

EVALUACION DE PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL AMBITO DE LA DIPUTACION FORAL DE ALAVA

1. EVALUACION Y CONTEXTO CULTURAL

Creo poder aventurarme a afirmar que no existe una cultura de la evaluación en Servicios Sociales. Quizá tampoco en otros muchos sectores, digamos que, de más prestigio técnico, o en los que, aparentemente, el control de resultados sería un fundamento imprescindible para el sostenimiento de cualquier actividad. Quizá desde Servicios Sociales tendemos a idealizar la racionalidad y el empirismo de otros sectores sin que existan reales diferencias pero, en cualquier caso, debemos reconocer que en el área de Bienestar Social, aunque últimamente se habla bastante de evaluación, se evalúa poco.

Bastará con evocar el término Beneficencia para entender las razones históricas que, lejos de auspiciar, desfavorecen la consolidación de una cultura propicia a la evaluación. No voy a tratar de completar la lista de posibles factores interrelacionados en ese entramado cultural desfavorable. Recordemos simplemente que, la "producción de bienestar", a través de los Servicios Sociales, ha sido, hasta no hace mucho, una actividad casi marginal de las instituciones públicas y que, en consecuencia, el gasto social ha sido también

escaso. Recordemos asimismo que, buena parte de la responsabilidad en la organización y prestación de servicios, descansaba en instituciones y personas benévolas o religiosas, por lo que las estructuras tampoco disponían de cuadros técnicos capaces de implantar, programas o sistemas, de evaluación de resultados. Finalmente, los usuarios-beneficiarios carecían de derechos, por lo que daban por buena la atención recibida, cualquiera que fuera su calidad y, en cualquier caso, su débil capacidad de respuesta tampoco hacía perentoria, precisamente, la necesidad de ese elemento básico de la evaluación que es el control de calidad.

No quiero, con lo dicho, caer en el papanatismo, frecuente en nuestro sector, de dar por bueno que todo lo que se hace fuera de los Servicios Sociales responde a estrictos criterios de racionalidad. Posiblemente E. Brawley y E. Martínez-Brawley¹ tienen razón cuando ponen reparos a la racionalidad que se nos "vende" desde los sectores punta en la producción de siste-

¹ Edward Alan Brawley y Emilia E. Martínez-Brawley. "Social programme evaluation in the USA: Trends and issues". *British Journal of Social Work*, 18, 1988.

mas de evaluación. Refiriéndose a la idea de la Administración Johnson de extender el PPBS² a los Servicios Sociales en razón de su probada eficacia como sistema de evaluación en el sector industrial y, sobre todo, en el de defensa, señalan que, a pesar del aura de racionalidad y rigor que rodea a tales sectores, existen pruebas evidentes de la inadecuada utilización de recursos, de manera que, programas costosísimos como los espaciales, por ejemplo, se llevan a cabo, según ellos, a "cualquier coste" y no de la manera más eficiente desde el punto de vista del análisis coste-beneficio.

Naturalmente no basta con llevar a cabo estudios de evaluación. Además, hay que estar dispuestos a asumir sus resultados y actuar en consonancia. En este sentido, si no la primera, sí la segunda recomendación de los manuales de evaluación, suele insistir en la inutilidad de llevar a cabo estudios, a veces, por cierto, un tanto costosos, si no se tiene intención de modificar ni los programas, ni los objetivos. Es decir, se tiene propósito de enmienda.

Habría que preguntarse hasta qué punto los datos que aportan los estudios de evaluación son determinantes para su expansión, reducción, supervivencia o liquidación. Los autores que acabo de citar piensan que no y, desgraciadamente, no me es posible estar en total desacuerdo con ellos. Muchas veces, las evaluaciones se realizan siguiendo mandatos parlamentarios o gubernativos y sin otro fin que el de cumplir con un requisito puramente formal.

Por otra parte, el sometimiento de los programas a estudios de evaluación, les confiere el prestigio de la racionalidad, independientemente de los resultados e independientemente también, que se adopten o no medidas acordes con dichos resultados. En este sentido, se podría hablar, pues, de la evaluación como un acto ritual, en la medida que se lleva a cabo dentro de un esquema prescrito, pero cuyo sentido fundamental se ignora.

