gran beneficio de una evaluación de procesos se observa cuando se necesita justificar la ausencia de efectos de un programa, ya que el análisis de sus componentes permite, en muchos casos, determinar si las razones de la escasez de efectos se debe a la teoría del programa, a una aplicación no adecuada, a incorrecciones en el diseño de investigación o a la combinación de éstas.

La posible replicación de programas y el intercambio de información sobre procesos de éxito en la implementación de un programa, permite considerar también como beneficio el hecho de analizar y valorar un programa mediante la colaboración entre evaluadores, responsables de su realización y demás participantes implica-

dos. En este sentido, es sabido que los procesos de innovación social no responden a un conocimiento simple de resultados, sino que son los profesionales quienes, al transmitir los procedimientos y comunicar a otros sus apreciaciones sobre el proceso o desarrollo, consiguen la difusión de prácticas y la mejora de acciones.

La evaluación de procesos tiene, no obstante, aspectos delicados. Para llegar a justificar un resultado, la información recogida debe ser significativa y el análisis debe estar sujeto a criterios éticos. Los métodos de recogida de información no deben ser intrusivos ni condicionar los resultados del programa.

La evaluación de procesos debe ser también apreciada por los participantes como una actividad más del programa y no como un control. Los fallos más frecuentes en las evaluaciones de programas se aprecian por no reflejar adecuadamente los “valores” de las audiencias y por la carencia de referencias procesuales que la hagan práctica y útil (Newman y Brown, 1992).

Estos autores asocian estas anomalías a la falta de credibilidad y a la inexperiencia de muchos evaluadores para realizar valoraciones de procesos, lo que ocasiona a veces errores metodológicos como la estimación de información irrelevante pero fácil de recoger o la indicada falta de garantía en la confidencialidad.

#### **ENFOQUES TEORICOS EN LA EVALUACION DE PROCESOS**

Las autoridades sociales utilizan con demasiada frecuencia las evaluaciones de sus programas de forma incorrecta y en algunos casos, incluso, son usadas como

“detergentes”, para lavar programas mediocres y acciones fallidas que se encubren bajo etiquetas nacionales e internacionales de campañas sociales con abundancia de fondos y subvenciones.

Cuando Guba y Lincoln (1989) propusieron la Evaluación de 4ª Generación, enfatizaron la importancia de implicar a los participantes en el programa. Su epistemología asumía el constructivismo y el paradigma científico ambientalista en su afán porque los evaluadores comprendieran, en su relación con los participantes, cómo funciona un proyecto y bajo qué condiciones, por lo que podía ser considerado como una vacuna contra los abusos y sesgos de ciertas evaluaciones. La Evaluación de 4ª Generación animó también a la participación en la construcción de criterios y presentó al evaluador como un consultor, un facilitador, un apoyo, rechazando al experto, técnico, fiscal o inspector.

Pero la unión entre una necesidad de perfeccionamiento institucional y un modelo sistémico de análisis de evidencias requiere, además de un enfoque conceptual, del “cemento” que brindan los profesionales con sus intentos de mejora permanente de los servicios que ofrecen a sus usuarios y en este sentido, los estándares profesionales pueden verse como los “ladrillos” necesarios para dar consistencia al “edificio” proyectado. Así, desarrollar y aplicar Normas o Estándares profesionales constituye una garantía contra las evaluaciones incompetentes o corruptas.

Cuando hablamos de Normas o Estándares nos estamos refiriendo a una de las denominaciones más extendidas en Evaluación (Stake, 1997). Hablamos habitualmente de metas, unidades, tratamientos, funciones, criterios, entradas, productos,

antecedentes, resultados, transacciones, etc., y todos estos términos nos permiten estructurar la teoría de la Evaluación y llevarla a la práctica pero quizás sea la denominación de estándar la más ampliamente asumida por los autores que teorizan y/o practican la Evaluación de Programas, aunque no todos quieran expresar lo mismo con el término.

En la Enciclopedia de Husén y Postlethwaite (1985) se define estándar como el grado de excelencia requerido para determinados propósitos, como una medida de lo que es adecuado, como el nivel de funcionamiento social y profesionalmente deseado.

Stufflebeam (1997), considera los estándares como "principios ampliamente compartidos para determinar el valor o calidad de un servicio profesional" y nosotros, al hablar de Normas y Estándares de Calidad en referencia a programas sociales (Fernández e Iglesias, 1997), los hemos considerado, igualmente, como "normas profesionales o principios acordados para contrastar la calidad de la práctica profesional".

Hablar de estándares supone valorar el funcionamiento de un sistema social en confrontación con el nivel profesionalmente deseado y constituye un enfoque de gran solidez en la Evaluación de Programas aunque no esté exento de cierta controversia metodológica.

