



Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos

EL CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN¹

Tomado de: capítulo 1 del libro *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*

Leonardo Solarte Pazos ©. Universidad del Valle © 2004

SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN

La Evaluación en su definición más amplia es un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención, algún servicio o enfoque determinado². La teoría evaluativa ha sido desarrollada con el concurso de diversas ciencias y disciplinas como parte integral de los procesos y organizaciones que son su objeto de estudio. Es notoria la interdisciplinariedad que representa la Evaluación, así como la multiplicidad de campos de acción en los que se puede aplicar. Su conformación ha contado, entre otros, con el aporte de la Sociología, la Ciencia Política, la Educación (cuya contribución a la Evaluación ha sido definitiva), la Administración, la Psicología, la Economía y la investigación social. Su ámbito de aplicación se encuentra en cualquier organización objeto de estudio por parte de las diferentes áreas del conocimiento: la escuela para la Educación, las organizaciones públicas y privadas para la Administración, las organizaciones sociales para la Sociología y la Psicología, las Organizaciones políticas para la Ciencia Política y los mercados para la Economía, son sólo algunos ejemplos de la aplicabilidad de la teoría evaluativa. Sin embargo, aunque esta se ha nutrido de diversas fuentes para la construcción de sus modelos y enfoques, existe un denominador común: el ser humano como sujeto de acciones con propósitos definidos, las cuales se considera que deben ser evaluadas con algún fin.

La Evaluación, como se tratará aquí, tiene que ver con las intervenciones del gobierno desde la perspectiva de la Ciencia Política y de las Políticas Públicas (*Political Science* y *Policy Science*) en la dimensión de bienestar del Estado Liberal, estudiando el cambio social generado por el Estado y el gobierno a través de programas y políticas públicas. Desde esta óptica, la Evaluación se concibe de manera amplia, y se relaciona con los problemas públicos, la búsqueda de soluciones, el análisis del aparato institucional que las desarrolla y la ideología que soporta el cambio.

La definición del concepto de evaluación, particularmente en el campo de las intervenciones públicas y sociales, ha estado marcada por el debate sobre su alcance y utilidad. Una primera tendencia define la evaluación de manera instrumental, como un proceso sistemático que recoge información, la procesa, y determina los resultados de una intervención con el objeto de tomar decisiones en el ámbito político o gubernamental, generalmente con un alcance establecido por los límites que impone la intervención

¹ Tomado de: Solarte P., Leonardo (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colección Ciencias Sociales. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle (pp. 17-25).

² Robson, Colin (1993). *Real World Research*. Londres: Ed. Blackwell (p. 170).

evaluada. Una segunda, que plantea la evaluación como algo inherente al proceso de construcción social, que sirve para conocer la realidad, percibir los problemas sociales, construir colectivamente propuestas y mejorar la sociedad. Esta última le da a la evaluación un alcance social más amplio y deliberativo, que traspasa la simple intervención e incursiona en el cuestionamiento de la sociedad, el Estado y la ideología política que lo respalda.

Carol Weiss³ define la evaluación como el análisis sistemático de la operación o de los efectos de una política o programa, comparándolo con un grupo de estándares implícitos o explícitos, como medio para contribuir a mejorar el programa o la política. Encontramos aquí una visión sistémica que compara una intervención con parámetros determinados para concluir sobre su conveniencia y producir mejoras. Una visión similar la ofrece Michael Patton cuando afirma que la práctica evaluativa incluye la “recolección sistemática de información sobre las actividades, características y efectos de programas, personal y productos para el uso de determinadas personas para reducir incertidumbre, efectividad y tomar decisiones con respecto a lo que estos programas, personas o productos están logrando y afectando”⁴. En el mismo sentido, Peter Rossi la concibe como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social en evaluar la conceptualización y el diseño, la implementación y la utilidad de los programas de intervención social⁵.

Uno de los conceptos más difundidos en la literatura sobre el tema es la necesidad de que la evaluación logre determinar el valor y el mérito de una intervención para ser considerada como una verdadera evaluación⁶, orientación que ha generado definiciones centradas en el valor, considerándola como un “juicio de valor” sobre algo, entendido éste como la contribución de la intervención en términos de valía y mérito, para lo cual es importante la construcción de criterios razonables de valor. Algunos autores como Michael Scriven defienden la evaluación como “ciencia del valor”, pero rechazan categóricamente el condicionamiento de la evaluación hacia la toma de decisiones y consideran que el evaluador es un simple sustituto del consumidor, quien es el que debe decidir finalmente.