Aunque no nos sirva de consuelo, es justo hacer constar, por otra parte, que estas penurias, aunque con diferencias y matices probablemente importantes, no son exclusivamente nuestras.

Mike Titterton³, del Social Work Research Centre de la Universidad de Stir-

Planning, Programming, Budgeting System.

³ Mike Titterton. Conceptual and methodological issues in the evaluation of social work intervention. Stirling University, 1986.

ling, por ejemplo, se lamentaba, no hace todavía muchos años, de que la "evaluación constituya una materia ignorada y despreciada en la tradición de los servicios sociales británicos" y, francamente, me llama la atención que en la evaluación del Programa del RMI francés⁴, programa vedete donde los haya de la Política Social gala de los últimos años, se diga textualmente que, "la evaluación del ingreso mínimo constituye una innovación importante en el funcionamiento de los poderes públicos en Francia, porque por primera vez, el establecimiento de una política pública ha venido acompañada de la creación de una instancia específica, independiente de la decisión y de la gestión".

El hecho de que la constitución de un órgano de evaluación ad hoc, para un programa políticamente controvertido que, sin embargo, afecta a un par de millones de beneficiarios y distribuye más de 240 mil millones de pesetas, se salude como un excepcional logro en la casi patria del racionalismo, constituye, a mi entender, un buen indicador, de que la situación tampoco es excepcional allende nuestras fronteras.

2. LA DIFÍCIL DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

Entre los profesionales de los Servicios Sociales existe el convencimiento, creo yo, de que la realización de estudios de evaluación plantea dificultades mayores que en otros sectores, y algunos estarían dispuestos a afirmar, incluso, que plantea dificultades insalvables. La razón de ese convencimiento estriba en que, los resultados del trabajo social, pongamos por caso, son de difícil medida, ya que superan el horizonte de lo puramente material. ¿Cómo medir, se preguntan muchos profesionales, el resultado de nuestro trabajo, el éxito o el fracaso de nuestros programas si, en definitiva, lo que pretendemos es incrementar el bienestar de nuestros clientes, y no existe barra de medida para lo que, en definitiva, es un sentimiento y, por tanto, esencialmente subjetivo?

Resulta evidente, pues, que una de las mayores dificultades para evaluar los Servicios Sociales reside en la indefinición de objetivos. Es un hecho que, si lo que se

Commission Nationale d'Évaluation du Revenu Minimum d'Insertion sous la Présidence de Pierre Vanlerenberghe. Rapport d'Évaluation prévu par l'Article 52 de la Loi n.º 88-1.088.

trata de determinar es en qué medida el resultado de nuestro trabajo se acerca o se aleja de su objetivo, lo primero que tenemos que hacer es establecer el susodicho objetivo, y además, en la medida de lo posible, de manera que resulte ponderable.

Permítaseme un breve paréntesis para señalar que tampoco tengo una especial manía por la cuantificación. Al revés, soy consciente de que, en otros sectores de actividad de más prestigio técnico, y por consiguiente social, como el sanitario, al que pertenezco por oficio, se ha tratado demasiadas veces de cuantificar lo incuantificable, y conozco profesionales auténticamente deslumbrados por el becerro de oro del indicador, si se me permite la expresión un tanto cursi, al que no dudan en elevar a la categoría de objetivo.

Podría hablar aquí de los tiempos en los que los servicios de tocología perseguían ciegamente alcanzar un x por ciento de cesáreas, para alcanzar las tasas de los colegas americanos y de tantos otros ejemplos que serían jocosos si no afectasen a la vida y bienestar de las personas. Quizá la expresión de Binet, el creador junto con Simón del primer test psicométrico, cuando le preguntaron qué era la inteligencia, "la inteligencia es lo que mide mi test", debió de responder, ilustra esa peligrosa simbiosis, esa transferencia de objetivos mediante la cual el simple indicador, el mero reflejo podríamos decir, sustituye al objeto auténtico.