El enfoque de estándares profesionales se sitúa dentro del modelo criterial preconizado por Scriven, para quien el análisis del funcionamiento de un programa, al ser contrastado con criterios específicos, informa, en síntesis, de los aspectos de calidad que sustentan al programa (Scriven, 1994).

Para este autor, el procedimiento evaluador consiste en identificar los elementos a valorar, en desarrollar estándares apropiados, en juzgar el funcionamiento de los aspectos identificados en relación con esos estándares, y en resumir los juicios sobre los componentes del programa hasta determinar su calidad a la luz de los estándares.

Aunque la estrategia criterial evita la subjetividad al homologarse con estándares que suponen consenso profesional en una determinada área, desde el paradigma ambientalista propugnado por Stake y sus colaboradores, se previene contra el hecho de que el evaluador pretenda un juicio aséptico e independiente, al margen de la comprensión que proporciona el contexto. Además, recuerda, que los estándares, bien sean formulados por expertos o por consenso de grupos profesionales, son construcciones humanas sujetas a sesgo puesto que dan prioridad a los aspectos más articulados u ordenados del programa.

En nuestra opinión, el desarrollo de la metodología de estándares en estos últimos años ha conseguido incorporar en esa síntesis indicada por Scriven, los planteamientos holistas, interpretativos y situacionales que presenta Stake en su concepto de evaluación de procesos mediante "síntesis envolventes" (Stake y col. 1997). La fórmula consiste en incluir a los participantes en grupos de discusión y pedirles que revisen y respondan a los datos y resultados emergentes (vease el proceso de validación denominado "member-checking" descrito por Lincoln, y Guba, 1985).

Además, el enfoque criterial identifica e incorpora el sesgo en su proceso de evaluación, pero, como hacer ver Mabry (1998), el análisis holista también mantiene el sesgo inherente a la complejidad del

juicio humano y al ejercicio de la crítica rigurosa.

Stufflebeam (1997) acerca estas dos posturas, la de estándares profesionales y la denominada postmoderna, haciendo ver que ambas consideran que los evaluadores deben ayudar a los promotores de la evaluación a comprender los resultados mediante los hechos más relevantes. Ambas emplean metodología cuantitativa y cualitativa y asumen su dependencia de valores y sesgos, lo cual no evita la consideración, por los dos enfoques, de que la evaluación constituye un servicio a la comunidad que debe ser potenciado y mejorado.

## **TÉCNICAS DEL ANÁLISIS DE PROCESOS**

Hasta este momento hemos expuesto algunas de las ventajas de las evaluaciones de procesos y argumentado a favor del doble enfoque holista y sintético. La cuestión que abordamos ahora es, ¿cómo conseguir que esos estándares, normas o principios, sean aceptables y válidos para delimitar las “buenas prácticas”? Algunas de las estrategias para conseguir que el modelo de evaluación de procesos que propugnamos presente la necesaria validez son las siguientes:

### **A. Técnicas de Consenso para la Determinación de Estándares**

La elaboración de normas o estándares requiere consenso y éstas deben representar los diferentes puntos de vista existentes sobre un proceso social. Una vez establecido el consenso, los estándares se hacen depositarios de la credibilidad que supone haberlo conseguido (Stufflebeam 1997:77).

De entre las técnicas de consenso resaltamos el procedimiento Delphi, por ser menos utilizado que los procedimientos de triangulación o los paneles de síntesis y grupos de discusión.

Esta técnica fue originalmente formulada en los años 50 para ser usada en temas de organización en investigación tecnológica y a partir de los 70 se aplica a la planificación y evaluación de programas sociales. Se define como un medio de obtener el consenso de un grupo de personas y se caracteriza por la forma de organizar la comunicación en el grupo, consistente en la elaboración previa de la información mediante paneles de expertos y después, la aplicación de un procedimiento recurrente de valoración y razonamiento de respuestas por los participantes hasta conseguir el nivel de acuerdo predeterminado.

Podemos hablar de tres aspectos importantes en la técnica Delphi:

1. Anonimato: los participantes en la consulta Delphi no conocen la identidad de los demás participantes, lo que les permite expresar su opinión y cambiarla sin la presión de la negociación presencial y la influencia de los diferentes estatus profesionales.
2. Control de la Información: El procedimiento de devolución de la información garantiza el uso de la información relevante, evitando la confrontación por cuestiones irrelevantes para el establecimiento de acuerdos.
3. Consenso Estadístico: Los participantes en el estudio reciben valoraciones numéricas que indican el nivel de acuerdo o desacuerdo con

seguido en la anterior fase de consulta, pidiéndose la justificación de los valores discrepantes con el grupo.

