

RIO

Revista Internacional de Organizaciones

La evaluación de organizaciones prestadoras de servicios de Bienestar social: Una aproximación conceptual.

Antonio Trinidad Requena

Universidad de Granada

atrinida@ugr.es

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo realizar una aproximación conceptual al campo de la evaluación de organizaciones prestadoras de servicios sociales. En concreto el propósito es doble: primero delimitar el concepto de evaluación de organizaciones en un campo tan prolijo y confuso como es el de la evaluación, defendiendo una visión integradora de la evaluación en la gestión de las organizaciones. En segundo lugar, se plantea el marco teórico y práctico en el que se puede realizar la evaluación, con el análisis de cada una de las posibles alternativas y la opción más viable para cada tipo de evaluación.

Palabras clave: evaluación, organizaciones, gestión.

The Evaluation in Organizations that Provide Social Welfare Services: A Conceptual approximation.

Abstract

The present article has the goal of making a conceptual approximation to the field of evaluation in organizations that provide social services. Particularly, the purpose of this article is twofold: Firstly, to define the concept of evaluation of organizations in a field so wide and confuse as evaluation is, supporting an integrative view on evaluation in the management of organizations. Secondly, it is developed a theoretical and practical framework in which evaluation would be feasible along with the analysis of each of the feasible alternatives and the most suitable option for each kind of evaluation.

Keywords: evaluation, organizations, management.

Si comienza uno con certezas, terminará con dudas: mas si se conforma en comenzar con dudas, llegará a terminar con certezas.

Francis BACON.

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las organizaciones, sobre todo las de carácter económico, ha sido una cuestión que ha preocupado siempre, sin embargo, es en las últimas décadas cuando las administraciones públicas fueron poco a poco desarrollando procesos de control y evaluación, con el fin de mejorar la calidad de sus servicios. La búsqueda de la calidad y la excelencia en la prestación de los servicios públicos se engloban en un nuevo contexto social, cultural y económico, donde la evaluación de cualquier tipo de organización pasa a ser cuestión relevante y necesaria. Al mismo tiempo, se democratiza la toma de decisiones y se personaliza la organización, es decir, se persigue una mayor autonomía de las organizaciones prestadoras de servicios y surgen nuevas vinculadas al ámbito privado.

Por otro lado, la expansión del Estado de Bienestar ha supuesto que las administraciones públicas se hagan cargo de una diversidad de servicios sociales, pasando, de una primera etapa cuantitativa para satisfacer las demandas del conjunto de la población, a otra cualitativa para conseguir más financiación y por aumentar el prestigio, lo que repercute en la búsqueda de la calidad. Ahora, y tras conseguir los estándares de cantidad, es el momento de hablar de calidad, es decir, se trata de conseguir una mayor operatividad, efectividad y responsabilidad social. Para lograr estas nuevas metas, y debido a las peculiaridades del sistema de servicios sociales, la evaluación se presenta como un camino viable, pues ofrece la posibilidad de participar a todos los actores sociales.

Qué es lo que realmente se pretende con la evaluación: 1) Conocer la realidad de las organizaciones prestadoras de servicios de bienestar social. 2) Proporcionar a los usuarios actuales y futuros del servicio información suficiente de la organización, y 3) Elaborar a partir de los resultados de las evaluaciones planes de mejora o de calidad. Estos tres objetivos pretenden conseguir cambios profundos en la forma de gestionar las organizaciones, o más concretamente, si la evaluación llega a integrarse dentro de la gestión -evaluación integrada-, pues se pasará de un modelo basado en la escasa información y en las decisiones opacas a otro que utiliza la información como motor de gestión

Insertado en el sentido planteado está este trabajo, donde la evaluación institucional adquiera una gran relevancia y presencia en las organizaciones, tanto públicas como privadas, prestadoras de servicios de bienestar, ya que estimula la diversidad, mejora el funcionamiento de las organizaciones, ayuda a la creación de nuevas ideas y soluciones y fomenta la competencia por los recursos materiales y humanos.

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN

El campo de la evaluación de organizaciones prestadoras de servicios de bienestar, al igual que en la evaluación en general, nos encontramos con multitud de aproximaciones al término, ello se debe, en la mayoría de los casos, a planteamientos distintos de la evaluación. Hay especialistas que centran su atención en la consecución de los objetivos o resultados económicos; otros, por el contrario, apuestan por el comportamiento de la organización, o en otras palabras, al funcionamiento directo de la organización y aquellos que se restringen a la estructura teórica de las mismas.

Bajo una perspectiva restrictiva la evaluación de organizaciones es “la aplicación sistemática de métodos cualificados de las Ciencias Sociales con la intención de medir los resultados socio-económicos causados por el funcionamiento de la organización en un tiempo determinado. Definición orientada a un enfoque específico de evaluación. Olvidando, como veremos más adelante, la existencia de otros tipos de evaluación.

Por el contrario, bajo una perspectiva amplia definimos la evaluación de organizaciones como la aplicación sistemática de métodos cualificados de las Ciencias Sociales con la intención de conocer y juzgar los elementos internos y externos que configuran el comportamiento y resultados de la organización en un tiempo y contexto determinado”. Definición con dos partes fundamentales que merece destacar. De un lado, la evaluación no es una investigación que esté diferenciada del resto de las investigaciones dentro de Ciencias Sociales y de la Sociología, es una investigación más, pero a diferencia de las demás investigaciones, la evaluación da un paso más, en otras palabras, la gran diferencia que existe entre evaluación y la investigación, es el juzgar o lo que es lo mismo, el juicio de valor que implica toda evaluación. Por todo ello, tenemos que utilizar los métodos más cualificados que están comprobados dentro de las Ciencias Sociales y aplicarlos al campo de la evaluación.

El otro aspecto a destacar de la definición, es que la evaluación en muchas ocasiones está ceñida única y exclusivamente a los resultados, pero el conjunto de variables que pueden incidir sobre los resultados de una organización son tan diversas que hacen de la evaluación una actividad compleja y que afecta al diseño y configuración de la organización, al proceso del funcionamiento, al contexto donde está inserta y, como no podía ser de otra manera, a los resultados. En este sentido, se piensa que evaluar el comportamiento de una organización es simplemente medir sus resultados económicos, como se suele hacer desde el campo de la economía, y no ven la evaluación como un proceso integrado en la organización y funcionamiento de la propia organización y en la toma de decisiones, sin atender: fortalezas y debilidades, diseño de la organización, funcionamiento, resultados y efectos.