Volviendo pues de esta larga y quizá innecesaria digresión, insistiré en la imperiosa necesidad de clarificar objetivos, como requisito indispensable de cara a la evaluación de resultados.

Si preguntásemos a responsables de Servicios Sociales acerca de los objetivos de sus instituciones, responderían probablemente con respuestas un tanto elementales, centradas en términos tales como atender, acoger o cuidar, o incluso más generales, como procurar el bienestar.

El primer paso para el desarrollo de una cultura de la evaluación consiste, sin duda, en lograr que las instituciones, además de interesarse por los objetivos últimos o generales—los goals de la literatura americana— traten de definir, con la mayor claridad posible, los objetivos específicos u operativos —los objetivos— que, sin duda alguna, permiten una más sencilla confrontación con los resultados.

Los objetivos generales son lo que su propio nombre indica, y estamos de acuer-

do con Brawley⁵ cuando dice que, muchas veces, son más simbólicos que reales, y me atrevo a añadir que, en ocasiones, constituyen un simple adorno o un puro eufemismo.

Es así que la prestigiosa institución británica Audit Commission recomienda que los objetivos específicos se sitúen en el centro de los enfoques metodológicos⁶.

Los objetivos deben, naturalmente, ser alcanzables. Es frecuente en Servicios Sociales la desproporción entre el ambicioso enunciado de objetivos y la modestia de medios. Una asociación municipal de reducido presupuesto bien puede tener por finalidad, por ejemplo, promover la salud o prevenir la delincuencia y, sin embargo, sería injusto tratar de medir su eficacia controlando variaciones en las tasas de morbilidad o en los índices de delincuencia.

Señalamos pues, con Bovaird y Mallinson⁷ la necesidad de buscar unos objetivos claros, precisos y objetivamente "observables", ya que son los que dan medida de la eficacia. La vaguedad de los objetivos conduce, por el contrario, a la implantación de políticas indefinidas y al desarrollo de prácticas inconsistentes y contradictorias.

Para evitar dicha vaguedad pueden seguirse, entre otras muchas posibles, las siguientes recetas:

En primer lugar, distinguir los objetivos de impacto, es decir, aquellos que tienen algún efecto específico en los usuarios, los objetivos de servicio, que definen las vías mediante las cuales pueden operarse cambios, y finalmente, los objetivos logísticos, que aseguran el funcionamiento del servicio. Según el ilustrativo ejemplo que propone Ch. Payne, el personal necesita formación (objetivo logístico) para organizar clases de cerámica (objetivo de servicio) con el fin de mejorar la autoestima de los usuarios mediante la realización de jarrones de cerámica (objetivo de impacto).

El segundo principio consiste en formularse preguntas. No cabe duda que para

⁵ Edward A. Brawley and Emilia E. Martínez-Brawley. *British Journal of Social Work*, 18, 1988, pág. 409.

⁶ Audit Commission: *Performance Review in Local Government: A Handbook for Auditors*.

⁷ Ref. Tony Bovaird e Ian Mallinson. "Setting objectives and measuring achievement in social care". *British Journal of Social Work*, 1988.

escapar a la vaguedad de muchas formulaciones de principio de difícil implantación e imposible medida, no hay nada mejor que definir el máximo número de objetivos operativos o intermedios, de manera que el establecimiento de un programa de control de resultados sea realmente viable.

Ante un objetivo concreto, cabe siempre preguntarse cómo se habrá de realizar, lo que lleva automáticamente a un objetivo de rango inferior. Si por el contrario, nos preguntamos por qué razón hemos de esforzarnos en lograrlo, la respuesta nos señala, obviamente, un objetivo de rango superior.

Este enfoque constituye el punto de partida de un amplio proceso de formulación de estrategias sucesivas, que permiten la identificación de objetivos lógicos y jerárquicamente relacionados, que en última instancia apuntan en la dirección del objetivo general. Es decir, constituyendo cada objetivo parcial, parte de un concertado y coordinado plan para el desarrollo total.

De lo dicho se deducirá fácilmente, supongo, que de cara a otra importante cuestión, cual es la relativa a las "normas de acreditación", sin ser partidario de exigir muchas cosas, sí requeriría, junto con el reglamento de régimen interior redactado en términos muy claros, una exhaustiva definición de objetivos generales y operativos.

