



# Herramientas para el diseño de proyectos sociales

Esther Raya Díez, coordinadora



**UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA**



# **HERRAMIENTAS PARA EL DISEÑO DE PROYECTOS SOCIALES**

*MATERIAL DIDÁCTICO*  
*Trabajo social*  
nº 1

**Esther Raya Díez**

Coordinadora

**HERRAMIENTAS PARA EL DISEÑO DE  
PROYECTOS SOCIALES**

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

SERVICIO DE PUBLICACIONES

2011

Herramientas para el diseño de proyectos sociales / Esther Raya Díez,  
coordinadora. - [Logroño] : Universidad de La Rioja, Servicio de  
Publicaciones, 2011  
190 p. ; cm. - (Material didáctico. Trabajo social ; 1)  
ISBN 978-84-694-0837-7

1. Proyectos sociales. I. Raya Díez, Esther. II Universidad de La Rioja.  
Servicio de Publicaciones  
364.4.042

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, bajo ninguna forma ni por ningún medio, electrónico o mecánico, ni por fotocopia o grabación, ni por ningún otro sistema de almacenamiento, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

© Los autores  
Universidad de La Rioja. Servicio de Publicaciones

Edita: Universidad de La Rioja. Servicio de Publicaciones  
Diseño de portada: Universidad de La Rioja. Servicio de Comunicación  
ISBN 978-84-694-0837-7

## INDICE

<b>Presentación</b> .....	7
<b>De la idea al proyecto: estrategias para la construcción de posibilidades de intervención social</b> .....	11
Esther Raya-Diez, Universidad de la Rioja	
<b>Política por evidencias: la información en los procesos de toma de decisiones</b> .....	25
Esther Raya-Diez, Universidad de la Rioja Joseba Zalakain, SIIS, Centro de Documentación	
<b>Las fuentes documentales para el diseño y fundamentación de un proyecto de intervención social</b> .....	37
Arantxa Mendieta, SIIS, Centro de Documentación	
<b>Criterios de valor en el diseño de proyectos sociales</b> .....	49
Marce Masa Carraqueño, Adimen Investigación, s.l.	
<b>Sistemas de información y evaluación de programas sociales</b> .....	59
Gustavo García Herrero, Ayuntamiento de Zaragoza	
<b>Sistemas de calidad en programas sociales</b> .....	81
Leonor González Menorca, Universidad de la Rioja Rubén Fernández Ortiz, Universidad de la Rioja Emma Juaneda Ayensa, Universidad de la Rioja Jesús M. Fernández de Bobadilla Murillo, Gobierno de La Rioja	
<b>Evaluación participativa</b> .....	91
M <sup>a</sup> José Aguilar Idañez, Universidad de Castilla La Mancha	
<b>Marketing de las causas sociales</b> .....	103
Cristina Olarte Pascual, Universidad de La Rioja Eva Marina Reinares Lara, Universidad Rey Juan Carlos Manuela Saco Vázquez, Universidad CEU San Pablo	
<b>Fuentes de Financiación de las Organizaciones no Lucrativas</b> .....	117
Miguel Ángel Acedo Ramírez, Universidad de la Rioja	
<b>La solicitud de financiación privada para proyectos sociales: La perspectiva de un banco ético</b> .....	129
Juan Garibi, Fiare Banca Ética	

<b>Evaluación de la participación en dinamización comunitaria. Una llamada a la autoconsciencia de los nuevos movimientos sociales sobre su capacidad de conexión y transformación social</b> .....	139
Antonia Aretio Romero, Plataforma YATQTI?	
Alfonso Troya Rodríguez, Plataforma YATQTI?	
<b>Análisis de casos de evaluación de proyectos: La experiencia de la Red de Talleres de Aprendizaje y la Participación de las personas en los proyectos</b> .....	155
Marta Senz, Federación Sartu	
Concha Cavero, Federación Sartu	
<b>Anexos</b> .....	163
Anexo I: Búsqueda de datos en fuentes documentales .....	165
Anexo II: Sistema de información del Albergue Municipal de Zaragoza .....	167
Anexo III: Tarjeta de información a los usuarios de un centro de acogida a personas sin hogar .....	172
Anexo IV: Memoria del Albergue Municipal .....	173
Anexo V: Panel de control en soporte papel .....	174
Anexo VI: Panel de control en soporte informatizado .....	175
<b>Bibliografía general</b> .....	177
<b>Índice de Autores</b> .....	183



## ***PRESENTACIÓN***

### ***De la idea al proyecto: herramientas para el diseño de proyectos de intervención social***

La puesta en marcha de un proyecto de intervención social implica la realización de diferentes operaciones por parte de los promotores del proyecto. Como las piezas de un puzzle, cada una de las fases del diseño debe encajar perfectamente para conseguir el resultado final. Por ello, es difícil determinar cuál es la más importante. Indudablemente, es necesario partir de una idea que impulsa el proyecto. Pero una buena idea no es sinónimo de un buen resultado; además de la idea es preciso saber; conocer el problema y las soluciones dadas al mismo en otros contextos; los resultados obtenidos y las mejoras posibles.... Pero conocer no es suficiente, además hay que saber hacer, esto es, ser capaz de conducir el proyecto; de gestionarlo adecuadamente; de establecer mecanismos de información, calidad y evaluación, que permitan garantizar la eficacia y eficiencia del mismo. Sin embargo, para que la idea sea llevada a la práctica es necesario que el proyecto consiga financiación. Y esto lleva al principio, como en el cuento de la montaña y el picapedrero, para que un proyecto sea financiado, es necesario partir de una buena idea. Por tanto, qué es lo más importante.