La evaluación, por otro lado no podemos olvidar, que no es una cuestión sencilla, sino que tiene cierta complejidad. Como investigación dentro del área de las Ciencias Sociales tiene sus problemas específicos, pero además, las personas afectadas pueden modificar o alterar su comportamiento, sobre todo cuando son evaluados, hay un hecho, como dice Scriver (1981), que nadie quiere ser evaluado, los profesores no quieren que los evalúen los alumnos, ni los alumnos quieren que los evalúen los profesores; de igual manera, tampoco quieren ser evaluados los trabajadores, los profesionales, los políticos; por todo ello podemos decir que los estudios de evaluación no son de fácil aplicación.

Ante tales cuestiones, no nos equivocamos si decimos que la evaluación es un proceso que requiere eficacia, cualificación, y capacidad de negociación. Todas las cuestiones señaladas son complejas, pero no insalvables y necesarias para aplicar la evaluación. Además, no debemos olvidar que los resultados pueden influir en muchas personas, pueden ser muchos los afectados. Por tanto tenemos que utilizar todas las herramientas metodológicas de las que disponemos a la hora de evaluar, sobre todo, cuando se hace un juicio de valor sobre la organización y de las personas implicadas. No podemos tener la mínima duda ante los resultados que presentamos y utilizar todos los controles necesarios para asegurar que responden a una realidad, dado que las consecuencias pueden ser muy graves.

Además de las cuestiones planteadas surgen otros dilemas propios del campo de la evaluación. Uno de eso es ¿quién debe realizar la evaluación? La mayoría de teóricos, según Simon (1999), consideran que la evaluación debe correr a cargo de quien tenga los mayores conocimientos, destrezas y, ante todo, lo que sean lo menos tendenciosos (subjetivo) posible, por ello abogan por el especialista de la evaluación. Los argumentos esgrimidos para defender tal postura varían de unos autores a otros, veamos con mayor detenimiento lo que dicen algunos de ellos.

En el caso de Parlett y Hamilton (1987), el especialista debe realizar la evaluación y, por consiguiente, ningún grupo de los implicados en la evaluación debe juzgar el valor o mérito de lo evaluado. En el caso de las organizaciones muchos grupos están implicados en la toma de decisiones, pudiendo interferir sesgos a la evaluación en beneficio propio, por ello, hacen mucho énfasis en la importancia de la comunicabilidad y la accesibilidad a los resultados. Autores que no tratan directamente la dimensión política de la evaluación, ni tienen en cuenta el contexto político en el que se llevan a cabo las evaluaciones. Al igual que muchos teóricos estadounidenses, contemplan la evaluación como metodología sobre todo. Más adelante, Parlett, con la evaluación iluminativa, reconoce la necesidad de conseguir el equilibrio entre el “derecho de saber” y el “derecho del individuo de seleccionar lo que desea revelar”.

Por su parte MacDonald (1985) ocupándose directamente de la dimensión política, plantea una clasificación política de la evaluación en términos de tipos ideales: evaluación burocrática, evaluación autocrática y evaluación democrática. En el caso de la evaluación democrática defiende que la evaluación debe encargarse el evaluador profesional, porque en la evaluación democrática hace falta un evaluador externo que adopte la función de árbitro independiente en el intercambio de información. Cuestión no zanjada definitivamente en el campo de la evaluación, no son pocos los que defienden que los encargados de la evaluación deben ser los especialistas de cada campo. La función reservada al especialista en evaluación es ayudar a los profesionales a que adquieran las técnicas adecuadas, a convertirse en coevaluador.

Otra cuestión a delimitar son los objetivos de la evaluación, las razones que pueden llevar a decidir la evaluación de una organización, son múltiples y de muy diverso carácter. Según el grupo o persona del cual procede la iniciativa de la evaluación y de sus pretensiones más inmediatas, los objetivos pueden variar. Con carácter general, tres pueden ser las opciones u objetivos generales a perseguir con la evaluación de una organización: rendir cuentas (accountability); realizar una evaluación formativa y evaluar un proceso (evaluación sumativa).

El concepto de "accountability" se refiere a criterios de eficacia social. Cuando la organización es de carácter pública, en la mayoría de los casos se utilizan fondos públicos y es preciso saber como se están gastando, la responsabilidad política, social y técnica

exige garantías y comprobaciones de que se está trabajando con seriedad y eficacia. Por esto "la accountability" requiere algún tipo de evaluación del costo/eficacia. No es suficiente, como dice Scriven (1981), que uno esté dispuesto a explicar cómo gasta el dinero ("fiscal accountability") sino que es necesario estar dispuesto a justificarlo en términos de los resultados conseguidos.

Entre los defensores de la accountability, se encuentran, Scriven, y Bogan. Este último introduce un nuevo matiz al considerarla como una condición que se ha de producir en cualquier hecho social y que obliga a exigir responsabilidades, e incluso a aplicar sanciones. "La accountability es la condición según la cual los que tienen un papel individual son responsables de la revisión y de la especial aplicación de sanciones si sus acciones dejan de satisfacer a aquellos con los que tienen una relación de responsabilidad" Kogan, (1988). Elliott (1988), distingue tres tipos de accountability: social, económica y profesional. Este autor centra el proceso de la accountability en la misma organización, más que en agentes externos, y lo define como la aceptación por la organización de la responsabilidad de evaluarse a sí misma.

Realizar una evaluación formativa es otro de los objetivos que se pueden pretender. Este tipo de evaluación, denominada así por Scriven, es aquella que contribuye al perfeccionamiento de una organización, que se realiza a lo largo del proceso de funcionamiento y a través de la cual se va constatando la validez de todos los componentes del proceso con respecto al logro de los objetivos que se pretenden. Es, por lo tanto, una evaluación planteada, básicamente, con el fin de poder ir tomando, de forma fundamentada, las decisiones que se consideren necesarias para readaptar los componentes del proceso de gestión a los objetivos o metas que inicialmente se fijaron. En otras palabras, integrar la evaluación en la gestión de la organización.