3. EL ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

Dudo en si será mayor el número de autores que se quejan de la falta de interés y rigor en el establecimiento de objetivos y medida de resultados, que el de quienes ponen el acento en el escaso control y valoración de procedimientos.

Obviamente, ambos aspectos son importantes. He hablado, incluso quizá demasiado largamente, del primero y, permítaseme ahora hacer un par de consideraciones en torno al segundo, es decir, en relación al control del proceso.

El problema más importante que deriva de la escasa consideración por los aspectos organizativos y operativos, consiste en que, incluso aunque se valoren con la máxima precisión los resultados, se desconoce la parte de responsabilidad que el sistema tiene en ellos. En consecuencia, resulta prácticamente imposible saber hasta qué punto determinada acción ha re-

sultado beneficiosa y, por ello, se corre el riesgo de que los resultados positivos sean irrepetibles, e inevitables los negativos.

Señalar por último que el control del proceso tiene, a mi juicio, una importancia excepcional en Servicios Sociales. En efecto, en este sector, como en ningún otro quizá, se necesita distinguir entre resultados brutos y netos, de manera que la validez del programa quede claramente determinada.

El problema es, sin embargo, sumamente grave si se tiene en cuenta que la experimentación resulta prácticamente imposible en el área del Bienestar Social. Como consecuencia de ello, y del escaso control de procedimientos, muchos programas se permiten encubrir los resultados netos, asegurándose así una cómoda supervivencia.

Me refiero, naturalmente, a la imposibilidad de saber si la "sustancial mejora" de determinado deficiente mental en un Centro de Empleo, se debe a la acción de los programas desarrollados en el mismo, o no es ni mejor ni peor que la que hubiera experimentado en cualquier otro lugar, incluso sin ningún tipo de atención, o si el "sustancial deterioro" de un anciano en una residencia es mayor, incluso que el que hubiese sufrido no sometándose a determinado programa de rehabilitación.

4. ALGUNAS ACTITUDES NEGATIVAS ANTE LA EVALUACION

En Servicios Sociales, y supongo que en otros sectores ocurre también algo parecido, la aplicación de programas de evaluación suscita junto a adhesiones entusiastas, de las que también luego diremos algo, claras actitudes de rechazo.

Por una parte el término evaluación evoca sin más, "recorte presupuestario". Y resulta lógico porque, lamentablemente, las situaciones de crisis, las épocas en que los fondos escasean, o los costes suben, coinciden con el interés de las administraciones por implantar programas de evaluación.

Hay que decir pues que, por una parte, y aunque resulte lamentable, quienes identifican la evaluación con la amenaza de "cerrar el grifo" tienen cierta apoyatura histórica. Parece probado, por ejemplo, que los gastos ocasionados por la guerra del Vietnam propiciaron el avance de la práctica evaluativa en USA, también, por

no decir sobre todo, en el campo del Bienestar Social⁸.

Abrar Hasan⁹ de la Secretaría de la OCDE manifiesta, en la introducción a una reunión sobre Política Social que, el interés de los países miembros por el tema de la evaluación, se explica por las dificultades presupuestarias a las que tuvieron que hacer frente la mayoría de los países de la OCDE en los años 80.

Por otra parte, muchos profesionales temen que el establecimiento de sistemas de evaluación, repercuta negativamente en su trabajo. La pretendida búsqueda de eficiencia, siguiendo un modelo industrial, implica, según un amplio sector de asistentes sociales, la alienación del trabajo, a través de su división en tareas despersonalizadas y su rutinización.

También suele citarse el riesgo que implica el desarrollo de un desmedido interés por los resultados, en la medida que, los usuarios, quedarían convertidos, literalmente, en meros "inputs" al igual que cualquier materia prima en un proceso de fabricación.

Hay que reconocer que existe el riesgo de utilizar inadecuadamente determinadas técnicas de evaluación y, a este respecto, es preciso advertir de la desmedida admiración que produce en algunos profesionales de los servicios sociales la adopción de elementos técnico-informáticos con cuyo prestigio, tratarían de revalorizar unas funciones, las suyas propias, cuya consideración social les parece insuficiente.