Este libro desgrana cada una de las fases del diseño de proyectos sociales, fijando la mirada en los aspectos prácticos que deben considerarse por parte del equipo promotor de la idea. Los proyectos sociales surgen para dar respuesta a necesidades sociales. Ante una misma situación problema pueden plantearse diversas formas de intervención. La realidad social es compleja; los problemas sociales responden a causas multifactoriales y producen consecuencias no siempre comparables en diferentes contextos. Esto incrementa la complejidad de la intervención en el ámbito de lo social. La ciencia y la tecnología avanzan mediante la observación de resultados constantes ante problemas similares. El poso de conocimiento germina en teorías y metodologías contrastadas que garantizan unos resultados esperados. Sin embargo, en los procesos de intervención social, tales como la atención a personas sin hogar, el trabajo social con personas en situación de exclusión, o la dinamización comunitaria, la naturaleza de los problemas, sus causas y sus consecuencias, están fuertemente determinadas por factores contextuales, de carácter sociopolítico, pero también psicosocial y en gran medida comunitario. La respuesta a estos problemas sociales, que afectan a personas en concreto y singular, requiere de proyectos de intervención *a medida*, adaptados a las características de los sujetos y del contexto. Aquí no hay recetas. Por el contrario, se necesita capacidad de adaptación y creatividad. Esto no significa diseñar en el vacío o desde cero, sino aplicando el conocimiento y el saber hacer adquirido, desde una perspectiva interdisciplinar, con el horizonte trazado y el camino por recorrer.

*De la idea al proyecto* es un libro colectivo realizado por diferentes autores, procedentes de disciplinas científicas diversas, en algunos casos procedentes del ámbito académico y en otros del profesional. El denominador común a todos ellos es la aplicación de su conocimiento y experiencia al diseño y desarrollo de proyectos sociales. El libro desgrana los elementos presentes en el proceso de intervención social. Más allá del diseño del proyecto y su plasmación en una memoria, se trata de considerar aspectos vinculados a todo el proceso, tales como la documentación para la fundamentación; la gestión y evaluación del proyecto

(*ex ante, in via y post facto*); la financiación y la visibilización de resultados. Se trata por tanto, de orientar a estudiantes, profesionales y personas involucradas en el desarrollo de proyectos sociales, sobre los aspectos relevantes a considerar en el desarrollo del proyecto, que posibilitarán la viabilidad del mismo.

El libro se estructura en dos partes. En la primera se revisan cada una de las fases para el diseño del proyecto. La segunda ofrece ejemplos reales de proyectos de intervención social.

En el primer capítulo, **Esther Raya** se cuestiona sobre el recorrido desde la idea al proyecto. Como el arquitecto que esboza el edificio a construir, el proyecto pasa por una fase de boceto de ideas, que implican, complican y aplican a los y las profesionales de la intervención social en el diseño del proyecto. Tomando como punto de partida la idea como la imaginación de un cambio posible, se defiende la necesidad de articularla en el proceso de planificación y plasmarla en un documento escrito, que cumple la función de *contrato* con las personas destinatarias de la acción, y también con el resto de los agentes implicados (familiares, allegados, sociedad, entidades financiadores etc.).

Tal como se ha afirmado anteriormente, para desarrollar un proyecto social además de la idea hay que saber, hay que conocer. Entre las personas vinculadas a los proyectos de intervención social, es frecuente encontrar a trabajadores-as sociales; sociólogos-as; psicólogos-as, educadores-as sociales, etc. Todos ellos con formación universitaria. Este nivel de cualificación implica un grado de conocimiento sobre la realidad a intervenir. Sin embargo, para intervenir en la realidad social, compleja y cambiante, hay que estar actualizado en los conocimientos generados y producidos en diferentes contextos; en los avances experimentados; en las teorías y metodologías. En el segundo capítulo, **Esther Raya y Joseba Zalakain** abordan la cuestión de la política por evidencias y su aplicación en los procesos de toma de decisiones en la gestión de proyectos sociales. En el mismo, se aboga por una mayor conexión entre el mundo de la investigación social y el mundo de la intervención. El positivismo que tinta las corrientes defensoras de la evidencia científica y su aplicación a los procesos de intervención no debe ser razón para negar la utilidad de mejorar los sistemas de información que visibilicen los resultados y permitan una mayor transferencia de conocimientos en el sector. Se trata de no inventar la pólvora constantemente pero sabiendo que los problemas sociales requieren de respuestas adecuadas al contexto. De ahí que en el siguiente capítulo, **Arantxa Mendieta** presente la utilidad de los sistemas de documentación especializados y las bases de datos científicas como herramientas para los profesionales. Una parte fundamental en el diseño de un proyecto es la fundamentación del mismo. Explicar por qué es importante intervenir ante una determinada situación problema. Argumentar por qué la propuesta de intervención resulta adecuada. Una buena idea con resultados experimentados y contrastados se convierte en una idea mejorada o en una respuesta adecuada. La fundamentación del proyecto puede ser una tarea *tediosa* sino no se está habituado a manejar fuentes de información; y con ello tiende a caerse en la tentación de dar todo el protagonismo a la práctica y a la experiencia local. Bucear en las bases de datos, sumergirse en el conocimiento universal implica relativizar las prácticas propias en perspectiva comparada y enriquecerse con el conocimiento acumulado en las disciplinas implicadas en la intervención a desarrollar.