El supuesto que subyace en la técnica Delphi es que la información numérica ofrecida a cada participante en las sucesivas consultas permite a cada uno la reconsideración de estimaciones anteriores, generándose de esta forma un mayor nivel de consenso. Para ello, la información que se presenta a los participantes en las sucesivas consultas incluye un valor estadístico de las respuestas dadas.

El criterio que se utiliza para la conclusión del proceso es el logro de la convergencia y estabilidad prevista. Esto supone conseguir un determinado valor, con un rango o dispersión que indique convergencia de opinión, y por un número significativo de participantes.

Un estudio sobre “Estándares Profesionales de Integración Laboral” (Fernández e Iglesias, 1997) nos permite ejemplificar el procedimiento de aplicación de esta técnica.

Con el fin de analizar el nivel de acuerdo entre técnicos y responsables de progra-

mas de integración laboral de personas con discapacidad sobre el funcionamiento normativo básico de estos programas, fueron elaborados 52 estándares por un panel técnico, que se sometieron a consulta de un grupo de 50 participantes que representaban a instituciones sociales, agencias y asociaciones de personas con discapacidad de las diferentes Comunidades Autónomas.

El instrumento empleado para recoger la información de la primera consulta Delphi estaba compuesto por el listado de estándares y un cuestionario para valorar la relevancia o importancia intrínseca estimada para cada estándar y el peso relativo asignado a cada estándar en su factor correspondiente.

Se incluía también un apartado para recoger las propuestas de modificación que se considerasen oportunas.

El segundo instrumento de la encuesta Delphi se elaboró una vez concluido el análisis de los datos de la primera consulta. En este caso, cada participante recibió un nuevo listado de estándares que incluía las modificaciones incorporadas, acompañado

<b>I. NORMATIVA GENERAL DE ORGANIZACION DEL PROGRAMA</b>		
	Relevancia del Estándar (1 a 9)	Peso Asignado (%)
<b>A. DIRECCION DEL PROGRAMA.</b>		
1. Organigrama de Gestión y Administración		
2. Equipo de Dirección y Supervisión		
3. Equipo Técnico cualificado		
4. Acuerdos de Coordinación		
5. Previsión de las fuentes de financiación		
<b>TOTAL</b>		100.00



<b>I. ESTANDARES GENERALES DE ORGANIZACION DEL PROGRAMA</b>
<b>PROPUESTAS DE MODIFICACION</b>
A. DIRECCION DEL PROGRAMA.
B. DEFINICION DEL PROGRAMA. ESTRATEGIAS Y RECURSOS
C. VALORACION INICIAL Y SERVICIOS OFERTADOS
D. DISEÑO Y DESARROLLO DE EVALUACION DEL PROGRAMA

de un nuevo cuestionario en el que se solicitaba una valoración general de relevancia para aquellos estándares cuya redacción había cambiado y una valoración particular para aquellos a los que la persona en concreto había asignado en la primera consulta una puntuación diferente a la media del grupo ( $\pm 1,64$  sigmas), dejando opción a repetirla si lo consideraba oportuno, pero con el ruego de explicar las razones para mantener la puntuación inicial. En el cuadro se puede ver un ejemplo del protocolo personalizado utilizado en la segunda consulta.

#### **B. Participación y Colaboración en el Desarrollo de la Evaluación.**

En su forma ideal, la participación y la colaboración tratan de aunar los intereses de todos los participantes implicados en el desarrollo de un programa mediante procedimientos que permitan construir un conocimiento significativo y contextualizado y además, capacitar a los profesionales para actuar sobre ese conocimiento en su objetivo de mejora institucional.

Consideramos que la participación y la colaboración en una evaluación de procesos se refuerzan con la utilización de

estándares y que la base sistémica de la evaluación participativa es consistente, como ahora veremos, con el establecimiento de estándares profesionales.

Las formulaciones de la Evaluación Participativa están relacionadas con dos importantes vertientes de la teoría y la práctica de la Evaluación como son la Evaluación Orientada a la Práctica, representada en el pasado por Alkin y más actualmente por el “factor personal” de Patton (1997) y la Evaluación de Ideología Abierta, representada por Guba y Lincoln, con las aportaciones del Enfoque Centrado en el Usuario de Whitmore (1994) o Schallock (1995).