La práctica de la Evaluación ha estado estrechamente ligada a la gestión gubernamental y a la evolución de la intervención social por parte del Estado. Aunque con raíces anteriores, la evaluación es heredera directa del periodo denominado en Europa como “Estado de Bienestar”, y en los Estados Unidos como la “Sociedad de las Reformas”, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Aquí, como se explicará mas adelante, la Evaluación se consolidó como una herramienta de reforma social, orientada a proveer de elementos a los decisores políticos para desarrollar los programas sociales. Durante el período posterior a la crisis del Estado de bienestar, denominado comúnmente como Estado de mercado, la Evaluación se reorientó hacia la reforma del Estado y la maximización de la relación costo / beneficio en la intervención social.

En el campo de las políticas públicas, el ámbito de la Evaluación tiene que ver no sólo con el proceso institucional de análisis de la gestión gubernamental por parte del mismo

³ Weiss, Carol (1998). *Evaluation*. USA: Ed Prentice may, 1998 (p. 4).

⁴ Patton, Michael Quinn (1982). *Practical Evaluation*. Sage Publications (p. 15).

⁵ Rossi, Peter; Freeman, Howard E (1982). *Evaluation – A Systematic Approach*. USA: SAGE Publications. 2da edición (p. 20).

⁶ Stufflebeam, Daniel; Shinkfield, Anthony (1985). *Evaluación Sistemática*. España: Ediciones Piados (p. 19)

gobierno, el legislativo o los organismos de control, sino que incluye la existencia de organismos civiles de control que representen los intereses de la sociedad⁷.

La visión racional y de toma de decisiones de las políticas públicas considera a la evaluación como una fase ubicada al final de un ciclo que incluye la identificación, el desarrollo, la puesta en marcha, la evaluación y la terminación de las políticas; en la cual se evidencian los resultados del programa mediante la definición de criterios comparativos, la medición de datos, el análisis y las recomendaciones⁸. Para Meny y Thoenig⁹ evaluar una política pública es “apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Un modo de razonamiento sobre la base de métodos científicos de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no de las políticas públicas”. Eleanor Chelimsky¹⁰ señala tres propósitos de la evaluación en el gobierno: la formulación de políticas, la ejecución y la responsabilidad en la toma de decisiones públicas (efectividad de un programa, necesidad de continuarlo). El considerar la evaluación como un asunto de responsabilidad ante la toma de decisiones hace pensar en un escenario de voluntad política que permita algún nivel de independencia del proceso evaluativo.

Sin embargo, la evaluación en el proceso político también puede verse como un proceso deliberativo, multidimensional, en el que se busca dilucidar mediante la deliberación la brecha existente entre el discurso normativo y el empírico, echando mano a enfoques metodológicos múltiples, intentando poner en evidencia diversas posturas sobre el conocimiento y la realidad, en oposición al excluyente discurso racional de la toma de decisiones. La evaluación en este contexto, sirve para generar consensos y acuerdos sociales¹¹, comprendiendo y mejorando la acción social y la interacción entre la sociedad y las instituciones.

La evaluación de políticas públicas es útil tanto para quien concibe y gestiona la política como para la opinión pública. Para quien la concibe y gestiona, la evaluación se convierte en una poderosa herramienta para la toma de decisiones relacionadas con el ajuste y perfeccionamiento de la política en curso y su planificación futura, así como un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado. Para la opinión pública, la evaluación es una vía de conocimiento sobre los resultados de las intervenciones del Gobierno que le permite ejercer su derecho de petición de cuentas como elector y ciudadano e incidir en las decisiones del Estado.

Según Shadish, Cook y Levington¹², el debate teórico de la Evaluación se ha centrado en cinco aspectos básicos. En primer lugar la relación entre la práctica evaluativa y los problemas sociales; este componente incluye elementos tales como la afinidad existente entre el programa y los cambios sociales que se pretenden generar, la naturaleza de los problemas sociales, la estructura del programa y las restricciones que componen su funcionamiento. A este respecto es necesario considerar los elementos que componen la

⁷ Meny, Yves; Thoenig Jean C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel (p. 194).