Esta evaluación no se refiere únicamente al resultado, sino a todos los componentes que intervienen en una organización: gestión, recursos, procedimiento en la toma de decisiones, actuación de profesionales, funcionamiento de la interacción personal, incidencia del medio, comportamiento de los beneficiarios, evolución hacia los objetivos y metas finales. Las características básicas de la evaluación formativa son: *procesual*, forma parte intrínseca de la estructura de la organización. *Integral*, abarca a todas las partes e implicados. *Sistemática*, es un proceso riguroso. *Estructurante*, permite ir ajustándose a las necesidades del momento. *Progresiva*, tiene en cuenta los logros conseguidos. *Innovadora*, permite constantemente la toma de decisiones nuevas. *Científica*, analiza todos los elementos del proceso como parte de un sistema, con el fin de determinar cuál es el papel de cada uno de ellos dentro de aquél.

Comprobar la eficacia de los resultados de una organización es realizar una evaluación Sumativa. Este tipo de evaluación puede considerarse como la complementaria a la formativa, es decir aquella que se refiere a análisis más amplios del producto final del proceso de la organización. Evaluación que sirve para adaptar, continuar, aplicar o rechazar la intervención realizada. Cumple tres grandes funciones: atestiguar el logro de los objetivos y certificar el estado y capacidad de la organización.

Ante las exigencias, dificultades y propósitos señalados, todo tipo de evaluación debe tomar como referencia los siguientes principios básicos que debe seguir en su implementación y desarrollo, con la finalidad de garantizar las buenas prácticas evaluativas. La *Igualdad* es uno de esos principios, la evaluación es la declaración del valor de algo. Existen varias dimensiones del mérito y del demérito de las cosas. Para juzgar el mérito deben existir criterios explícitos, si bien es cierto que debe tener en cuenta el contexto y las particularidades de la organización. El juicio del mérito o demérito no debe ser del evaluador, sino que facilite que sean los implicados o gestores los que lo hagan. Desde esta perspectiva una evaluación pregunta sobre el sentido y el valor de la realidad objeto de evaluación, con el fin de orientar la recolección de las evidencias, informaciones y puntos de vista que permitan a los interesados ampliar y matizar su comprensión, profundizar en su reflexión, elaborar apreciaciones más informadas y dirigir sus actuaciones futuras de forma colectiva y en colaboración. La razón para optar por un juicio compartido se basa en que la verdad ni la valoración correcta están en posesión de grupos o personas privilegiadas, ya sean los evaluadores, los patrocinadores o los sujetos implicados en la realidad evaluada. La verdad y la valoración es asunto de construcción democrática de todos.

Ubicuidad es el segundo de los principios. “La evaluación es la compañera de todo esfuerzo”, con este mensaje Stake (1975), nos introduce en lo que él considera la ubicuidad de la evaluación, defendiendo que lo pequeño puede ser considerado con frialdad o con pasión por el evaluador, pero todo ha de ser analizado. En ocasiones, se tiende a convertir las complejidades naturales en simplificaciones que falsifican la realidad, con la justificación de que simplificando es más fácil establecer conclusiones o emitir juicios, siendo necesario para evitarlo, la utilización de procedimientos metodológicos sensibles a la riqueza, complejidad estructural e interacciones que se producen en toda realidad social.

La *diversidad* de posiciones y puntos de vista de la organización es otro de los principios que debe guiar una evaluación. Cada aspecto de una organización contiene, al menos, tantas verdades como posiciones sociales hay. El evaluador está obligado a conseguir un consenso explicativo, es decir, a tener en cuenta la variedad de explicaciones y a demostrar cómo y por qué se producen. La *utilidad* de la evaluación debe ser un principio esencial para proporcionar la ayuda necesaria y la información útil para los responsables de la gestión de la organización. Para ello, es necesario utilizar el contenido de los informes de evaluación como punto de referencia para dicha discusión, alimentando y proponiendo dudas, interpretaciones, hechos y recomendaciones. La publicidad de sus informes es necesaria porque puede contribuir a un mayor conocimiento, a crear una estructura social de relaciones y participación.

La *redundancia* en el sentido de estabilidad de los procesos evaluativos es otro de los criterios que deben orientar la evaluación en las organizaciones. Para Stake (1975), la reiteración en el encuentro permite conocer y descifrar las claves de la realidad; continuidad que debe instaurarse en la evaluación integrada en la organización, que involucre al conjunto de los profesionales en el proceso de mejorar su actuación, sin olvidar la atención a los criterios éticos que conformarían los límites de su desarrollo, pretendiendo con ello no sólo asegurar su aplicación democrática, sino mantener en lo posible el difícil equilibrio entre el derecho a la privacidad y la necesidad de conocimiento y responsabilidad social de aquellos que están implicados en la realidad evaluada.

3. TIPOS DE EVALUACIÓN

El tipo de evaluación a realizar en una organización va a depender de las necesidades de la misma, concretados en los objetivos de la evaluación. Así, cuando quiero conocer cual es *la situación* de una organización en un momento dado, la evaluación de diagnóstico es la más adecuada. Por el contrario, si queremos estudiar *la estructura organizativa* de una organización y las posibles alternativas de mejora la evaluación de diseño es la que mas pertinente.

Cuando queremos conocer el *funcionamiento* de una organización prestadora de servicios de bienestar social en el desarrollo de sus funciones o procesos, la evaluación de la implementación nos facilitará la información necesaria para conocer como estamos trabajando y, por último, si el objetivo es conocer *el resultado* de un proceso o los resultados de una intervención, cuando los cambios en la organización están perfectamente asimilados y lleva tiempo funcionando, lo lógico es centrarse en la evaluación de resultados, bien de impacto, económicos o sociales.

De un modo más específico la evaluación de *Diagnóstico* tiene como finalidad definir y conocer los puntos fuertes y débiles de una organización. Este tipo de evaluación refleja el proceso de definición de todos los puntos vulnerables de la organización, el grupo al que afecta y la necesidad de una intervención para su mejora. En definitiva responder a las siguientes preguntas evaluativas: ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de de la organización? ¿Cuáles son las causas de las debilidades o deficiencias? ¿Cuáles son las necesidades derivadas de las deficiencias? ¿A qué nivel de la organización afecta y en qué medida?