La esencia de los procesos de evaluación participativa se encuentra en la defensa de intereses de todos los participantes y en que las relaciones sean de colaboración, es decir, regidas por normas de igualdad y reciprocidad. De acuerdo con Reiben (1996), la participación requiere que los participantes sean agentes activos del proceso; que se implique como mínimo a los usuarios, a los técnicos del programa y a los responsables o promotores, y que participen en los momentos críticos de la evaluación, como la planificación y la elabo-

<b>HOJA DE VALORACION</b>	
1. F.M.F.LL. (C.E.E. TALLER E. B.)	
A) Relevancia de los 4 estándares cambiados: I.D.3 (nuevo) y I.A.4, II.C.1 y II.F.5 (modificados). <b><u>Valora cada uno de ellos de 1 a 9.</u></b>	
ESTANDAR	Relevancia (1 a 9)
I.A.4: La organización <b>presenta sus programas dentro de un plan general</b> o, al menos establece <u>acuerdos de coordinación</u> con otros programas, proyectos, centros, ..., con el fin de asegurar una atención completa y continuada a sus usuarios.	
I.D.3: <b>En la evaluación del programa se contempla el análisis de todos sus elementos, siendo ésta realizada mediante autoevaluaciones de todas las personas que participan en las diferentes acciones.</b>	
II.C.1: Antes de planificar la acción orientadora y formativa, la organización realiza un <b>estudio de mercado con el fin de identificar las necesidades</b> y posibilidades laborales disponibles en el entorno comunitario.	
II.F.5: Se realiza un <u>análisis del comportamiento sociolaboral</u> de los usuarios de forma que se establece el nivel <b>y la calidad</b> de sus relaciones con los compañeros y el grado de participación en las actividades laborales y sociales que organiza la empresa. <b>Se analizan también las actitudes de los trabajadores no discapacitados hacia sus compañeros discapacitados.</b>	
B) Pesos del bloque del estándar nuevo (I.D.). <b><u>Reparte 100 puntos entre los 6 estándares para establecer un orden de prioridad entre ellos.</u></b>	
I.D. I.D. DISEÑO Y DESARROLLO DE EVALUACION DEL PROGRAMA	PESO ASIGNADO (%)
1. Identificación de resultados y efectos de sus servicios	
2. Recogida de datos sobre metas u objetivos de cada uno de sus usuarios	
<b>3. Análisis mediante autoevaluaciones de todas las personas que participan</b>	
4. Análisis del grado de satisfacción de los usuarios con las actividades programadas	
5. Adaptación y modificación de entornos	
6. Evidencia de cambios logrados en los componentes de los sistemas de referencia	
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>

C) Análisis de los estándares a los que diste un valor muy diferente del resto de las personas consultadas. Compara, por favor, tu anterior puntuación con el valor medio del grupo y **valora de nuevo estos estándares**. Si decides repetir el valor dado la primera vez, indica brevemente la razón de tu discrepancia en el espacio reservado justo debajo de cada uno de ellos.

ESTANDAR	Tu puntuación anterior	Puntuación media del grupo	Tu nueva puntuación
II.A.3	5	7.878	
JUSTIFICACION:			
II.B.1	5	8.102	
JUSTIFICACION:			

ración de resultados. De esta forma se asegura su contribución al conocimiento que brinda la evaluación, así como al planteamiento de planes de acción y mejora del programa.

Se comparte responsabilidad y autoridad con todos los demás, incluido el evaluador, y se delibera y decide acerca de los procedimientos y la metodología de acción más adecuada. El papel del evaluador es de consulta y guía. Es un facilitador, no un aplicador de diseños y criterios. De su base constructivista toma, pues, la evaluación participativa y colaborativa la premisa de que el conocimiento es creado desde la experiencia individual de cada participante. Podemos decir con Guba y Lincoln (1989:44.), que en la evaluación de los procesos de un programa, “la verdad es una cuestión de consenso... y no de correspondencia con una realidad objetiva”.

Cuando se busca conocer el estado de opinión sobre un plan o programa de grandes dimensiones y con una base amplia de consulta, resulta útil la denominada **Evaluación Cluster de Voces de la Comunidad** que incluimos dentro de las técnicas de Participación y Colaboración.

Estos foros comunitarios se organizan como reuniones en las que los participantes de un programa extenso pueden valorar la marcha de una iniciativa o proyecto que les afecta, por ejemplo la oferta y demanda de servicios sociales para las personas con discapacidad (Fernández, Iglesias y Cabo,1999).

Constituyen una forma de incorporar al análisis a personas escasamente representadas en los grupos habituales de consulta y su credibilidad radica en poder conseguir una adecuada representatividad del grupo o comunidad de referencia.

Cuando la consulta puede hacerse a personas implicadas en múltiples unidades de análisis, proyectos o centros de características similares, se pueden organizar grupos de discusión bajo el concepto de **Evaluación Cluster** (Barley y Jenness, 1993). Con esta denominación se conoce el análisis en el que se reúnen los representantes de estas unidades para compartir estrategias y valorar sus actividades. Los evaluadores trabajan sobre los proyectos de las diferentes entidades, tratando de identificar (en ocasiones empleando estándares como referencia) situaciones comunes mediante

aportaciones directas a la encuesta de valoración presentada, o indirectas, a través de los datos de las propias unidades. Un ejemplo de esta modalidad de evaluación cluster puede verse en el Informe Final del Programa Helios-España (Torroba, Fernández, Municio, y Lázaro, 1991).