⁸ Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean - Francois Jolly. Mimeo. (p. 27).

⁹ Meny, Y.; Thoenig J. C. Op. Cit. (p. 195)

¹⁰ Chelimsky, Eleanor (1992). La experiencia de los Estados Unidos en la evaluación de programas. En: Departamento Nacional de Planeación, *Control y Evaluación de la Gestión Pública* (p. 26). Santa fe de Bogotá: DNP.

¹¹ Fisher, Frank (1997). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Ed. Nelson Hall Publishers. (pp. 19 – 207).

¹² Shadish, William; Cook, Thomas; Levinton, Laura (1991). *Foundations of Program Evaluation*. USA: Ed. SAGE (p. 37).

denominada teoría de la intervención social, la cual explica, desde varios ángulos, cómo la intervención genera cambios en el contexto social. En el caso de las políticas públicas, la evaluación se enfrenta a consideraciones relativas al proceso de conformación de la política, y su dirección cambia en función a las distintas características que poseen los modelos explicativos de la política.

Un segundo aspecto del debate teórico tiene que ver con la validez de los enfoques con los que se debe abordar el conocimiento y la discusión entre la objetividad y la subjetividad en la evaluación social. En este caso, la teoría evaluativa hace suya la discusión ontológica sobre la naturaleza de la realidad y epistemológica sobre sus características, así como la forma más apropiada de abordarla¹³. Si la realidad no existe, o es relativa, los conceptos de causalidad y validez pueden depender de cada individuo. Por el contrario, si existe una realidad externa, existiría un punto común de referencia colectivo acerca de esta y sus atributos. El asunto epistemológico aborda los atributos del conocimiento y se entiende con conceptos tales como la validez interna y externa, la capacidad de la generalización de las conclusiones obtenidas, etc. La discusión en el terreno evaluativo se da entre dos extremos: de una parte los defensores de los modelos positivistas y de otra, quienes rebaten la existencia de una causalidad fija y definida, argumentando que el conocimiento se construye gradualmente a partir de sucesivas aproximaciones por lo que los experimentos como tales no reflejan sino una parte de la realidad. Estas dos escuelas corresponden respectivamente a los paradigmas denominados postpositivistas y constructivistas, los cuales se utilizan para explicar dos puntos de vista de la investigación en las Ciencias Sociales.

En tercer lugar la teoría acerca del valor, la cual provee de los elementos filosóficos para atribuir valor a una intervención. Esto trata sobre la forma como se deben definir los criterios bajo los cuales se considera que un programa en estudio refleja valor y en los que se debe concentrar su evaluación. ¿Son estos criterios inherentes al diseño del programa, a la escala de valores del evaluador o a los criterios de las “audiencias de la evaluación”? Mas aún, ¿deben existir criterios predefinidos, o estos tienen que ser inferidos durante la misma evaluación?

El cuarto aspecto corresponde al debate sobre el uso y el rol que juega la Evaluación en el contexto social. Existen tres tipos de uso: uno relacionado con lo instrumental y consiste en tomar decisiones para cambiar el programa sobre la base de los resultados de la evaluación; un segundo tipo que trata de utilizarla para cambiar la forma como piensa la gente acerca de un problema o asunto determinado y finalmente, como instancia para modificar la percepción de la gente frente a una decisión o posición ya tomada.

El último aspecto se refiere a la práctica de la Evaluación, la cual está relacionada con las metodologías y técnicas más apropiadas para ejercer la disciplina, los métodos que se utilizan, los objetos de estudio que aborda, la financiación de los recursos, los procedimientos, etc. Ésta incluye la decisión sobre la conveniencia de realizar una evaluación, el propósito que debe tener, el rol del evaluador, las preguntas que deben ser respondidas, los diseños más convenientes y las actividades que deben realizarse para facilitar el uso de los resultados de la evaluación.

¹³ *Ibid.* p. 42.