En este tipo de evaluación no podemos olvidar las aportaciones de la perspectiva sistémica de las organizaciones. En este sentido, hay que examinar la relación de la organización objeto a evaluar con otras organizaciones o entidades de igual rango o superior. Es necesario saber qué relación guarda con el exterior, en la doble dirección de dependencia o influencia. Toda organización prestadora de servicios públicos está inmersa en un marco o ambiente social que tiene consecuencias para su funcionamiento. El contexto próximo es el de la ciudad o pueblo del que forma parte y guarda una relación directa, pero en algunos caso también es necesario abrir el marco de actuación: no en pocos contextos sociales las condiciones socioeconómicas del entorno entran en conflicto con aquello que pretende a otras entidades locales o nacionales ¿estamos en condiciones de asegurar, una vez finalizado la evaluación, que los resultados se deben a la realidad interna de la organización o, por el contrario, a otra variable que no controlamos? Dar respuesta a este y a otros muchos interrogantes es labor de los evaluadores al contextualizar la realidad objeto de estudio.

En cuanto a la evaluación del *Diseño*, es la que tiene como finalidad detectar y conocer, desde un punto de vista teórico, las posibles debilidades en la estructura organizativa y configuración de una organización antes de su implementación. Evaluar la estructura más adecuada de una organización para dar respuesta a sus necesidades de organización y funcionamiento antes de ponerla en uso. La evaluación de diseño intenta mejorar los procesos e intervención en la fase de planificación y, de esta manera, controlar la calidad de la organización y funcionamiento al menor coste social y económico.

Además de mejorar la calidad, el introducir modificaciones puede ser costoso. Tales costos no sólo deben ser analizados económicamente sino en función del esfuerzo, la energía, el tiempo que el equipo de dirección tiene que invertir. La evaluación de diseño puede ayudar a malgastar todos esos esfuerzos sin un costo elevado. Si la evaluación fuese demasiado costosa, tal vez merecería la pena no proceder a ella pero el evaluador debe procurar que su evaluación sea lo más eficaz y útil posible. La evaluación de diseño es un medio para asegurar usos más prudentes con los escasos medios humanos y materiales disponibles (así como) para ayudar, con este tipo de pre-evaluación, a conseguir organizaciones técnicamente más factibles que logren sus objetivos con mayor probabilidad.

En resumen, la evaluación diagnóstico es dar respuesta a las siguientes preguntas evaluativas: ¿Es esta la mejor alternativa posible para dar respuesta las necesidades que tiene asignada esta organización? ¿Es viable la aplicación de la alternativa en ese momento? ¿Qué mejoras supondría para la organización?

Por su parte la evaluación de *Implementación* se define como aquella que permite conocer el funcionamiento de la organización en tiempo real. Uno de los aspectos clave de una organización prestadora de servicios sociales es conocer como esta funciona y si da respuesta a las demandas de los usuarios. Puesta en marcha siguiendo los esquemas teóricos previamente fijados en su diseño y su efecto sobre los beneficiarios/ usuarios del mismo es el objetivo de este tipo de evaluación. La evaluación de la implementación también tiene que ver con la calidad de la intervención social. Una organización social puede no conseguir los efectos deseados / buscados debido simplemente a que no se ha puesto en marcha tal y como se había diseñado previamente puede resultar caro y poco útil, por ello, la evaluación de la implementación puede ser de gran utilidad. En cierta medida la evaluación de la implementación se asemeja a lo que otros autores llaman formativa.

En la evaluación de la implementación de una organización, aparte del método de recogida de información, los dos aspectos clave son: la adecuada selección de cuáles son las actividades – o cosas – que constituyen y definen realmente el funcionamiento de la organización, separando lo que es esencial y definitorio de lo que es accesorio. El segundo aspecto clave es la fijación de una muestra de momentos, de unidades de análisis y de lugares para llevar a cabo la recogida de información sobre las actividades, de modo que esta información tenga validez externa.

Además este tipo de evaluación tiene unas peculiaridades propias al someter a evaluación la actividad profesional de muchos profesionales, esto hace que la evaluación pueda ser visto con recelo por los profesionales implicados, al considerar que se puede cuestionar su manera de trabajar y, de otro lado, permite realizar mejoras en los procesos de intervención, de manera que se puedan alcanzar niveles de calidad cada vez mayores, lo que implica realizar cambios e innovaciones en el proceso de intervención. En este sentido, para conseguir el éxito del proceso de evaluación de la implementación se deben de dar, por lo menos, las siguientes condiciones institucionales:

1. Debe de darse una motivación interna, los responsables de la implementación debe liderar y estar comprometidos con el proceso, igualmente, el equipo encargado de la evaluación tiene que haber recibido el respaldo institucional y de sus autoridades.
2. Los responsables deben brindar apoyo administrativo y recursos al equipo evaluador.

3. Es necesaria la participación de todos los implicados en la implementación, quienes deben ser los protagonistas de todo el proceso de evaluación, son ellos los que deben dar a conocer sus opiniones que van a permitir la mejora de la intervención.

Para que el proceso de evaluación tenga sentido es muy importante que se comparta la cultura de la calidad de la intervención y, al mismo tiempo, de la cultura de la calidad de la evaluación. En síntesis, la evaluación de la implementación debe dar respuesta a las siguientes preguntas evaluativas: ¿Quién o quienes son los responsables de la organización y el funcionamiento? ¿El funcionamiento responde a lo diseñado? ¿Qué medios se usan para asegurar que los objetivos asignados a la organización se cumplen de acuerdo a lo planificado? ¿Los resultados van en la línea de los esperados?

El último tipo de evaluación es la de *Resultados*, definida como aquella que pretende determinar si la organización ha logrado los objetivos formulados en su diseño, en términos de resultados y efectos. En otras palabras, es el proceso evaluativo orientado a medir los resultados de las intervenciones sociales, en cantidad, calidad y extensión, según las reglas preestablecidas. Por eso, la característica principal de este tipo de evaluación es la medida de los resultados, permitiendo comparar el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado. Abarcando todos los efectos de los procesos de la intervención social responsable la organización, ya sean los objetivos globales o específicos, los directos o indirectos, los positivos o negativos y los directos o indirectos.