Las características básicas del enfoque de evaluación cluster son que:

1. Identifica aspectos y temas comunes que confirman su significación mediante el contraste de información aportada por los participantes.
2. Permite conocer no sólo “lo que sucede” en el conjunto de las unidades de análisis, sino “el por qué”, al descubrir los elementos que contribuyen al éxito de los proyectos o iniciativas y las estrategias empleadas.
3. Actúa con la colaboración de directivos, técnicos y evaluadores externos mediante un modelo participativo de resolución colaborativa de problemas.
4. La relación entre proyectos, centros o unidades y evaluadores permite presentar la información de forma agregada y compartida, lo cual potencia las relaciones entre los asistentes y sus instituciones.

Es pues, un procedimiento que permite al promotor de una evaluación aunar esfuerzos de mejora de acciones e incrementar la utilidad de la evaluación de procesos.

La conjunción de la modalidad de foros comunitarios con la evaluación cluster es conocida como “**Voces de la Comuni-**

**dad**” (O’Sullivan y O’Sullivan, 1998). Constituye una técnica de análisis por audiencias para la mejora o transformación social. El grupo de participantes en cada cluster lo constituyen “líderes” o personas que representan puntos de vista y realidades importantes de cada institución o unidad de análisis participante. El objetivo es presentar puntos de vista individuales y trabajar hacia una visión compartida, de grupo, de tal forma que permita la mejora de los procesos del sector social al que se representa. Una aplicación en el ámbito de la educación de adultos puede verse en Horton, y Freire (1990).

En este modelo, los evaluadores, en tanto que facilitadores, identifican los procesos y a continuación, la organización promotora de la evaluación establece una estrategia de trabajo conjunta con las audiencias. De esta forma se organiza una evaluación de carácter colaborativo que engloba las perspectivas de usuarios, técnicos, administradores, evaluadores y responsables de los centros o instituciones.

### **C. Contraste Interno-Externo en el Control de la Calidad.**

A estas alturas del discurso sería lógico pensar que aquellos lectores que no tengan gran interés por las posiciones teóricas de la evaluación, quizás les genere cierta confusión esta combinación de enfoques y técnicas. Justificamos esta descripción de procedimientos un tanto prolija, por nuestra creencia en que, al igual que nos ha ocurrido a nosotros, a algunos evaluadores de programas se les ha podido plantear la duda, al analizar procesos o participar en el seguimiento de programas, sobre su función investigadora o evaluadora, sobre si ser experimentalistas o naturalistas, si ser proveedores de informes o agentes de cam-

bio en los programas. Probablemente una buena respuesta, aunque ciertamente simplista, sea anotar la consideración que Michael Scriven hace en relación con la combinación de metodología cuando dice que “la cuestión de utilizar metodología cuantitativa o cualitativa es como cuestionarse si una empresa debe contratar a mujeres o a hombres”.

Como sabemos, la consideración de la evaluación de programas en el marco de la organización y la mejora continua ha llevado a las instituciones sociales a desarrollar mecanismos de control interno que se responsabilicen de los procesos de mejora y a confrontarlos con los atributos y procedimientos estandarizados de La Calidad. Esto supone controlar procesos, establecer manuales de procedimientos, acciones preventivas y correctoras y su objetivo suele ser el registro y la certificación de La Calidad bajo una Norma (Fernández, 1998).

El establecimiento del control de la calidad en la industria de producción y en los servicios ha constituido un gran avance en el final del siglo XX. Este control ha sido asociado a medidas de la desviación respecto de un criterio determinado mediante la toma de muestras y presentado generalmente de forma gráfica. Más recientemente, el concepto de “Calidad Total” ha emergido en asociación con actitudes de colaboración en la dirección de personal. Se define también por criterios expresados mediante estándares y ha aportado un enfoque de control de procesos, al encargarse de prevenir los defectos más que de analizar el producto o servicio acabado.

Los equipos de profesionales y directivos, denominados “círculos de calidad”, se reúnen con regularidad con el fin de apor-

tar soluciones a determinados problemas de los procesos y constituyen la columna vertebral de los enfoques de calidad total en las organizaciones. Estos círculos mantienen una fórmula de auto-evaluación de programas y, dado que muchos bienes y servicios no permiten el contraste con un criterio cuantitativo, analizan y valoran la presencia de defectos o incorrecciones presentes en los procesos por contraste con los indicadores de los correspondientes estándares. Por ejemplo, en un centro social un grupo de profesionales puede analizar el procedimiento de evaluación diagnóstica que el Dpto. de Orientación realiza con los usuarios o el programa personal de orientación profesional que dicho departamento lleva a cabo.

