

# PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DEPORTES PARA TODOS

*Cabrera Nuez, M<sup>a</sup> Teresa*

*E\_mail: tcabrera@empresariales.ulpgc.es*

*Marrero Hernández, Antonio*

*Dpto. de Economía y Dirección de Empresas*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

## RESUMEN

Presentamos una propuesta metodológica para la evaluación de políticas de deportes para todos que ha sido aplicada empíricamente en un municipio insular de 81.000 habitantes (Telde, Gran Canaria) en el que se llevan implementando políticas de deportes para todos desde 1991. Hemos utilizado un enfoque ecléctico, externo, que combina los paradigmas clásico y pluralista, en el que se han utilizado datos objetivos, basados en los registros e informes escritos y subjetivos provenientes de las opiniones de los actores y destinatarios de las políticas. La propuesta incluye la evaluación de la implementación, con la que pretendemos por una parte, identificar a los actores y los *inputs* y *outputs* de los programas deportivos, la evaluación de los resultados obtenidos, centrándonos en los criterios de eficacia y de equidad de los programas deportivos y el grado de satisfacción que se ha alcanzado.

## PALABRAS CLAVE

Evaluación de programas, enfoque pluralista, implementación, cobertura, eficacia, equidad, consumerismo.

## 1 MARCO CONCEPTUAL

El impulso modernizador que afecta a las administraciones locales no debería quedarse limitado a reformas administrativas o normativas, sino que debería propiciar una mejora global de la actuación pública. La evaluación de las políticas deportivas locales supondría un avance en este sentido ya que constituye un mecanismo “racional”, que puede contraponerse a las veleidades decisorias que comprometen los presupuestos y los esfuerzos de los administradores locales.

La evaluación de la intervención pública bajo la perspectiva del análisis de políticas públicas puede ser considerada como “[...] la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman,1993:5).<sup>1</sup> El enfoque clásico por objetivos y la orientación pluralista constituyen las dos orientaciones básicas bajo las que podemos emprender una evaluación.

<sup>1</sup> Para Rossi y Freeman (1993), el término genérico “evaluación de utilidad”, se refiere a la evaluación de impacto o efectos netos y a la evaluación económica o de eficiencia.

El enfoque por objetivos, basado en el paradigma científico clásico, concibe la evaluación básicamente como la determinación del grado en que se alcanzan las metas de un programa. Weiss (1972:24) resume el proceso de la siguiente manera: “[...] 1. enumerar los fines generales del programa y sus objetivos más específicos, 2. descubrir indicadores de estos objetivos, susceptibles de medición, 3. recoger datos sobre los indicadores para aquellos que participan en el programa y para un grupo de control equivalente que no haya participado, 4. y analizar los datos sobre los participantes y sobre los controles, en función de los fines y objetivos iniciales del programa”. Sin embargo, las limitaciones de la orientación por objetivos son importantes: En primer lugar, la identificación y operativización de los objetivos de las políticas públicas no es tarea fácil, como tampoco lo es la aplicación de un diseño de investigación que nos permita medir de forma válida y fiable los resultados del programa en cuestión. Además, se producen problemas en la utilización de los resultados de las evaluaciones en el momento de la toma de las decisiones debido sobre todo a dos motivos: el que los resultados no se presenten a tiempo, a causa de las exigencias metodológicas de la propia evaluación, y el que los resultados no respondan a las necesidades de las personas que han de tomar decisiones.

La orientación de evaluación pluralista surge como una alternativa para aumentar la utilidad de las evaluaciones, y se caracteriza por la participación de los miembros afectados. Este tipo de evaluación se justifica, por una parte, desde el reconocimiento del contexto político en el que se desarrolla toda evaluación, y por otra, por la preocupación por la utilización de la misma. Esta preocupación se ha traducido en la idea de planificar las evaluaciones teniendo en cuenta sus posibles usuarios e incluso su participación activa en el proceso evaluador. De forma general, la estrategia de este tipo de evaluaciones consiste en utilizar una variedad de fuentes de datos (entrevistas, discusiones en grupos, análisis de documentos y de archivos, observaciones) con el objeto de conseguir un elevado grado de familiaridad con el programa y con sus principales actores. La función del evaluador no es tanto la de decidir cómo se debe evaluar el programa, sino la de actuar como mediador de forma que se respeten las posiciones de todas las partes presentes (Guba y Lincoln, 1981, Monnier, 1991). Las principales limitaciones del enfoque pluralista son el peligro de que la adopción del enfoque comprometa la calidad del trabajo en términos científicos, y la necesidad de una gran habilidad para la negociación por parte del evaluador, así como de tiempo y recursos suficientes. Por otra parte, debido a que la última decisión sobre qué actores participan y cuáles no en el proceso corresponde al evaluador, podría cuestionarse el carácter representativo de la evaluación.