En conclusión, en este tipo de evaluación las preguntas evaluativas a responder son: ¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos de la razón de la organización? ¿Los resultados se deben a la intervención de la organización? ¿Podemos calificar de éxito o fracaso la intervención realizada? ¿Cómo se han resuelto las necesidades de nuestros usuarios? ¿Qué efectos tiene sobre la comunidad de referencia? ¿Cuál es el grado de satisfacción de los usuarios de la organización?

4. EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN: FASES Y ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN

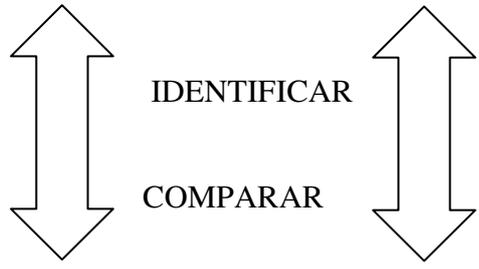
Toda evaluación debe estar precedida de la elaboración de un Plan de Evaluación, donde se configuran las pautas y elementos que van a determinar todo el proceso de evaluación, es decir, será la planificación teórica del modelo de evaluación a seguir. Cuando la evaluación se basa en enfoques deductivos, como es en la mayoría de los casos, sobre los que centramos este artículo, todo plan de evaluación está compuesto por cuatro fases o etapas. Siguiendo a Díaz Gómez (1999) las denominamos estructurar o de preparación; observación o recogida de datos; análisis y, por último, juicio de valor, como queda recogido en la columna primera del cuadro 1.

La fase *estructurar o de preparación* es la más amplia y la más específica del campo de la evaluación, sobre la que incidiremos más adelante. En ella es donde tenemos que clarificar y jerarquizar los contenidos de la evaluación, dando respuesta a una de las preguntas claves de toda evaluación deductiva: ¿qué evaluar?; para entender mejor lo que queremos decir cuando hablamos del contenido de la evaluación, nada mejor que utilizar como símil la construcción de un cuestionario, donde los contenidos del cuestionario son los grandes bloques temáticos, su paso a indicadores y su posterior inclusión en preguntas. Algo similar ocurre cuando aludimos a los contenidos de la evaluación, donde determinamos que elementos queremos evaluar de una organización,

su posterior desglose en indicadores y, al final, buscamos la técnica de recogida de la información.

Por otra parte, hay que definir las técnicas de evaluación que vamos a utilizar, dando respuesta al interrogante: ¿cómo evaluar? Sin olvidar los criterios de evaluación, tipo de evaluación, las personas encargadas de realizarla, tanto si es una evaluación interna como externa y todo lo referente a decisiones específicamente metodológicas.

Cuadro 1. Estructura del Plan de evaluación: deductivo vs. inductivo

BASADO EN ENFOQUES DEDUCTIVOS		BASADO EN ENFOQUES INDUCTIVOS: LA "GROUNDED THEORY"	
FASES	ASPECTOS A INCLUIR	FASES	ASPECTOS A INCLUIR
1 ^a ESTRUCTURAR O DE PREPARACIÓN	-Clarificar y jerarquizar los contenidos de la evaluación. -Seleccionar instrumento de Eva. -Definir criterios y evaluadores.	1 ^o ESTRUCTURAR O DE PREPARACIÓN	-Definir el objeto de la evaluación -Seleccionar los instrumentos de evaluación
2 ^a RECOGIDA DE DATOS Observar / preguntar	-Delimitar el campo de la observación. -Observar sobre la realidad social.	2 ^o EVALUACIÓN ES UN PROCESO CICLICO QUE IMPLICA: 	
3 ^o ANÁLISIS	-Cruzar la información. -Estimar resultados y efectos.		
4 ^a JUZGAR	-Juzgar los resultados y efectos. -Formular un juicio de valor.		

El plan de evaluación, en lo referente a la fase de recogida de datos, tiene que dar respuesta a otra de las cuestiones específicas de la evaluación deductiva: ¿quién está implicado en la evaluación? Sería algo parecido al nivel de análisis de cualquier investigación, teniendo presente el ámbito de la observación de la realidad a evaluar, pudiendo ser el conjunto de la organización o una parte de ella. Analizar es la fase, al igual que en cualquier tipo de investigación aplicada, donde estudiamos toda la información recogida en la etapa anterior, concretando el plan de análisis tanto primario como secundario. En cuanto que toda evaluación implica hacer un juicio de valor, la última fase de la evaluación deductiva es la de juicio de valor. Por tal razón será necesario establecer, en el plan de evaluación, los criterios sobre los que se va a realizar el juicio de valor y quienes son los encargados de hacer el mismo.

En definitiva, la elaboración del Plan de evaluación para una evaluación basada en un enfoque deductivo es una tarea importante y de máxima relevancia dentro de todo el proceso de evaluación. Es donde se toman todas las decisiones que van a configurar el tipo de evaluación. Además estructura, determina y cierra las fases de la evaluación, así como los contenidos, evaluadores y parámetros sobre los que hacer el juicio de valor. Todo lo contrario, como veremos, en la evaluación inductiva, como es el caso de la Teoría Fundamentada o “Grounded Theory”, del que sólo daremos unas pinceladas, al no ser el objeto de este trabajo.

El plan de evaluación para una evaluación basada en la “Grounded Theory” queda limitado a dos fases: Estructurar o de preparación y evaluación (véase segunda columna del cuadro 1. La razón es bien sencilla: Al aplicar los principios de esta perspectiva, la fase de recogida de datos, análisis y juicio de valor se unifican en una sola, perdiendo el carácter compartimentalizado de la evaluación deductiva. De esta forma se pasa a un proceso dinámico, convirtiéndose la evaluación en un proceso cíclico de identificación de incidentes, comparación de los mismos e integración de todos ellos en una teoría basada en datos. En la fase *Estructurar* nos limitamos a definir el objeto de la evaluación y a aplicar en un modelo de evolución todos los principios, tantos estáticos como dinámicos, de la “Grounded Theory”.