Además del conocimiento hay que saber hacer, es decir, ser capaz de conducir el proyecto hacia los resultados esperados. Por eso los siguientes capítulos abordan diferentes aspectos vinculados a la gestión del proyecto, incluyendo la evaluación. Antes de *abrir la persiana* de un proyecto de intervención social, antes de llevarlo a la práctica, es necesario valorar todos los aspectos implicados en el mismo. Muchos de estos aspectos irán perfeccionándose progresivamente con la gestión, con la puesta en marcha. Sin embargo, el equipo promotor de un proyecto debe ser consciente de los pasos a dar y de los instrumentos que deberá utilizar para desarrollar la idea. En esta fase, deben considerarse los criterios de valor en los proyectos sociales. En el capítulo cuarto **Marce Masa** identifica al menos cinco criterios de valor a los que deben responder los proyectos sociales, entre los que incluye eficacia,

eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad. Una idea no es buena *per se*, sino cuando es capaz de producir un valor añadido en la respuesta a las necesidades sociales y de visibilizarlo a través de indicadores de evaluación.

En la gestión del proyecto hay que equilibrar el esfuerzo dedicado a las diferentes fases del proyecto. Hay que dedicar tiempo a diseñar y planificar la intervención; así como a evaluar el trabajo. Pero sobre todo hay que dedicar tiempo a la acción directa, a la intervención propiamente dicha. Por ello, desde el punto de vista de la gestión se deben generar sistemas de información que faciliten el trabajo de evaluación. Así en el capítulo quinto **Gustavo García** señala que los sistemas de información deben cumplir cuatro condiciones: garantizar el derecho a la intimidad de las personas usuarias de programas y servicios sociales; Ser útiles para el proceso de intervención; ser válidos y fiables; y fácil de obtener la información. Además los datos registrados deben aportar información significativa y útil para la gestión y para la intervención. El ámbito del trabajo social y los servicios sociales tiene una larga tradición de registro de información, además se maneja mucha información sensible de las personas, de ahí que generar sistemas de información respetuosos con la legislación en materia de protección social, al servicio de la intervención y de la mejora de los procesos de gestión es un reto de los servicios sociales y una oportunidad para el desarrollo del conocimiento científico vinculado a los procesos de intervención social.

Asimismo, la calidad en la gestión es hoy en día una realidad también en las organizaciones de servicios sociales, tal como señalan **Leonor González, Rubén Fernández y Emma Juaneda** en el capítulo sexto. La calidad de los servicios sociales es un derecho de los ciudadanos y una obligación de las instituciones. Existen diferentes sistemas de calidad, que si bien han surgido del mundo empresarial pueden aplicarse al ámbito de la intervención social, siendo una de las preocupaciones el interés por la satisfacción de los usuarios y el establecimiento de sistemas de indicadores para la evaluación de la calidad.

En intervención social tan importante como el qué se hace es el cómo se hace. Uno de los signos de identidad vinculados al Trabajo Social es la búsqueda de la implicación de las personas. Sin participación del usuario-a no hay intervención posible. Esta premisa también puede llevarse al diseño metodológico, tanto en la intervención como en la evaluación. Tal como señala **M<sup>a</sup> José Aguilar** en el séptimo capítulo, al destacar la importancia que los actores y audiencias tienen en el proceso evaluativo. Presenta diferentes modelos de evaluación participativa, destacando la propuesta que plantea la evaluación como un "proceso de diálogo, comprensión y mejora". De tal modo, que la evaluación no es un simple instrumento de medición, o de control sino sobre todo de reflexión.

Si la evaluación es una herramienta de reflexión para el equipo promotor del proyecto, tampoco se debe olvidar la importancia de visibilizar los resultados hacia la sociedad. Por ello, en el capítulo octavo, **Cristina Olarte, Eva Reinares y Manuela Seco** señalan que el marketing social no es una simple traslación del marketing empresarial, sino que implica un análisis de las actividades desarrolladas por las organizaciones sociales y su ajuste, con el fin de obtener un beneficio para las partes que intervienen en las relaciones de intercambio. La dificultad es cómo organizar las relaciones de intercambio con públicos heterogéneos y dispersos, siendo fundamental el análisis del entorno.