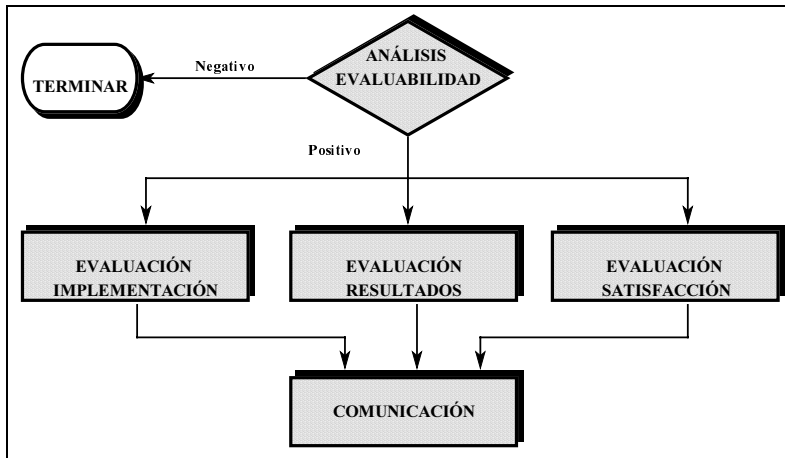
La tendencia actual en evaluación de políticas se distingue porque, aunque se enfatiza el enfoque pluralista, se han superado las posturas muy centradas en uno de los enfoques, y admite la combinación de los mismos, así como la utilización, tanto de datos objetivos como subjetivos, provenientes de las opiniones de actores clave y de los destinatarios de los servicios públicos (Chelimsky, 1997). Los criterios que con mayor frecuencia han sido utilizados en los estudios de evaluación de políticas han sido los de eficacia, eficiencia, y en menor número los de equidad de las políticas públicas.

La mayor parte de las evaluaciones de políticas deportivas se han llevado a cabo en Canadá y Estados Unidos. La mayoría de ellas están referidas a los parques e instalaciones recreativas municipales. Las evaluaciones se han concretado en análisis coste-beneficio, evaluación de resultados (Delles, 1974; Havitz, 1991), de servicios deportivos (Soles, 1982; Crompton y Mackay, 1989), de la implementación de políticas locales, (Reid, 1989). En España está generalizando la monitorización de los programas deportivos (Boné 1983; Galera 1988) y la utilización de análisis como herramienta para la elaboración de las políticas deportivas. Burriel (1990).

## 2 ENFOQUE, CRITERIOS Y PROCESOS DE LA EVALUACIÓN.

De acuerdo con el marco teórico expuesto, hemos elaborado una propuesta metodológica ecléctica, que mostramos de forma esquemática en la Figura 1. Creemos que para que una evaluación de políticas deportivas locales sea relevante, ha de abarcar, al menos, la evaluación de la implementación, la evaluación de los resultados obtenidos y el grado de satisfacción, que se ha alcanzado. Con nuestra aproximación a la evaluación de la implementación, pretendemos, por una parte identificar a los actores y los *inputs* y *outputs* de los programas en los que, de alguna manera se concreta la política en cuestión. Por otra parte, la evaluación de los resultados, puede estar referida a la evaluación de la eficacia, de la eficiencia y de la equidad. Por último, abordaremos una aproximación a la evaluación del grado de satisfacción de las políticas públicas. El inicio de nuestra propuesta metodológica es el análisis de evaluabilidad, de forma que una valoración negativa de la misma, nos obligaría a terminar el proceso.