En el caso de la evaluación de organizaciones, se trata de construir un discurso coherente sobre cómo es una organización, cuáles son sus problemas, cuáles sus virtudes, qué procesos de cambio se generan y qué se puede hacer para mejorar. En definitiva, no se trata de hacer un estudio que ofrezca unas pinceladas sobre una organización, sino construir una teoría que sirva para explicar la vida y funcionamiento seguido en la organización.

4.1. Las opciones evaluativas: implicados, nivel de análisis y enfoques

El ámbito de la evaluación está marcado por la elaboración, como se ha señalado, del Plan de Evaluación en cada una de las fases descritas, especialmente la fase 1, donde se configura la estructura interna de la evaluación y sobre todo, donde hay que decidir las cuestiones más relevantes de la evolución, ¿quién realiza la evaluación? ¿qué evaluamos? y ¿qué enfoque de evaluación es el más adecuado a nuestro tipo de evaluación?

En relación a la primera cuestión nos encontramos con tres opciones posibles: realizar una evaluación interna o también llamada autoevaluación, es decir, los propios implicados en la organización la realizan. Realizar una evaluación externa es otra posibilidad, en este caso, los encargados de realizarla serán personas ajenas a la

organización, bien una empresa de auditorías, un evaluador externo o cualquier otra entidad que no guarde relación con la organización. Por último, se puede optar por realizar una evaluación mixta o también llamada coautoevaluación. En este caso primero se hace la evolución interna y posteriormente la externa, es para la mayoría de los autores la ideal, con unos costes económicos y de tiempo muy elevado.

La evaluación interna, como cualquier otra, plantea ventajas e inconvenientes. Hay una serie de criterios generales conforme a los cuales podemos determinar las ventajas e inconvenientes que presenta la evaluación interna o autoevaluación. En primer lugar, el conocimiento y comprensión de la organización a evaluar y de los problemas que tiene será máxima. También es cierto, sin embargo, que la evaluación podría fácilmente convertirse en una evaluación-justificación. Peligro que encierra la falta de distancia emocional y el compromiso de los propios implicados en convertirlo en autojustificación.

En segundo lugar, si la iniciativa parte de los implicados en la organización y hay una libre disposición a la evaluación, evita rechazos, malos entendidos, ocultación de información y sobre todo, considerando la evaluación como una actividad que puede mejorar el programa. Las ventajas pueden superar a los inconvenientes, destacando: su incidencia en la mejora de la profesionalidad; la capacidad que le da a las organizaciones para resolver sus problemas; la valía y la fiabilidad de los datos aportados y la superior implicación del personal en las decisiones de mejora; supone un análisis y reflexión sobre las tareas realizadas y sirve como retroalimentación para su perfeccionamiento y readaptación y puede considerarse como un proceso de investigación en la acción.

Si el principal inconveniente de la evaluación interna es la falta de objetividad. Parece razonable confiar cualquier evaluación a personas cuya libertad de enjuiciar la organización esté garantizada, convirtiéndose a su vez en la principal ventaja de la evaluación externa. En realidad la ventaja de la objetividad no siempre está garantizada en la evaluación externa. En el caso que la contratación de los evaluadores corra a cuenta de la Administración Pública, cargos directivos, responsable de la institución social puede servir para conseguir una visión más alejada y global de ésta y sobre todo de una mayor calidad técnica. Sin embargo, la falta de objetividad e independencia persisten, en la medida que satisfacer al cliente con unos buenos resultados puede ser la única vía de obtener un nuevo contrato.

Recurrir a evaluadores externos ajenos a la organización y a la Administración Pública presenta ventajas en cuanto a la objetividad, pero también el riesgo de no llegar a conocer la realidad de la organización por cuestiones como: la evaluación se convierta a los ojos de los profesionales de la organización en un mecanismo de control; igualmente, es probable que existan presiones, desde una y otra parte, por conseguir información rápida y sesgada; se exija información en momentos y formas inoportunos; se condiciona al observador para que ofrezca información con un sentido determinado; se falsifica la descripción de la realidad para que el evaluador tenga una visión deformada (que, a su vez, difundirá a las instancias pertinentes); se utiliza la información recibida del evaluador de forma partidista, arbitraria e interesada; se pretende dirigir la evaluación para que llegue a los lugares, personas, problemas y situaciones que interesan; la actitud reacia de los evaluados hacia los evaluadores y al ser solicitados los datos desde fuera, siempre será más fácil que se den deformaciones que alteren la validez o afecten a la fiabilidad. Igualmente debe considerarse, que todas las ventajas señaladas anteriormente en la evaluación interna, se convierten, a su vez, en inconvenientes de la externa.

El qué evaluar, es otra cuestión relevante en toda evaluación y concerniente al plan de evaluación. Se puede optar por dos niveles de análisis en la evaluación de las organizaciones prestadoras de servicios sociales. Uno que podemos llamar general, global, molar u holístico, y, un segundo denominado parcial o molecular. Otros autores incluyen un tercer enfoque, designado mixto. El nivel de análisis global considera la evaluación como un todo en el que todas las partes, todos los sujetos implicados y todas las funciones de una organización deben ser tenida en cuenta de manera global. Por lo que la evaluación holística, se basa en una pluralidad de acciones que se realizan en colaboración entre los distintos servicios y en una meta o elemento finalista de la organización que justifica su existencia, y por la que se ven impulsadas y dirigidas las acciones que en aquélla se desarrollan. Así, la función de organización, que tiene por objeto la ordenación y coordinación, ha de responder, ante todo, a un principio que constituye la esencia de la organización: el principio de unidad.

Pero la evaluación global puede definirse, desde un punto de vista sistémico, al aplicar la teoría de sistemas al estudio y comprensión de las organizaciones. Desde una concepción sistémica la evaluación se basa en postulados como el resaltar por igual todos los elementos de la organización; el contexto adquiere una fuerza determinante; se enfatiza el carácter de las relaciones e intercambios de naturaleza psicosocial; atiende a los procesos que se desarrollan en el seno de la organización; el estudio de los papeles que desempeñan los profesionales, los usuarios y los responsables genera una especial perspectiva de interpretación de la realidad; existen unas reglas de juego, unas normas que se negocian o se imponen en las estructuras formal e informal y existen unas conexiones con el medio exterior que condicionan la dinámica que se produce en la organización.