Entre el rechazo total y la adhesión inquebrantable, parece que lo ideal, como casi siempre, consistiría en mantener una postura intermedia. Si tuviese que elegir, yo mismo, entre los métodos de evaluación que podríamos denominar como "du-

Ref. Edward A. Brawley and Emilia E. Martínez-Brawley ob. cit. No me resisto a traducir un pequeño fragmento de un discurso de Nixon que transcriben los autores. Dice así: "Parece que existe una tradición popular en esta ciudad (Washington, D.C.) según la cual resulta indecente cortar cualquier programa social. No creo que la Administración deba creerse esa fábula popular. Pienso que un presidente con un mandato sustancial, que cree que la mayoría del pueblo está tras él, tendría que sentirse muy tranquilo diciendo a un grupo de presión como el que forman los trabajadores sociales: Miren, su programa social de los 60 no funciona y vamos a desmantelarlo, en consecuencia, sólo tienen que irse y encontrar un trabajo honesto en alguna parte.

Abrar Hasan. L'Evaluation des programmes pour l'emploi, la formation et la protection sociales. Une vue d'ensemble.

ros", y los "blandos"¹⁰, me declararía partidario de estos últimos. Considero asimismo que, junto a sus inconvenientes, que sin duda los tienen, los métodos de evaluación interna presentan, a su vez, ventajas incuestionables.

En consecuencia, desde el punto de vista técnico, no parece que haya dificultades para adaptar un método adecuado a cada circunstancia, controlando posibles efectos negativos y preservando siempre los intereses de los usuarios. Pienso, francamente, que es difícil argumentar técnicamente, y no digamos políticamente, contra la implantación de programas de evaluación, y me pregunto, en consecuencia, si las actitudes de rechazo —basadas a veces en nobles formulaciones: crítica de la tecnocracia, defensa de la relación interpersonal, etc.— no esconden simplemente el deseo de mantenerse en una cómoda situación de descontrol.

La posible analogía entre evaluación, inspección o control, explica ciertamente determinadas actitudes de defensa. Efectivamente, sería absurdo afirmar que la evaluación y el control no tienen nada en común, aunque, obviamente, sus diferencias sean sustanciales.

Pienso a este respecto, por lo que sé del Social Services Inspectorate por ejemplo, que la inspección, la buena inspección, tiende a derivar hacia un sistema de evaluación. Al pragmatismo británico parece interesarle más, evitar situaciones no deseables o enmendarlas en el peor de los casos, que simplemente "cazarlas", siguiendo la más inveterada tradición inspectora.

En cualquier caso, la implantación de un programa de evaluación se torna problemática cuando preexiste una situación de conflicto. En esos casos, cada parte implicada puede tratar de utilizar el proceso de evaluación en su propio interés—lo que incluye boicotarlo—comprometiendo así sus resultados. Dicha utilización no es sino una variante de la instrumentalización de los usuarios en la que se corre el peligro de incurrir, cuando las pautas de relación laboral se incorporan, mecánicamente, del sector industrial, al especial y específico marco de los servicios sociales.

Desde el nivel político en el que, por fortuna o por desgracia, me veo obligado

Métodos "duros" serían los que requieren técnicas analíticas y diseños estadísticos sofisticados. "Blandos", los que no tienen demasiadas aspiraciones de objetividad y neutralidad.

a contemplar la cuestión, la evaluación de las políticas sociales constituye una obligación insoslayable de las instituciones públicas: la obligación de examinar sistemática y críticamente, los objetivos, la aplicación y el impacto de sus políticas ya que, en palabras de A. Hasan¹¹, y se le podría

¹¹ Abrar Hasan ob. cit. pág. 10.

aplicar aquello de nunca mejor dichas, las actividades de evaluación de las políticas sociales se inscriben en el proceso democrático mediante el cual los poderes públicos dan cuenta, democráticamente, de las políticas establecidas.

Jesús Loza Aguirre

Diputado Foral de Bienestar Social