GÉNESIS DE LA EVALUACIÓN

La evolución de la teoría y la práctica evaluativa tiene una clara correspondencia con el desarrollo de la salud y de la educación, sobre todo en los Estados Unidos. Carol Weiss¹⁴ sitúa las raíces de la Evaluación en estudios sobre la problemática social realizados en 1.660 en Gran Bretaña, paralelos con el creciente interés por la investigación social que se dio en el siglo 17. En 1.833 A. M. Guerrey publicó en Francia un estudio estadístico que planteaba que la educación no reducía el crimen, generando debate sobre el tema y la aparición de contradictores sustentados a su vez en argumentos estadísticos propios. En 1.844 otro francés, llamado Jules Depuit, evaluó la utilidad de algunas obras públicas como caminos y canales en función de su uso. Así mismo, en el siglo 19 se evaluaron los servicios públicos de Inglaterra utilizando comisiones reales.

En 1.845 en los Estados Unidos¹⁵, Horace Mann utilizó pruebas de rendimiento para evaluar el nivel educativo que ofrecían las escuelas de Boston a sus estudiantes. Entre 1.887 y 1.898, Joseph Rice criticó la enseñanza de la ortografía a partir de una evaluación que realizó a 33.000 estudiantes, siendo ésta la que se considera como la primera evaluación educativa realizada en Norteamérica. A finales del siglo 19 se comenzó a popularizar la acreditación como el proceso para evaluar instituciones educativas.

A comienzos del siglo 20, con los avances en diversas disciplinas, aparecieron las pruebas estandarizadas que se comenzaron a aplicar en el sistema educativo como herramienta de medición y evaluación de la calidad. Sin embargo, las políticas sociales de esta época no incluían como parte de la aplicación¹⁶ su evaluación y los métodos de investigación social se dirigían a la recolección de información útil para diagnosticar los problemas y cuantificarlos. De esta forma se suponía que las soluciones eran las apropiadas para dichos problemas.

En 1.912, R. C. Cabot comparó 3.000 reportes de autopsias con los diagnósticos que se habían realizado previamente, publicando posteriormente los resultados en lo que fue una evaluación de la calidad de los diagnósticos médicos. En los años 30, Ralph Tyler condujo un famoso estudio denominado el “Estudio de 8 años”, durante la época de la gran depresión, en el marco de un movimiento denominado “Educación Progresista” que trataba de dinamizar el sistema educativo utilizando métodos pragmáticos e instrumentos de la psicología conductista. Este estudio pretendía evaluar la efectividad de algunos currículos en 30 escuelas de los Estados Unidos, de las cuales 15 utilizaban currículos considerados como novedosos y prometedores y los otros 15 eran de corte tradicional. Tyler acuñó el concepto de “evaluación educacional” y desarrolló un enfoque centrado en la evaluación de los objetivos definidos por el programa, el cual tenía la ventaja de no requerir costosas inversiones en grupos control y experimentales por cuanto se realizaba comparando internamente los resultados del programa con sus objetivos fijados. Esta escuela, basada en los objetivos, tuvo gran importancia en el desarrollo de la educación norteamericana y de la teoría evaluativa en general.

Hacia los años 40, la expansión de servicios sociales producto del crecimiento económico llevó a muchas fundaciones privadas a promover y financiar la evaluación de sus programas. Carol Weiss menciona un estudio realizado en Boston para evaluar

¹⁴ Weiss, Carol (1998). *Evaluation*. USA: Ed Prentice Hall (pp. 10–15).

¹⁵ Stufflebeam, Daniel; Shinkfield, Anthony (1985). *Evaluación Sistemática*. España: Ediciones Piados (pp. 33 y subs.).

¹⁶ Weiss, Op. Cit. p. 11.

programas de prevención de la delincuencia. En esta época hubo un gran desarrollo de instrumentos y métodos evaluativos tradicionales basados en pruebas, experimentación comparativa y evaluación de objetivos. Sin embargo, la teoría evaluativa no presentó avances significativos en esta década.

La ventaja conseguida por la Unión Soviética con el lanzamiento del Sputnik en 1957 generó fuertes críticas al sistema educativo norteamericano, el cual se vio impulsado a desarrollar currículos que permitieran mejorar las habilidades de los estudiantes en ciencias básicas, asignándose fondos para evaluar estos programas.