En este sentido, la evaluación interna, como mecanismo responsable de la calidad, resulta ser un instrumento muy valioso para la mejora de programas (Love, 1991). Los evaluadores internos informan a los directivos y normalmente son independientes del programa que analizan, aunque forman parte de la organización. Son los responsables de la evaluación y su trabajo responde a la línea establecida por la dirección. De acuerdo con Fullan (1995), la evaluación interna depende y emplea todos los modelos de investigación social si bien se la suele identificar como una forma de investigación-acción que apoya el desarrollo organizativo y los cambios planificados.

En contraste, la evaluación externa es independiente del programa y de la organización que analiza, y normalmente su objetivo es valorar aspectos de interés marcados por instituciones externas y controladoras de la organización, tales como agencias financiadoras o administraciones públicas.

Como muestran los procedimientos empresariales (Ceoce-Cepyme, 1995), la medición interna de la calidad de un servicio se dirige hacia el personal y hacia los clientes, en tanto que la medida externa depende de los atributos de la calidad definidos por organismos homologadores de la actividad, tales como las conocidas normas ISO.

La efectividad de un programa social, en nuestra opinión, debe ser valorada mediante el contraste entre un consultor interno y uno externo, de tal forma que se pueda comparar la realidad del programa con el conjunto de estándares que refleja la esencia de la actividad profesional.

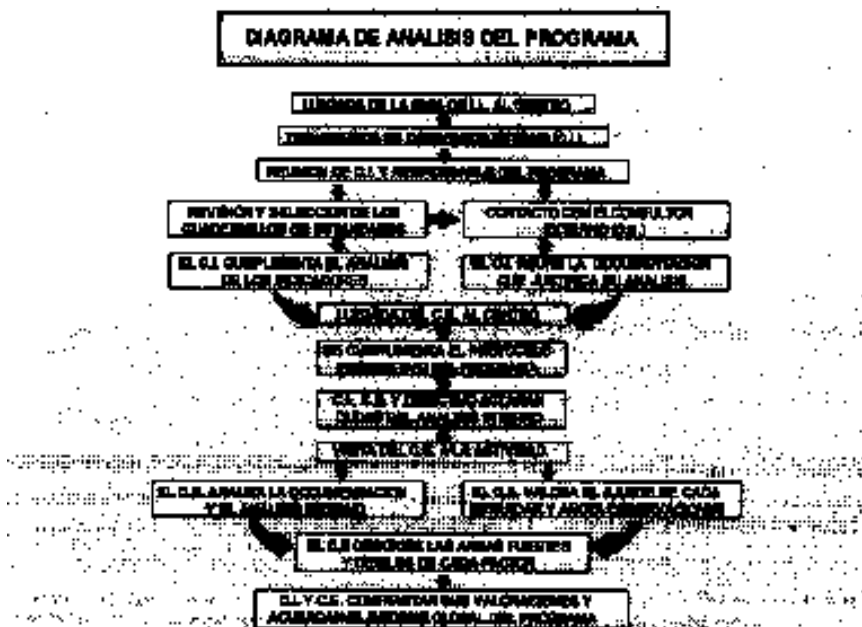
Un ejemplo de esta colaboración puede verse en la dinámica seguida por la citada Guía de Integración Laboral para Personas con Discapacidad. En este caso, el Consultor Interno es designado por los responsables del programa para analizar los están-

dares e indicadores de la Guía en correspondencia con las actividades del programa y preparar la documentación que justifique su cumplimiento.

El Consultor Externo es designado por la institución promotora de la evaluación. Su tarea consiste en revisar el análisis del programa hecho con anterioridad por el consultor interno y estimar su nivel de acuerdo con éste en cuanto al cumplimiento de los estándares según la documentación justificativa aportada.

Del intercambio de información y opiniones entre los análisis de ambos consultores se obtiene el informe de situación sobre el estado del programa, así como el listado de recomendaciones dirigido a mejorar los correspondientes procesos.

En el siguiente diagrama puede verse la dinámica comentada:



**D. Recopilación de Documentación y Perfiles de Síntesis.**

Si la base de la evaluación de un programa en sus fases iniciales está en su referencia a la captación de necesidades percibidas por los participantes, y en sus fases finales en el inequívoco nivel de logro o consecución de los resultados expresados en sus objetivos y metas, la evaluación de procesos de un programa muestra su efectividad mediante el análisis minucioso y riguroso de las evidencias documentales. Como indican McCoy y Reynolds, (1998:125), “documentar la implementación de un programa es la única manera de que los evaluadores conozcan lo sucedido”. Incluso formando parte del equipo de

desarrollo del programa, la función de los evaluadores debe insistir en la recogida permanente de evidencias que justifiquen los procedimientos seguidos.