**Fig1. Diagrama del modelo para la evaluación de las políticas deportivas municipales**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en la Figura 2, mostramos la relación entre los datos objetivos y subjetivos con las diferentes partes del modelo. En la parte central de la misma, hemos situado los dos tipos de datos en que nos basamos para llevar a cabo la evaluación de las políticas locales. Las flechas nos muestran los flujos de datos que utilizaremos en cada una de las fases del modelo, y que darán lugar a diferentes *outputs*. Las de trazo continuo se refieren a datos objetivos y las de trazos discontinuos a datos subjetivos.

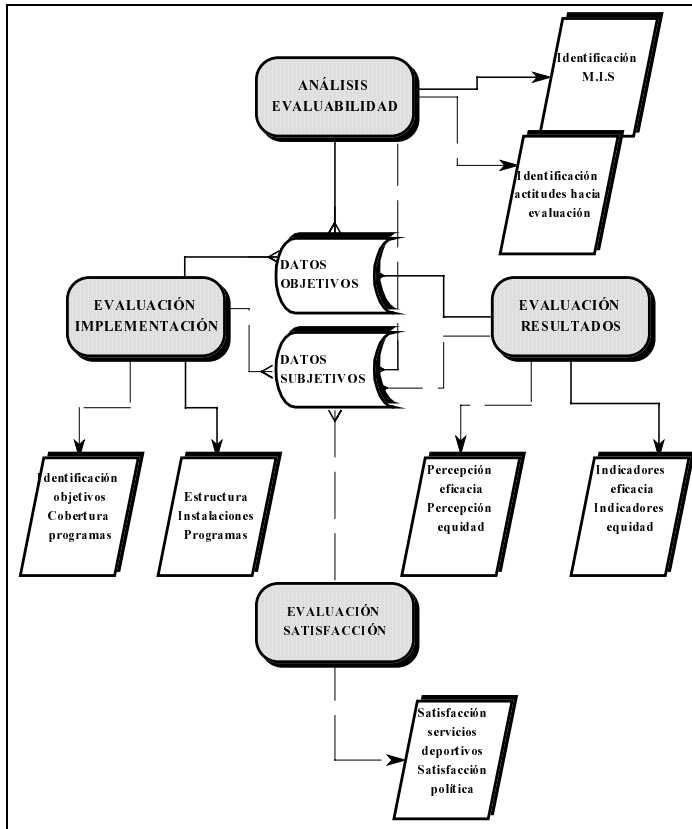
En el análisis de la evaluabilidad, los datos objetivos nos permiten identificar las características del sistema de información de la unidad de análisis, mientras que los datos subjetivos nos ayudan, básicamente, a identificar las actitudes hacia la evaluación. En lo que concierne a la evaluación de la implementación, los datos objetivos nos serán de utilidad para valorar los aspectos estructurales (materiales, económicos y organizativos) de los programas y los datos subjetivos nos permiten identificar los objetivos y valorar la cobertura de los programas. Por otra parte, en la evaluación de los resultados, los datos objetivos nos suministran indicadores de la eficacia y de la

equidad de los programas, y los datos subjetivos nos informan sobre la percepción de la eficacia y de la equidad por parte de los actores políticos y de los destinatarios de los programas deportivos.

## **2.1 Análisis de evaluabilidad**

Hemos mencionado la evaluabilidad como uno de los tipos de evaluación propuestos por Wholey (1977) que pueden llevarse a cabo para mejorar la gerencia de los programas. Este autor planteó la necesidad de analizar la evaluabilidad de un programa como un paso previo formalizado que evite gastos y esfuerzos innecesarios. Por otra parte, la experiencia evaluadora de otros países ha puesto de relieve que un análisis previo de la capacidad de evaluar un programa evita esfuerzos y gastos innecesarios, pues más del 50% de los programas no son evaluables por tener problemas de especificación de objetivos, problemas de implementación, problemas de aplicación de un conjunto coherente de actividades, etc., o todo ello conjuntamente (Alvira, 1991). Normalmente se utilizan tres métodos para valorar la evaluabilidad de los programas: el análisis de contenido, las entrevistas personales con los diseñadores del programa y la observación directa (Alvira, 1991). En nuestro modelo, con este análisis, pretendemos alcanzar los objetivos siguientes: 1. determinar la predisposición a la evaluación por parte de los responsables políticos de los gobiernos locales y 2. identificar a los diferentes actores que intervienen en una política local concreta. Al efectuar el análisis de la evaluabilidad puede ocurrir que éste sea negativo o positivo. En nuestra propuesta, será negativo si no existe una buena predisposición a la evaluación y los sistemas de información son deficientes, de forma que no existan datos de referencia para llevar a cabo la evaluación de los resultados. Si así fuese daremos por terminado el proceso. Por otra parte, si el análisis fuera positivo, esto es, existe buena predisposición hacia la evaluación y los sistemas de información son suficientes, llevaremos a cabo la evaluación de la implementación.