La complejidad de los problemas sociales requiere el concurso de equipos interdisciplinarios y/o personas con capacidades y conocimientos provenientes de las diferentes disciplinas implicadas. El grado de complejidad del proyecto marcará la composición del equipo. Sin embargo, no debemos olvidar que para que la idea sea llevada a la práctica es necesario que el proyecto consiga financiación. Salvo los proyectos de carácter voluntario y de alcance moderado pueden ser llevados a la práctica sin una concentración de recursos económicos. Sin embargo, desarrollar ideas que se conviertan en programas de intervención social estables a medio plazo, suele implicar la necesidad de recursos económicos.

La principal fuente de ingresos de las organizaciones no lucrativas procede de fondos públicos. Sin embargo, para mantener su autonomía y garantizar el funcionamiento de la

## PRESENTACIÓN

organización cada vez más deben recurrir a otras fuentes de financiación, o pluralismo financiero. Las fuentes de financiación a través de intermediarios financieros es una vía común de obtener liquidez para desarrollar un proyecto en el mundo empresarial. Sin embargo, como se señala **Miguel Ángel Acedo** en el noveno capítulo, esta fuente de financiación no es tan habitual para las organizaciones no lucrativas, lo que genera *cuellos de botella* en la gestión económica, redundando de forma negativa en las condiciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios en las mismas. En este capítulo se repasan las operaciones financieras más habituales como son el derecho de cobro, las cuentas de crédito, los préstamos y el arrendamiento financiero o *leasing*, explicadas con ejemplos sencillos y aplicados al sector de los proyectos sociales. De manera complementaria en el capítulo siguiente **Juan Garibi** explica el punto de vista de una entidad financiera, con la peculiaridad de ser la perspectiva de un banco ético. Comprender cómo funciona una entidad financiera permite saber qué espera del promotor del proyecto. Un proyecto social no sólo se justifica por el deseo de conseguir una mejora para un sector de población con necesidades no cubiertas. La entidad financiera además tiene en cuenta criterios de tipo personal de los promotores del proyecto, la sostenibilidad del mismo, las garantías, etc. Los proyectos no son conjuntos de páginas mejor o peor estructuradas sino la justificación de que el equipo promotor es capaz de responder con garantías (económicas) de su proyecto.

De la complejidad de la teoría a la concreción de la práctica. En la segunda parte se incluyen dos capítulos en los que se presentan sendas experiencias de intervención social. La primera llevada a cabo por una plataforma ciudadana, que muestra la actividad de los movimientos sociales. En el capítulo **Antonia Aretio y Alfonso Troya** muestran la importancia de combinar reflexión - acción - evaluación de la experiencia con técnicas y dinámicas participativas que ayuden a la toma de conciencia sobre aspectos que involucran a los miembros de una determinada comunidad. La segunda experiencia desarrollada por **Marta Senz y Concha Cavero** de la Federación Sartu, una entidad del Tercer Sector con un enfoque profesional, describen la puesta en práctica de una Red de Talleres de Aprendizaje Permanente dirigidos a población en situación o riesgo de exclusión.

Ambas experiencias son una pequeña muestra del trabajo de *bambalinas* de la puesta en marcha de un proyecto/ acción de intervención social. Una experiencia compartida.

Finalmente en el libro se han incluido una serie de anexos como ejemplos prácticos extraídos de la realidad, que permiten al lector abundar en determinados aspectos tratados en el libro, en concreto con relación a la búsqueda de información en bases de datos especializadas y en cuanto al diseño de sistemas de información.

En conjunto el libro se configura como una caja de herramientas para las personas vinculadas con el desarrollo de proyectos de intervención social. En el mismo se invita a la reflexión sobre aspectos importantes derivados del desarrollo de acciones de intervención social al tiempo que se presentan ejemplos concretos sobre el uso y la utilidad de las herramientas. Ahora bien, en intervención social las herramientas no son recetas mágicas sino que corresponde a la creatividad del actor (profesional, voluntario) en interacción con el destinatario de la intervención su aplicación para dar una respuesta adecuada a la situación problema presentada.

# ***De la idea al proyecto: estrategias para la construcción de posibilidades de intervención social***

Esther Raya-Diez  
Universidad de La Rioja

*“Tengo una idea; ¿Tengo un proyecto?”*

## **Introducción**

El objeto de este capítulo es revisar las cuestiones necesarias para considerar la posibilidad de desarrollar un proyecto de intervención social. El paso previo y necesario a cualquier proyecto de intervención es partir de una idea, esto es, la intención de hacer algo. Sin ideas la intervención se convierte en un mecanicismo puro repetidor de moldes incuestionados. La idea surge por la convicción de los actores de que pueden desarrollar una actividad que va a suponer un cambio. En el contexto de la intervención social, la idea es la respuesta preconcebida para dar solución a una situación percibida como problemática. Se trata, por tanto, de desarrollar un curso de acción encaminado a modificar esa situación problema. Ahora bien, para que la idea se convierta en proyecto, es preciso que se den una serie de condiciones que permitan la construcción de posibilidades de intervención social. De ahí, el interrogante que se plantea al inicio: *Tengo una idea ¿Tengo un proyecto?* Dedicaremos los próximos epígrafes a desgranar los condicionantes a considerar y establecer estrategias que permitan convertir las ideas en proyectos de intervención social.