Las ventajas e inconvenientes que presenta este nivel de análisis, son numerosas, aunque las ventajas pueden superar a los inconvenientes, autores como Macdonald (1985) lo han puesto de manifiesto, destacando las siguientes ventajas: aborda la realidad tal como es, en toda su riqueza y complejidad. Admitiendo, como punto de arranque, que los comportamientos, actitudes y relaciones de un elemento -subsistema- vienen condicionados por aquellos otros en cuyo marco se inscriben. Es el único que permite apreciar las relaciones entre elementos y no solo éstos de manera aislada. Posibilita constatar las congruencias e incongruencias del sistema, los desajustes, desfases y faltas de coordinación, así como las coherencias entre los elementos.

Los inconvenientes más destacables se refieren a la cuestión metodológica, implica elaborar modelos metodológicos capaces de incorporar la red de relaciones y, además, encontrar procedimientos de análisis de datos que puedan enfrentar idéntica tarea. Supone incorporar una gran cantidad de variables, que, además conviene que sean abordadas desde diversas fuentes productoras de datos. Cada variable suele necesitar una amplia red de indicadores para ganar en validez y garantizar niveles satisfactorios de fiabilidad. Esto supone una acumulación prácticamente inmanejable de datos y la dificultad que supone conseguir de las fuentes de datos, la dedicación y el esfuerzo necesarios para contestarlos.

La otra opción es realizar un nivel de análisis parcial o molecular, lo que supone delimitar la evaluación a un aspecto o parte de la organización, como puede ser los profesionales, la gestión, la toma de decisiones, la estructura organizativa, la atención a los usuarios, las redes de información etc. Desde una concepción sistema de las organizaciones, entendiéndolo por tal, el conjunto de unidades o de elementos entre los que existen relaciones pluriformes, Bertalahffy (1992). La evaluación parcial de ese sistema, consistiría, en la evaluación de algunos de los subsistemas que componen el sistema

organización, como puede ser, el subsistema servicios, profesionales, usuarios de servicios, instalaciones etc.

Las principales ventajas de la evaluación parcial radican en que permite una visión más detallada y completa -microscópica- incluso más fiable y válida, merced a una mejor medida de las variables al ser menos las que deben ser consideradas. Mientras que entre lo inconvenientes cabe destacar que existe el peligro de perder la referencia integradora y explicativa de todo el proceso. Hace perder de vista la consideración del servicio como un ecosistema que permite explicar y dar sentido al funcionamiento general y a los procesos que desarrollan la actividad. Desde un punto de vista sistemático no debe olvidarse que descontextualiza el aspecto evaluado -subsistema- del sistema total, lo que no permite comprender el porqué de determinados fenómenos.

Para finalizar las principales opciones evaluativas resta por dar respuesta la pregunta ¿qué enfoque de evaluación es el más adecuado al tipo de evaluación a realizar? Debemos considerar que los especialistas no asumen ningún enfoque de evaluación como el más idóneo, sino que cada uno según su punto de vista y formación se adhiere a uno u otro. Así lo reflejan las múltiples clasificaciones y publicaciones más recientes. Este movimiento que a nivel teórico se produce, no se corresponde con la práctica que sigue los mismos derroteros que cualquier teoría, necesitando un período largo de tiempo para su aplicación. Las distintas clasificaciones que se han realizado dentro de los enfoques de evaluación, son alardes de síntesis por parte de los autores, al intentar clarificar la base teórica de cada enfoque para analizar semejanzas y diferencias.

Dentro de cada enfoque se han desarrollado diferentes modelos de evaluación, compartiendo el sentido que le concede Van Dalen y Meyer (1971), al definirlo como "estructuras simplificadas o conocidas que se emplean para investigar la naturaleza de los fenómenos que los científicos desean explicar". Si aplicamos tal definición a nuestros propósitos, el modelo de evaluación lo definimos como la síntesis de los conocimientos que el evaluador emplea para conocer la realidad a evaluar. Los modelos contemporáneos de evaluación se encuadran principalmente dentro de las perspectivas o paradigmas alternativos, el cuantitativo y el cualitativo. Dentro del *experimental o cuantitativo*, se incluyen los enfoques de evaluación: análisis de sistemas, representado por Rossi y Freeman (1989). El de evaluación por objetivos de comportamiento. El de evaluación como información para la adopción de decisiones, representado principalmente por Stufflebeam (1987) y su modelo CIPP. El enfoque sin referencia a objetivos, enfoque propuesto por Scriven (1981) que se encuentra en un punto intermedio entre los paradigmas experimental y cualitativo.

Dentro de la perspectiva *cualitativa* se incluyen los enfoques de evaluación: la evaluación basado en la crítica artística elaborado por la escuela de orientación cualitativa de la Universidad de Standford. El enfoque basado en la negociación. La evaluación iluminativa, diseñado por Parlett y Hamilton (1987). El enfoque de estudios de casos. La evaluación Respondiente de Stake y la evaluación Democrática: MacDonald y Elias (1985).

El profundizar en cada uno de los enfoques enumerado no es objeto de este artículo, tan sólo hacer referencia a aquellos que mejor se adaptan a cada uno de los tipos de evolución que se han definido. En este sentido, si la intención es realizar una evaluación de diagnóstico el enfoque de evaluación más adecuado es el de "toma de decisión"; si por el contrario es realizar una evaluación de diseño podemos optar por el de "pares o revisión profesional"; cuando la intención es realizar una evolución de la

implementación o de resultados el enfoque de “objetivos conductuales” es el más apropiado.