**Fig 2. Relación entre medidas objetivas y subjetivas y los procesos del modelo de evaluación**



Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 La evaluación de la implementación

Para Rossi y Freeman (1993) la evaluación de la implementación consiste en la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa están alcanzando a la población o el área a los que se dirige; y la forma en que el programa se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone, como de los servicios finalmente distribuidos. Según Alvira (1991), la evaluación de la implementación se desarrolla en un proceso de tres fases: 1. descripción resumida de qué es lo esencial en un programa según los textos legales y documentos previos al mismo, 2. recogida empírica de información sobre estos elementos clave que constituyen el programa, cómo se aplican, cómo funcionan, etc., y 3. comparación del programa en sus partes constitutivas esenciales tal y como estaba diseñado en la teoría y tal como funciona realmente deduciendo si la implementación es o no adecuada.

### 2.3 La evaluación de la equidad

Al evaluar el criterio de equidad, intentamos determinar hasta qué punto la distribución del coste o los beneficios del programa entre la población es consistente con algún criterio defendible de distribución. La equidad se refiere a la distribución de los efectos y esfuerzos entre diferentes grupos en la sociedad. Una política equitativa es aquella cuyos efectos (p.e. unidades de servicio o beneficios monetarios) o esfuerzo (costes monetarios) están distribuidos justamente. Las políticas diseñadas para redistribuir la renta, las oportunidades educativas, o los servicios públicos son a veces recomendadas sobre las bases del criterio de equidad. Aunque un programa sea eficaz o eficiente puede que no sea equitativo (Dunn,1994).

El criterio de equidad está estrechamente relacionado con las concepciones de justicia o imparcialidad y en las bases apropiadas para distribuir los recursos subyacen conflictos éticos. Tales problemas de “justicia distributiva” pueden ocurrir cada vez que se recomienda un curso de acción que afecta a dos o más personas en una sociedad. Se puede buscar una medida de bienestar social, esto es, de la satisfacción agregada experimentada por los miembros de una comunidad; sin embargo, los individuos poseen valores diferentes. Lo que satisface a una persona o a un grupo, a menudo no satisface a otra. Bajo esas circunstancias, debemos considerar una cuestión fundamental: ¿Cómo puede una política maximizar el bienestar de la sociedad, y no únicamente el bienestar de individuos particulares o grupos?. Para Toulmin (1987), afrontar el estudio de la equidad de los programas públicos implica la consideración de al menos, cuatro aspectos: 1. La equidad de los *inputs* vs. La equidad de los *outputs*, 2. El establecimiento de la unidad de análisis, 3. La presencia de conflicto entre los objetivos del programa, y 4. El riesgo que supone el análisis parcial del problema. En otro orden de cosas, Langbein (1980) propone el criterio de equidad horizontal para referirse a la medida en que los programas llegan y tratan de la misma manera a los destinatarios potenciales, y el criterio de equidad vertical, entendido como el grado en que personas no incluidas en el grupo al que va dirigido un programa se beneficia del mismo.