## **La idea consiste en imaginar un cambio posible**

Esta afirmación la extraemos del Manual práctico para elaborar Proyectos Sociales<sup>1</sup>. La idea se convierte en el puente entre la utopía y la realidad. Ante una misma situación problema los actores implicados pueden imaginar escenarios de cambio diferentes. La diversidad de opiniones estará marcada por su concepción del problema; los factores y causas que cada actor considere relevantes como explicativos del mismo; los valores ideológicos que orienten su pensamiento; su formación y experiencia ante el problema en concreto y otros problemas similares a lo que habrá debido responder con antelación.

Para que la idea pueda convertirse en proyecto de intervención social es necesario que los actores perciban que es realizable; que se puede llevar a cabo con los recursos existentes o potenciales del entorno y del equipo humano que impulsa la idea. También que el desarrollo de la misma les incumbe, les afecta, les implica. Lo importante es que alguien -individual o colectivo, persona física o jurídica- sienta que es su responsabilidad convertir esa idea en proyecto de intervención social, bien sea para promover cambios en las condiciones de vida

---

<sup>1</sup> GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (2006), *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Madrid, Siglo XXI.

de un sector de población; para introducir mejoras en los procesos de gestión de un servicio social o promover cambios legislativos.

Cuando esto sucede, cuando alguien se implica en su quehacer cotidiano - profesional o voluntario - con un determinado problema social, y comienza a preguntarse de qué se trata, cuáles son los hechos explicativos y sus causas, hace su propia formulación del problema, conforme a la cual se desencadenará el resto del proceso. En este momento es importante *complicarse* con la tarea, es decir, hacer suya la complejidad de la realidad. Ser consciente del carácter multifacético de los problemas sociales, de los diferentes puntos de vista y las contradicciones existentes, respecto a la percepción del problema y a las posibles propuestas de intervención.

La disposición para complicarse con los problemas sociales y su atención marca, desde nuestro punto de vista, la diferencia entre las intervenciones "rutinizadas" y las innovadoras. Entendemos por prácticas rutinizadas, aquéllas que consisten en hacer siempre lo mismo, "como práctica reiterativa incapaz de trascender los siempre estrechos márgenes de lo establecido" (García Herrero y Ramírez Navarro, 2006: 11). Por su parte, las prácticas innovadoras surgen de la inquietud por mejorar, por cuestionarse los aspectos disfuncionales de la propia práctica para convertirlos en respuestas más adecuadas a las necesidades de las personas con quienes/para quienes trabajamos y a los objetivos de las organizaciones de las que formamos parte.

En los primeros momentos, cuando la idea es una bombilla encendida que quema el cerebro, construyendo redes neuronales, imaginando futuros posibles, comienza el diseño del proyecto, todavía como el boceto del arquitecto o del pintor, en trazo grueso. El impulso en los proyectos sociales va más allá del empeño personal de un sujeto aislado, sino que requiere el concurso del resto de actores. Alguien puede ser el promotor de la idea, quien la concibe y la comparte con otros; sin embargo, el paso de la idea al proyecto, está marcado por el proceso de socialización de la idea entre los actores implicados y la interiorización de la misma como respuesta adecuada a los problemas percibidos. Y es en esta fase, cuando se pasa de la ensoñación al contraste con la realidad; cuando el conjunto de los actores deben percibir la idea como capaz de producir los cambios deseados, para progresivamente ir involucrando a otros agentes en la potencialidad de la idea para dar respuesta a la situación problema considerada. A partir de este momento se puede decir que la idea ha dado paso al diseño del proyecto.

Para que el proyecto se convierta en realidad, sea llevado a la práctica, todavía faltan por recorrer tres momentos más del pensar científico, que consisten en *preocuparse*, *explicarse* y *aplicarse* (Ander-Egg, 1986: 63). *Preocuparse* en abordar la realidad social, a través de métodos y técnicas de recogida y análisis de información; *explicarse* los problemas sociales y las teorías que orientaran las intervenciones con el fin de *aplicarse* en la propuesta de un plan de trabajo, que permita ir hacia la acción con instrumentos y herramientas que garanticen unos resultados previsibles y su verificación.

### **La idea como desarrollo de PROYECTO/subproyectos**

Hasta el momento se ha utilizado la expresión Proyecto en sentido genérico, para hacer referencia al primer esquema o plan de cualquier trabajo que se hace a veces como prueba antes de darle la forma definitiva, tal como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua. Cualquier tipo de intervención humana pasa por un proceso de proyecto, más o menos explícito, antes de la acción; salvo las actividades que han conseguido un alto grado de rutina, esto es de hábito adquirido de hacer las cosas por mera práctica y sin razonarlas.

En el ámbito de la intervención social podemos utilizar el término proyecto para referirnos al trabajo que desarrolla una determinada organización para dar respuesta a las necesidades

sociales pero también para referirnos a cada una de las intervenciones concretas que desarrollan o que pretenden poner en marcha

Hemos marcado en mayúscula la palabra PROYECTO para referirnos a la intervención que pretende desarrollar una organización en cumplimiento de los fines que la orientan. Esta acepción nos remitiría a la cuestión de la misión y visión de la organización, a su percepción de los problemas sociales y de su capacidad para dar respuestas a ellos. Remite a la filosofía e ideología inherente a cualquier organización conforme a la cual va a desarrollar sus propuestas de intervención, que las diferenciaran de otras. Se trata de su PROYECTO como organización, que engloba y aglutina al resto de subproyectos que va a desarrollar, para cumplir con sus objetivos.