Para poder saber si el desarrollo de un programa es consistente con su diseño, la evaluación debe recoger información de diversas formas y procedente de diferentes medios. Uno de los grandes efectos de la evaluación de procesos, según expresión de los responsables y técnicos de los programas, suele ser precisamente el que les permite organizar grandes cantidades de documentación de acuerdo con el orden y la secuencia que establecen las Guías de Estándares. De ahí que la aplicación de una evaluación de procesos se considere

**ESTÁNDARES GENERALES**

Tabla de Síntesis de Evidencias

	1	2	3	4	5
<b>1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA</b>					
1.1.1. Nombre del programa					
1.1.2. Descripción del programa					
1.1.3. Objetivos del programa					
1.1.4. Justificación del programa					
1.1.5. Responsables del programa					
1.1.6. Fecha de inicio y fin					
1.1.7. Lugar de realización					
1.1.8. Recursos asignados					
1.1.9. Metodología utilizada					
1.1.10. Resultados esperados					
1.1.11. Otros datos relevantes					

**ESTÁNDARES PROFESIONALES**

Tabla de Síntesis de Evidencias

	1	2	3	4	5
<b>2.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROFESIONAL</b>					
2.1.1. Nombre del profesional					
2.1.2. Descripción del profesional					
2.1.3. Formación del profesional					
2.1.4. Experiencia del profesional					
2.1.5. Responsabilidades del profesional					
2.1.6. Fecha de inicio y fin					
2.1.7. Lugar de realización					
2.1.8. Recursos asignados					
2.1.9. Metodología utilizada					
2.1.10. Resultados esperados					
2.1.11. Otros datos relevantes					

un paso obligado para llegar a disponer del manual de procedimientos documentados exigido por cualquier auditoría de la Calidad.

Documentar cambios en los procesos o actividades de un programa constituye en sí mismo un resultado intermedio de valor en cualquier evaluación de seguimiento, pudiendo incluso constituirse en un indicador de beneficio y eficiencia (Fernández y col.1998).

De esta forma, toda evaluación de procesos termina con una síntesis que clarifica los componentes del programa que constituyen un área o procedimiento "fuerte" y aquellos que deben ser revisados y mejorados. Como indica Loucks-Horsley (Citado en Scheirer, 1996), un perfil o plantilla de programa es "un instrumento que permite su descripción homogénea y facilita la comparación de sus componentes con aquello que la investigación y la práctica consideran efectivo" (pág. 6).

Se considera que un buen formulario o perfil debe incluir la descripción de estándares, los valores de los componentes y actividades del programa y las acciones y medidas tal y como las realizan y conocen los participantes. Más detalles y ejemplos pueden verse en Scheirer (1996) y en la tabla que se presenta a continuación

Para terminar, solamente decir que hemos tratado de presentar el análisis de la efectividad de los procesos como un requisito fundamental en la evaluación de un programa en el que, además de holismo, contextualización, comprensión y análisis de construcciones sociales, también es necesario el enfoque criterial que permite contrastar las experiencias o actividades de un programa con los estándares o normas

profesionales del campo social correspondiente. De esta forma, todo programa con un desarrollo de calidad podrá llegar a acreditar sus procedimientos y acciones como referencia de buena práctica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barley,A.Z. y Jenness,M. (1993). Cluster Evaluation: A method to strengthen evaluation in smaller programs with similar purposes. *Evaluation Practice*, 14 (2), 141-147.

Bartolomé,M.y col. (1997). *Diagnóstico a la Escuela Multicultural*. Barcelona. Cedecs.

Ceoe-Cepyme (1995). *Calidad Total*. Madrid. ISEE.

Cohen, E. y Franco, R.(1993). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Madrid. Siglo XXI. 2ª ed.

Fernández,S. e Iglesias, Mª.T.(1997). *Guía de Integración Laboral para Personas con Discapacidad. Estándares de Calidad*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO

Fernández, S. (1998). *Intervención Social y Calidad*. Actas del V Congreso del Colegio Oficial de Psicólogos. Madrid.

Fernández, S. y col. (1998). *Informe de Evaluación Externa del Programa "Palma, Siglo XXI"*. Ayuntamiento de Palma. Informe no publicado.

Fernández, S., Iglesias, Mª. T. y Cabo, J. (1999). *Necesidades y Demandas de Personas con Discapacidad en Asturias*. Gobierno del Principado de Asturias. Informe no publicado.