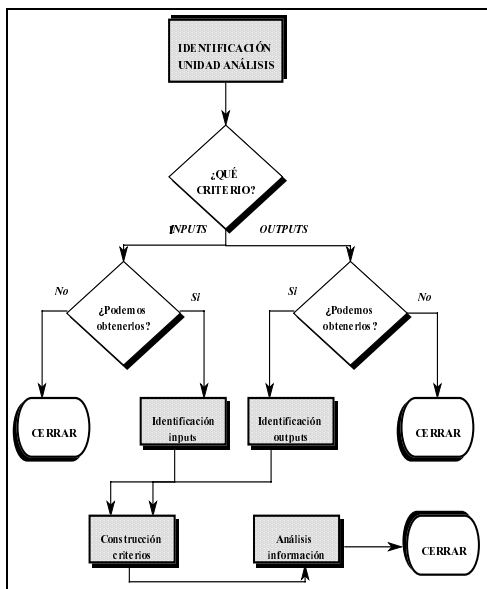
El diagrama de flujos propuesto en nuestro modelo para evaluar la equidad aparece reflejado en la Figura 3. Tal como se puede observar en la misma, el primer paso es la identificación de la unidad de análisis, que en nuestro caso, creemos que pueden ser el territorio, la renta o la población. A continuación identificaremos los *inputs* suministrados a las distintas unidades en inversiones y ofertas de actividades, para finalmente definir los criterios de equidad, en función de los *outputs*. Por último pasaremos al análisis e interpretación de los resultados, con lo que daremos por terminado el proceso.

### 2.4 La evaluación de la eficacia

La evaluación de la eficacia supone valorar si se han obtenido los objetivos propuestos. Frecuentemente, eficacia y racionalidad técnica van muy unidas, midiéndose a menudo en términos de unidades de productos o servicios o en su valor monetario. Las relaciones entre el coste y la eficacia son complejas. Rara vez es posible elegir entre dos alternativas sobre las bases de sus costos o de su eficacia. Normalmente es difícil establecer equivalentes monetarios convincentes, para muchos de los impactos políticos positivos más importantes. Evaluar la eficacia de los programas de deporte para todos, implica preguntarse, por lo tanto, si se han conseguido los objetivos propuestos, y esto no es tarea sencilla, si tenemos en cuenta que los objetivos de las políticas y de los programas suelen ser generales, abstractos y confusos. Los objetivos retóricos, de gran utilidad para conseguir el apoyo a los programas políticos, no sirven como base a partir de la cual enjuiciar el éxito. Dadas estas dificultades,

Weiss (1972) ha sugerido cuatro estrategias que los evaluadores pueden utilizar para llegar a obtener objetivos que sirvan para la evaluación: 1. Describir las cuestiones más relevantes y dejar que los principales actores del programa lleguen a un acuerdo, 2. Recoger tanta información escrita como sea posible, entrevistar en profundidad a los responsables del programa, observar directamente como se desarrolla, y dejar que sea el evaluador mismo el que formule los objetivos, 3. Promover la colaboración entre el evaluador y los actores más relevantes del programa con el objeto de formular objetivos que éstos hagan suyos, para posteriormente limitarlos a aquellos que según el evaluador aparezcan como más realistas, 4. Evitar la identificación de objetivos y por tanto abandonar la idea de una evaluación en el sentido más clásico. En la Figura 4 mostramos el diagrama de los procesos propuestos para la evaluación.

**FIGURA 3. Procesos para la evaluación de la equidad de la eficacia**



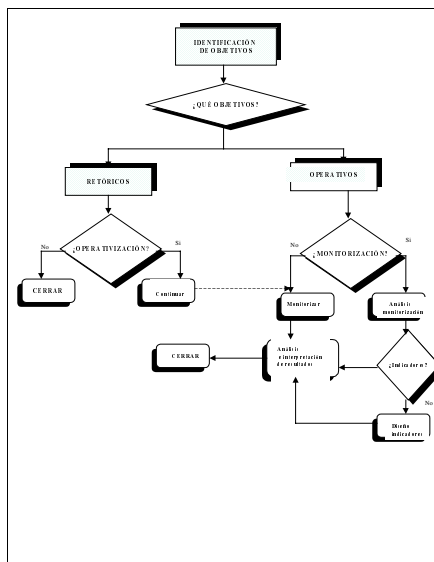
Fuente: Elaboración propia.

la percepción de la eficacia y de la equidad que obtendremos de la evaluación subjetiva a usuarios y a los agentes políticos.