Si tomamos como ejemplo el PROYECTO de Sartu,<sup>2</sup> su finalidad consiste en *facilitar la incorporación social de las personas y promover personas y entornos integradores, interviniendo activamente en las situaciones que generan exclusión*. Para lograrlo se marcan dos estrategias de trabajo como principales ejes de actuación:

1. *Trabajar con las personas para promover cambios que les ayuden a situarse de manera más ventajosa en su entorno social, fomentando el desarrollo de sus competencias personales y sus potencialidades.*
2. *Trabajar con el entorno para crear nuevas posibilidades de encuentro entre la persona y la sociedad:*
  - *En el contexto social en general, y*
  - *En el contexto laboral, en particular.*

El PROYECTO da sentido a la actividad a desarrollar por la organización, que se materializará en diferentes líneas de trabajo o subproyectos. Siguiendo con el ejemplo anterior, se alude a dos estrategias: intervención con las personas e intervención con el entorno, que se desarrollan a través de tres grandes áreas de actuación. Cada una de estas áreas trabaja con diferentes programas y elabora diferentes subproyectos de intervención, como se ve en el siguiente esquema:

1. *Información, Orientación y Aumento de la Motivación personal*
2. *Formación*
  - a. *Formación Socio-personal*
  - b. *Formación ocupacional*
  - c. *Formación de acceso al empleo*
3. *Promoción de acceso al empleo*
  - a. *Intermediación laboral*
  - b. *Programa de empleo y formación*
  - c. *Apoyo a la creación de empresas*

En algunos casos se trata de proyectos específicos de cada área, pero en otros pueden implicar a varias áreas de intervención y que suponen el uso combinado de diferentes programas de financiación. Por ejemplo, el proyecto "*Saregune. Por un uso de la tecnología para el desarrollo social y comunitario*", creado en el año 2001 por la Asociación Sartu - Alava, supone una combinación de objetivos de las diferentes áreas.

En la página web del proyecto<sup>3</sup> se define a sí mismo, más que como Telecentro, como un espacio de encuentro desde el que potenciar el uso libre y gratuito de las tecnologías como

---

<sup>2</sup> La información completa sobre finalidad y actividades puede verse en Federación Sartu, Presentación de la Federación en [http://www.lamegi.org/eusk/entidades/pdf/federacion\\_sartu.pdf](http://www.lamegi.org/eusk/entidades/pdf/federacion_sartu.pdf).

<sup>3</sup> <http://saregune.net/index.php/Que-somos.html>

herramientas para la dinamización social y comunitaria del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz. Se trata de un servicio para:

- *Fomentar el acercamiento individual a las tecnologías.*
- *Ayudar a que grupos e iniciativas sociales del barrio aprovechen sus ventajas.*
- *Promover el acceso a la información y comunicación que nos ofrecen (las tecnologías) para la reactivación comunitaria de la zona.*

Cada uno de estos objetivos apunta a una de las estrategias de intervención. El primero consiste en actividades de formación; el segundo de acceso al empleo y el tercero de trabajo con el entorno. Así, en este caso se puede aludir al PROYECTO que supone la finalidad del servicio, y a los subproyectos que lo componen, refiriéndonos a cada una de las actividades que desarrolla. De ahí que la financiación del proyecto sea también plural<sup>4</sup>, con la participación de diversos agentes, a través de programas diferenciados, pero complementarios para el objetivo del proyecto, tales como:

**Gobierno Vasco**, a través de dos departamentos: Empleo, mediante el programa "Planes de Empleo y formación en actividades empresariales dirigidos a jóvenes en paro" y Educación, a través del programa de Aprendizaje permanente.

**Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**, mediante convenio de colaboración para la reactivación del Casco Medieval.

**Fundación Esplai** a través del proyecto de apoyo a la red de telecentros.

## La idea en los niveles de planificación

Las Naciones Unidas definen la planificación como el proceso de elección y selección entre formas alternativas de actuación, con vistas a la asignación de recursos, en orden a obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados<sup>5</sup>. El concepto de planificación, frecuentemente confundido con el de programación, alude en mayor medida al proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos escasos, priorizando una estrategia de intervención. Por su parte la programación supone la concreción de las acciones a desarrollar para la puesta en marcha de las estrategias priorizadas. La planificación puede definirse como un "proceso preparatorio de un conjunto de decisiones para la acción futura dirigida al logro de objetivos por medios preferibles" (Fernández y Ares, 2002:59).