El enfoque de toma de decisión tiene presente la conexión entre la evaluación y la toma de decisiones, aunque varíen los responsables y el modo en que se llevan a cabo. La evaluación tiene que estructurarse a partir de las decisiones reales que hay que tomar, lo que suele aludir al responsable máximo, razón que lo hace idóneo al realizar una evolución diagnóstica de una organización. Dentro de este enfoque podemos incluir la propuesta realizada por Stuffelbeam (1987); para quien la evaluación es el proceso de delimitar, obtener y proporcionar información útil para juzgar posibles decisiones alternativas. Define tres ámbitos de decisión: homeostasia, incrementalismo, neomovilismo. Cuatro tipos de situación: planificación, estructuración, implementación, reciclado. Tres fases en la evaluación: delimitación, obtención, comunicación. Cuatro tipos de evaluación: contexto, entrada (input), proceso, producto.

Stuffelbeam entiende que es preciso identificar el nivel de decisión al que se dirige, proyectar la situación de decisión, definiendo los criterios de cada situación y las normas para el evaluador. Se recoge, se organiza, analiza y transmite la información requerida. Denomina a su modelo CIPP, que son las siglas de los cuatro tipos de evaluación que él designa: Contexto, Input, Proceso, Producto.

El enfoque de revisión profesional o también conocido con el nombre de evaluación por pares se define como el sistema en el que los propios profesionales evalúan a sus compañeros de profesión. Durante más de cincuenta años, las asociaciones profesionales han llevado a cabo evaluaciones de la preparación profesional. Ya se trate de médicos, abogados, trabajadores sociales o maestros, la revisión profesional ha constituido un medio fundamental de evaluación. Concebida de manera más amplia, la revisión profesional supone que los cirujanos, profesores o abogados juzguen el trabajo de sus colegas.

La revisión profesional supone que determinados profesionales (Trabajadores Sociales, Profesores, Sociólogos o abogados), juzguen el trabajo de sus colegas. Ello, que en principio puede ser una ventaja, sobre todo porque conocen muy bien aquello a evaluar, pero a su vez puede ser el gran inconveniente. En grupos de profesionales no muy numerosos se conocen todos, esto puede hacer que la evaluación se convierta en una justificación hacia el exterior que una verdadera evaluación, al predominar el principio de “no haré a mi colega lo que no quiero que él me haga a mí”.

La ventaja más destacada de este enfoque, proviene de aquellos que considera que la evaluación deben de hacerla los especialistas de las diferentes materias, negando la posibilidad del especialista en evaluación como el mejor evaluador. Los defensores de este enfoque, mantienen que para poder evaluar un centro de servicios sociales, los más preparados para realizar la tarea son los especialistas, ellos conocen muy bien el área y, por lo tanto, los mejores para detectar los puntos fuertes y débiles del programa.

El enfoque basado en objetivos conductuales o (basado en metas) parte del análisis de los objetivos formulados en la planificación de la organización y comprueba si se han alcanzado. Si no existe discrepancia entre los objetivos formulados y los resultados obtenidos la evaluación es positiva. Los antecedentes de este enfoque parten del modelo promovido por Tyler en 1950, aplicado a la evaluación del rendimiento de los estudiantes y basado en la conducta individual del alumno. Bajo este enfoque la función del evaluador consiste, primero, ayudar a los implicados en la organización a alcanzar un nivel razonable de consenso en torno a los objetivos de la

misma y, en segundo lugar, asegurar un nivel mínimo de especificidad que permita desarrollar indicadores operativos a partir de los cuales medir y evaluar.

BIBLIOGRAFIA.

- BRUNET, I. (2001): Nuevas tendencias en organizaciones. Seminario sobre organizaciones. Granada.
- BERTALANFFY, L. (1992): *Perspectivas en la teoría general de sistemas*, Madrid, Alianza.
- DÍAS GOMEZ, C. (1999): "Los métodos en la evaluación de los programas del objetivo 5b. Ponencia de las Jornadas sobre la evaluación de los programas de desarrollo del medio rural. Pamplona.
- ELLIOTT J. (1988): "¿Son los indicadores de rendimiento, indicadores de la calidad educativa?", Cuadernos de Pedagogía nº 206-207, septiembre, octubre, Barcelona.
- HOUSE E. R. (1990): Evaluación, ética y poder. Morata, Madrid.
- KOGAN, M. (1988): "Academic and administrative interface" en HENKEL, M. (Ed.) *Changing relationships between higher education and the state*, Jessica Kingsley Pub. London, 263-279).
- MCDONALD, F. y ELIAS, P. (1985). Executive summary report: Beginning teacher evaluation study, Phase II. Princeton, NJ.: Educational Testing Service.
- PARLETT, M. R. y HAMILTON, D. (1987). "Evaluation in illumination: A new approach to the study of innovative programmes". En D. Hamilton et al. (Eds.). O.c.
- ROSSI, P.M. Y FREEMAN (1989): Evaluación, un enfoque sistemático para programas sociales. Ed. Trillas. México.
- SCRIVEN, M.S. (1981): "Evaluation Ideologies", en MADAUS, SCRIVEN y STUFFLEBEAM. (1987): Evaluation Models. Kluwer-Nijhofe, Boston.
- SIMONS, H. (1999): Evaluación democrática de instituciones escolares. Morata, Madrid.
- STAKE, R.E. (1975): "Programm evaluation, particularly responsive evaluation". Occasional Paper Series, N5. University of Western Michigan. Evaluation Center.
- STUFFLEBEAM, D.L. (1987). Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica. Paidós-MEC, Madrid.
- TAYLOR, S. J. BOGDAN, R. (1986) Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós, Buenos Aires.
- TRINIDAD, A y PEREZ SANCHEZ, M. (1998): "Evaluación de programas de intervención social", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 10, pp. 113-140.
- TRINIDAD, A. (2001): Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Instituto de Administraciones Públicas. Madrid.

- TRINIDAD, CARRERO Y SORIANO. (2006): Teoría Fundamentada “Grounded Theory”: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional. Cuaderno Metodológico nº35, CIS.
- TRINIDAD, A. (2003): “La evaluación del Plan Nacional de Evaluación y Calidad Universitaria desde la Grounded Theory”. Papers 70, (83-113).
- VAN DALE Y MEYER, F. (1971), “¿Cómo evaluar la calidad de la educación superior en Europa Occidental?”, en DE MIGUEL M. (1991), La evaluación de las instituciones universitarias, Consejo de Universidades, Madrid.