- Fullan, M. (1995). *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Bristol. Palmer Press.
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Thousand Oaks, CA. Sage.
- Guiton, G. y Oakes, J. (1995) Opportunity to Learn and Conceptions of Educational Equality. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 17 (3), 323-336.)
- Horton, M. y Freire, P. (1990). *We Make the Walk by Walking*. Philadelphia, PA. Temple University Press.
- Husén, T. y Tuijnman, A (1994). Monitoring Standards in Education: Why and How it Came About, En A. C. Tuijnman, y T. N. Postlethwaite, (Eds.) *Monitoring the Standards of Education*. Oxford. Pergamon.
- Lincoln, Y.S. y Guba, E.G. (1985) *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA, Sage)
- Livingston, I.D. (1985). Standards, national: Monitoring., En T. Husén, y T. N. Postlethwaite, (Eds.) *International Encyclopedia of Education*. (pags. 4786-4791 Oxford. Pergamon
- Love, A.J. (1991). *Internal Evaluation*. Newbury Park. Sage.
- Mabry (1998) Case Study Methods., En R. L. Stake, y L. Mabry, *Advances in Program Evaluation*. Vol.3, Greenwich. Jay Press. pags. 155-170
- McCoy, A.R. y Reynolds, A.J. (1998) Evaluating Implementation. En A.J. Reynolds y H.J. Walberg (Eds.) *Advances in Educational Productivity*. Vol 7. Jay Press. pag 125..
- Mc Donnell, L.M. (1995). Opportunity to learn as a research concept and policy instrument. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 17 (3), 305-322.
- Mc Graw y col. (1996). Using process data to explain outcomes. *Evaluation Review*, 20 (3), 291-312.
- Newman, D.L. y Brown, R.D. (1992). Violation of Evaluation Standards. Frequency and seriousness of occurrence. *Evaluation Review*, 16, 3,235-246.
- Oakes, J. (1990). *Multiplying Inequalities. The effects of race, social class, and tracking on opportunities to learn mathematics and science*. Santa Mónica: The Rand Corporation.
- Oakes, J. y Guiton, G.(1995). Matchmaking: The dynamics of high school tracking decisions. *American Educational Research Journal*, 32, 151-181
- O'Sullivan, R.G. y O'Sullivan, J.M. (1998). Evaluation Voices: promoting evaluation from within programs through collaboration. *Evaluation & Program Planning*. 21, 21-29.
- Patton, M.Q.(1997). *Utilization focused evaluation, new century edition*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Reiben (1996). Participatory evaluation of development assistance: Dealing with power and facilitative learning. *Evaluation*, 2, 151-172
- Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks, CA. Sage.
- Schallock, R. (1995). *Calidad de Vida en la Evaluación y Planificación de Programas*.

- Actas I Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad. Salamanca.
- Scheirer, M. A. (1987) Program Theory and Implementation Theory: implications for evaluators. En L. Bickman, (ed.) *Using Program Theory in Evaluation*. San Francisco. Jossey Bass Inc.
- Scheirer, M.A. (1994). Designing and using process evaluation. En T.S. Wholey, H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco. Jossey-Bass Pub.: pág. 401
- Scheirer, M.A. (1996) (Ed.). A user's guide to program templates: A new tool for evaluating program content. *New Directions for Evaluation* (Nº 72). San Francisco. Jossey-Bass.
- Schwartz, W. (1999) Oportunity to Learn Standars: their impact on urban students. *Digest ERIC-Web*
- Scriven, M. (1994). The final synthesis. *Evaluation Practice*, 15 (3), 367-382.)
- Stake, R.L. (1997). The Fleeting Dis-cernment of Quality. En R.L. Stake, y L. Mabry, pags. 41-60: *Advances in Program Evaluation*. Vol.3 Greenwich. Jay Press.
- Stufflebeam, D.L. (1997) A Standards-Based Perspective on Evaluation. En R.E. Stake, y L. Mabry, (Eds.) *Advances in Program Evaluation*. Vol.3 Jay Press. págs. 61-88:
- Torroba, I., Fernández, S. Municio, P. y Lázaro, A. (1991) *Programa Helios-España. Informe final*. Madrid. Inersso-Evalinst.
- Whitmore, R. (1994). To tell the truth. En P. Reason (ed.) *Participation in Human Inquiry*. Newbury Park, CA, Sage. pags. 82-98.
- Ysseldyke, J.E. y Christenson, S. (1993) *The Instructional Environment System-II. (TIES-II)*. Longmont, CO: Sopris West.
- Ysseldyke, J.E., Christenson, S. y Kovalski, J.F. (1994). Identifying Students Instructional Needs in the Context of Classroom and Home Environments. *Teaching Exceptional Children*, Spring. 36-41.