Entender la planificación como proceso significa que se construye y reconstruye con la experimentación en la realidad, con el contraste de la experiencia; que se modifica y se enriquece, a partir de una propuesta inicial de trabajo, y no desde la improvisación. En su aplicación práctica requiere de cierta flexibilidad para hacer viable lo diseñado con lo posible en el contexto concreto de la intervención. Conviene recordar con García Herrero y Martínez Navarro (1996:23) que todos los elementos de la planificación han de servir para mejorar la intervención. Planificar es más que disponer de un documento encuadrado en cuatricromía; es una especie de contrato con la sociedad en general y, con las personas usuarias de los programas y servicios en particular, incluidos los agentes prestadores de los servicios - profesionales y voluntarios- Algunos objetivos inherentes al proceso de planificación son:

- Aumentar la eficiencia de la intervención
- Asegurar el control de la acción

<sup>4</sup> <http://saregune.net/index.php/colaboraciones.html>

<sup>5</sup> Tomado de Alemán, C. Trinidad, A. 2006: 128-129



- Evitar improvisaciones que confunden tanto a los ejecutantes como a los participantes de la intervención
- Proporcionar secuencia y progresividad
- Priorizar lo esencial: dispensar mayor atención a los aspectos esenciales de la acción
- Proponer tareas adecuadas al tiempo disponible
- Proponer tareas adecuadas a las posibilidades de los participantes
- Posibilitar intervención integrada y global mediante la coordinación de las acciones entre sí
- Posibilitar la concentración de recursos en horarios oportunos y su utilización adecuada
- Evidenciar consideración y respeto a los participantes

Con este *contrato* todos los agentes implicados en el proceso de intervención social conocen de antemano la hoja de ruta, conforme a la cual se van a desarrollar las acciones; así como se evitan o minimizan las falsas expectativas y las demagogias en intervención social.

Los principios que deben orientar la planificación pueden concretarse en su carácter integrado; participativo y coordinado (Fernández y Ares, 2002:62-63).

La integración del proceso de planificación, contemplando el conjunto de necesidades, objetivos, teniendo en cuenta los recursos disponibles y el horizonte temporal, a corto, medio y largo plazo.

La integración en el ámbito territorial, en una doble perspectiva. Por un lado, considerando si se trata de una intervención a nivel nacional, regional o local y buscando la armonización de los distintos ámbitos territoriales. Y por otro lado, la planificación se presenta circunscrita a un territorio. No se trabaja con una sociedad en abstracto, sino de hacer que las personas se sientan parte de la sociedad, de algún grupo o comunidad local.

La integración debe realizarse centrándose en un sector de población determinado o en la población general, considerando sus necesidades de forma amplia. Ahora bien, ninguna actuación debe ser segregante, es decir, no debe añadir una segregación específica a la que ya tiene la persona o grupo hacia el que se dirige la intervención.

El carácter participativo de la planificación fomenta la implicación del sistema cliente en la fijación de objetivos, metas, determinación de medios y ejecución de tareas. Para ello es necesario el uso de herramientas y técnicas que promuevan y posibiliten la participación, más allá de una participación formal. Se trata de involucrar a todos los sujetos implicados, que sientan que el proyecto también es suyo, desde la fase de diseño hasta la de evaluación, pasando por la ejecución.

La coordinación es condición para que la planificación sea idónea, eficaz y eficiente en la dotación de medios, en los procedimientos y estructuras organizativas. Para ello, se debe promover la coordinación *intrainstitucionalmente*, es decir, en relación a los diferentes programas, proyectos y servicios que forman parte de la organización que desarrolla la planificación; e *interinstitucionalmente*, con otros organismos, agencias tanto públicas como privadas. En ambos casos se trata de obtener una *suma positiva* entre quienes tienen fines, medios e intereses similares con relación a la situación problema objeto de intervención.

Tal como se ha afirmado anteriormente, planificar supone anticipar las acciones que se van a llevar a cabo. Existen diferentes tipos de planificación en función del momento del proceso que se está desarrollando, siendo el criterio de diferenciación, el grado de concreción de los objetivos, actividades y tareas. Todos los niveles de planificación están interrelacionados, de tal modo que cada nivel inferior, debe tomar en consideración los aspectos reflejados en el nivel más alto; y a la inversa, la puesta en marcha de las actividades programadas y el

contraste con la realidad, son un elemento fundamental para reorientar las futuras planificaciones, tal como se representa en el gráfico:



La planificación normativa apunta a la orientación política, a ideal de realización, a la misión de la entidad. La planificación estratégica establece las fines a conseguir con la puesta en marcha de las actividades de la organización. Se formaliza en el documento conocido como Plan. En este tipo de planes se determinan las prioridades y criterios de actuación, en materia de política social, en cuanto a cobertura, población destinataria, tipo de servicios, asignación presupuestaria, etc. Se trata de orientaciones generales a largo plazo. A partir del plan surgen, en el nivel táctico, los programas concretos. Es decir, el alcance determinado de la política social o intervención a desarrollar. Las líneas prioritarias de actuación y las medidas definidas en el plan se concretan en objetivos generales y específicos, en organización de recursos y puesta en marcha de acciones en un territorio determinado. Finalmente, el desarrollo de los programas se realiza mediante la programación operativa, de forma individualizada de las atenciones previstas en el nivel anterior. Se trata de la ejecución propiamente dicha.