**2.5 La evaluación de la satisfacción**

En los noventa, la concepción de que la única alternativa a la crisis del estado de bienestar es la praxis neoliberal ha empezado a revisarse, introduciendo la extensión y profundización de la intervención pública y abriendo un nuevo espacio, para un modelo de administración basado en el servicio, el pluralismo cooperativo y las relaciones de participación (Brugué, 1993). Este hecho, unido a la preocupación creciente por la eficiencia del sector público ha dado lugar a una perspectiva del consumidor, en la que los clientes no son vistos meramente como receptores pasivos de los servicios

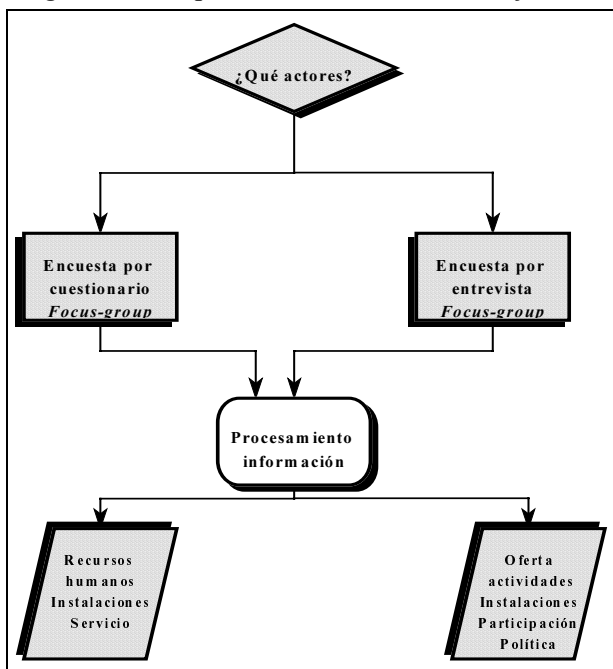
**FIGURA 4. Procesos para la evaluación**



Queremos subrayar que tanto la evaluación de la eficacia como la evaluación de la equidad se ha de complementar con la

públicos locales suministrados con estándares profesionales, sino más como consumidores que evalúan finalmente el programa. De acuerdo con esta perspectiva, denominada *consumerismo*, los clientes pueden, por lo tanto, suministrar una información más válida y menos sesgada que los registros oficiales de evaluación pública de programas. En nuestro modelo, la unidad de observación no se limita únicamente a los clientes de los servicios deportivos propiamente dichos, sino que abarca a todas aquellas personas físicas o jurídicas, que hayan sido identificadas como actores relevantes en la formulación y puesta en práctica de las políticas deportivas en cuestión. En la Figura 5 mostramos los procesos que seguiremos para evaluar la satisfacción de las políticas deportivas locales.

**Fig. 5 Procesos para la evaluación de la satisfacción**



Fuente: Elaboración propia.

### 3 CONCLUSIONES

Evaluar las políticas o los programas deportivos de deporte para todos lleva consigo la idea de juzgar el mérito o el valor de la intervención pública. Ello puede hacerse conforme a múltiples criterios, que determinarán la aproximación metodológica a la evaluación, desde posturas centradas en los objetivos a las aproximaciones centradas en los intereses de una pluralidad de actores. El fundamento teórico del enfoque evaluador por objetivos es que las políticas y programas públicos son diseñados con el objeto de alcanzar objetivos específicos, y que su éxito puede ser determinado en función de la medida en que se alcanzan los mismos. La premisa teórica en la que se fundamenta el modelo pluralista se caracteriza por extender el proceso evaluador a múltiples actores, con intereses y perspectivas diversos, con el objeto de producir información que resulte útil a estos actores y, especialmente a aquellos con capacidad para influir



en las decisiones futuras. Por otra parte, la utilización de metodologías cualitativas permite mantener un estrecho contacto con la realidad y obtener una mejor comprensión del entorno político-social en el que se desarrollan nuevas intervenciones sociales. Por el contrario, las aproximaciones pluralistas raramente sirven para producir una estimación de los efectos netos de los programas públicos en grupos de población específicos. El modelo de evaluación propuesto supone una aproximación a la evaluación basada tanto en la utilización de medidas objetivas como subjetivas, de forma que permite recabar gran cantidad de información sobre datos y hechos, así como opiniones y valoraciones de los distintos actores políticos y destinatarios. El modelo abarca un análisis de evaluabilidad, la evaluación de la implementación, la evaluación de los resultados y la evaluación de la satisfacción de las políticas locales.