Los años 60 en los Estados Unidos vieron el auge de la evaluación de programas en gran escala, financiados por el gobierno en la denominada “guerra contra la pobreza”. La Evaluación no se limitó a los programas escolares sino que cubrió una amplia gama de programas asistenciales de salud, vivienda y programas de acción comunitaria, y se presumía que era un instrumento adecuado para determinar los resultados obtenidos con el dinero invertido. En este período predominó la orientación de la escuela sistémica y se desarrollaron disciplinas como la Investigación de Operaciones, y el Análisis Económico, las cuales influyeron en la conformación de enfoques sistémicos para la evaluación de los programas. Muestra de ello es el auge en la utilización de los modelos de análisis costo beneficio en la corporación RAND y en el Departamento de Defensa. En el campo educacional, la ley obligó a los distritos escolares a evaluar sus resultados, lo cual puso a los educadores ante el reto de enfocar la evaluación hacia el mejoramiento¹⁷ y demostró la poca efectividad de las pruebas estandarizadas ante la variedad de contextos y situaciones en las que se desarrollaban los programas educativos.

En Europa, a partir de la década de los 60 se comenzaron a aplicar programas evaluativos en Alemania, Inglaterra y Suecia, bajo la influencia de la escuela de la experimentación social, con el objeto de definir políticas sociales dentro del marco del *Welfare State*.

Durante los años 70 aparecieron nuevos enfoques educativos que trataron de dar respuesta a las falencias existentes hasta el momento. Se creó el *National Study Committee on Evaluation*, el cual recomendó desarrollar nuevas teorías y métodos de evaluación. Aparecieron teóricos como Provus, Hammond, Eisner, Cook, Scriven, Stake, Cronbach, Stufflebeam, replanteando los enfoques de Tyler y en otros casos adaptando la teoría de sistemas a la evaluación. Asimismo, se amplió su alcance dándole relevancia al concepto de “juicio de valor”. La Evaluación se dirigió hacia áreas tan diversas como la protección ambiental, la migración, las fuerzas militares y al final de los 70 prácticamente cada departamento del gobierno tenía una oficina de evaluación¹⁸. La oficina general de cuentas de los Estados Unidos compiló 5.610 evaluaciones realizadas entre 1.973 y 1.979¹⁹, lo que demuestra su relevancia durante este período, excediendo incluso la disponibilidad de personal capacitado en el área. La inversión federal entre 1.975 y 1.977 superó los \$ 3 billones de dólares²⁰. Se establecieron muchas firmas para llevar a cabo evaluaciones y en las universidades se desarrolló la investigación en el área. En 1.976 se fundaron dos sociedades profesionales – *Evaluation Research Society* y *Evaluation Network*; en el 85 surgió la Asociación Americana de Evaluación con cerca de 3.000 miembros y en Europa por esta época se constituyó la Asociación Europea de Evaluación.

¹⁷ Stufflebeam; Shinkfield, Op. Cit. (p. 38).

¹⁸ Weiss, Op. Cit. P. 13.

¹⁹ Shadish, W.; Cook, T.; Levinton, L. Op. Cit. (p. 29).

²⁰ *Ibid.* p. 27.

Hacia los años 80, con la elección de Ronald Reagan y el correspondiente recorte de los fondos sociales, la evaluación sufrió un declive importante, aunque se mantuvo en pequeña escala. Los fondos federales destinados a la evaluación decrecieron sustancialmente y se orientaron hacia programas que estuvieran operando, ante la inexistencia de nuevos.

Actualmente la Evaluación se ha reactivado a nivel mundial, particularmente en los escenarios locales ante la necesidad de evaluar políticas de reformas del Estado y es asimismo una de las actividades básicas de los organismos de desarrollo multilateral en los programas que apoyan en los distintos países. La evolución de los Estados hacia el mercado ha planteado la necesidad de estrategias evaluativas que permitan monitorear la prestación de los servicios sociales (salud, educación, servicios públicos, etc.) por parte de empresas privadas, y ajustar las diferentes políticas de privatización, desregularización y descentralización que se llevan a cabo. Adicionalmente, su campo de acción se ha ampliado hacia temas como los derechos humanos, el desarrollo ambiental, la migración, la democracia, la equidad de género y las políticas culturales, entre otros.