#### 4 BIBLIOGRAFÍA

- **Alvira, F.** (1991). *Metodología de la evaluación de programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- **Boné, A.** (1983). “Valoración de las actividades físico-deportivas desarrolladas en el ámbito municipal”. *Actas del II Seminario Aragonés sobre Actividades Físico Deportivas y Municipios*. 167-178.
- **Brugué, Q. et al.** (1994). “La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº1, septiembre/diciembre. 33-46.
- **Burriel, J.C.** (1990). *Politiques esportives municipals a la provincia de Barcelona*. Diputación de Barcelona.
- **Cabrera, M.T.** (1998). “Una aproximación ecléctica a la valoración de la satisfacción de los clientes de servicios deportivos”, en Martínez, J. (comp.) *Deporte y Calidad de Vida*. Librerías Deportivas Esteban Sanz, S.L. Madrid. 261-270.
- **Cabrera, M.T.** (1999). “Propuesta metodológica y aplicación empírica para la monitorización de actividades deportivas en el ámbito municipal”, en López, J.A. y Dorado, C. (ed.) *Avances en Ciencias del Deporte*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. 285-294.
- **Chelimsky, E.** (1997). “The Coming Transformations in Evaluation”, en Chelimsky, E., Shadish W.R. (eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Sage. 1-26.
- **Chelimsky, E.** (1997). “The Political Environment of Evaluation and What It Means for the Development of the Field”, en Chelimsky, E., Shadish W.R. (eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Sage. 53-68.
- **Crompton, J.L. y Mackay, K.J.** (1989). “User’perceptions of the relative importance of service quality dimensions in selected public recreation programs”. *Leisure Sciences*, vol.11, nº 4. 367-375.
- **Delles, R.E.** (1974). *Assesment of Efectiveness Measures for Local Government Recreation Agencies in Oregon*. Center of Leisure Studies.
- **Dunn, W.N.** (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. 2ª ed. Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- **Galera, A.** (1988). “Rendimiento social de las escuelas deportivas: Propuesta de metodología de evaluación”. *Apunts. Educació Física*, septiembre. 15-18.

- **Guba, E.G. y Lincoln, Y.S.** (1981). *Effective Evaluation. Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*. Jossey Bass Publishers. S. Francisco.
- **Havitz, M.E.** (1991). "Important performance analysis as a staff evaluation tool". *Journal of Park and Recreation Administration*. Vol. 9, nº 1. 43-54.
- **Langbein, L.I.** (1980). *Discovering Whether Programs Work: A Guide to Statistical Methods for Program Evaluation*. Scott/Foresman. Glenview, IL.
- **Reid, D.G.** (1989). "Implementing Senior Government Policy at the Local Level: the Case of the Province of Ontario Community Recreation Policy". *Journal of Applied Recreation Research*, vol. 8, nº 3, 3-13.
- **Rossi, P.H. y Freeman H.E.** (1993). *Evaluation, a Sistematic Approach*. 5ª ed. Sage. Bervely Hills, CA.
- **Soles, I.** (1982). "Public Recreation Service –an evaluation model". *Recreation*, vol. 5, (diciembre). 33-36.
- **Toulmin L. M.** (1987). "Equality-Based Targeting of Urban Public Services", en Busson T. y Coulter Ph. (eds.) *Policy Evaluation for Local Government*. Greenwood Press. N. Y. 133-166.
- **Weiss, C.H.** (1972). *Evaluation Research Methods for Assesing Program Effectiveness*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs N.J.
- **Weiss, C.H.** (1997). "How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway?". *Evaluation Review*, vol. 21, no 4, August. 501-524.
- **Wholey, J.S.** (1997). "Trends in Performance Measurement: Challenges for Evaluators", en Chelimsky, E., Shadish W.R. (eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. Sage. 124-133.
- **Wholey, J.S.** (1979). *Evaluation. Promise and Performance*. Washington, DC. Urban Institute.