Frecuentemente se confunde el nivel táctico con el operativo, dado que ambos forman parte de un mismo proceso. Sin embargo, el nivel táctico describe lo que se va a hacer, programando las actividades previstas para conseguir los objetivos, y el nivel operativo establece también las tareas dentro de cada actividad y pilota el desarrollo de la intervención.

La relación entre la idea y los niveles de planificación, va a depender por un lado, de la naturaleza del agente promotor de la misma; y, por otro lado, de la naturaleza de la idea en sí. En el primer caso, el nivel de planificación de una idea será diferente si está promovida por un Gobierno Autónomo o por una entidad del Tercer Sector. En el segundo caso, será diferente si se trata de promover un cambio legislativo respecto a una determinada materia o desarrollar un proyecto de intervención social en un barrio o municipio.

### Plasmación de la idea en un documento escrito

Si tal como hemos definido anteriormente la planificación se puede concebir como un contrato con la sociedad y con todas las partes implicadas en la intervención en concreto, resulta imprescindible generar un documento escrito en el que se describa la idea en todas sus dimensiones. Existen diferentes manuales sobre este aspecto, y excede a nuestros objetivos describir este paso.<sup>6</sup> No obstante, si nos parece importante realizar algunas consideraciones, a partir de lo señalado hasta el momento.

El desarrollo de una idea puede suponer la necesidad de implicar a varios agentes sociales, y atraer diferentes líneas de financiación, para hacer viable económicamente el proyecto, tal como se ha visto anteriormente en el ejemplo del proyecto Saregune. Ello puede suponer al

<sup>6</sup> En la bibliografía final se han incluido algunos manuales de referencia para la elaboración de proyectos.

promotor de la idea la presentación del proyecto en su conjunto o de varios subproyectos en diferentes formatos o formularios, de acuerdo a las características y requisitos de cada agente implicado. Los proyectos sociales, por definición, tienden a ser flexibles y complejos y no entienden de plazos ni calendarios. Sin embargo, si queremos conseguir recursos económicos para afrontar la puesta en marcha del proyecto, este paso será inevitable y conviene realizarlo con atención para que la idea no se quede en el olvido de las buenas ideas no desarrolladas.

Antes de iniciar la redacción de cualquier proyecto, más allá del primer borrador, boceto o anteproyecto de la idea, es imprescindible leer detenidamente la convocatoria a la que se vaya a presentar el proyecto. Con el fin de determinar si es compatible con los objetivos de nuestro proyecto; si la idea tiene cabida en el objeto de la misma y si es así, si cumplimos los requisitos exigidos en la convocatoria para optar a la misma. En este paso hay dos aspectos importantes a considerar. En primer lugar, tener claros los propios objetivos. Si esto no es así, *se corre el riesgo de encontrarse en otra parte y... no darse cuenta*. En segundo lugar, calibrar si el esfuerzo de presentarse a una determinada convocatoria o concurso va a compensar para la ejecución del proyecto.

Una vez valorado positivamente este paso comienza la redacción del proyecto, siguiendo en su caso, las indicaciones de la convocatoria.

El esfuerzo de escritura, en una sociedad acelerada como la nuestra, muchas veces es menospreciado por el personal técnico, con más interés en intervenir en la acción directa, que en dedicar un tiempo a contar que se quiere hacer, cuánto, cómo, con quién, con qué. Sin embargo, debe darse importancia a este apartado máxime cuanto tratamos de convencer a un tercero del interés de desarrollar una determinada intervención. Asimismo, el esfuerzo de redacción, es decir, de clarificación del proyecto, ayuda a todos los agentes implicados a conocer el alcance, y los límites, de la acción, a compartir un mismo lenguaje y un mismo escenario de intervención y a no generar(se) falsas expectativas.

La redacción del proyecto debe ser clara y concisa, que aborde los aspectos fundamentales de la propuesta de intervención, cuantificada en cuanto a recursos y a resultados esperados y que garantice la capacidad técnica del equipo para llevarla a cabo. Conviene atender a las claves de selección establecidas en la convocatoria con el fin de justificar la adecuación del proyecto a los criterios definidos en la misma.

Un aspecto determinante del proyecto es la **fundamentación** del mismo, es decir, explicar cuál es la situación problema a la que pretendemos dar respuesta con la intervención y justificar por qué hay que atender dicha situación problema y por qué nuestra respuesta es adecuada y garantiza los resultados esperados. Dar respuesta a estos interrogantes de forma convincente, no tiene una fórmula mágica. Sin embargo, es de gran ayuda realizar una búsqueda bibliográfica y documental sobre otros programas o experiencias similares desarrolladas para afrontar problemas de la misma naturaleza en otros contextos. En intervención social, a pesar de tener un sistema fragmentado en diferentes administraciones y entidades sociales, no podemos estar continuamente inventando la pólvora. Se trata de construir conocimiento y reconstruir sobre lo aprendido, no en el contexto de la experiencia local/personal, sino cada vez más global.

En la fundamentación también deberemos hacer alusión al marco jurídico normativo que sirve para justificar la intervención, como derecho social o como objetivo prioritario de intervención. En este punto se une la planificación táctica- operativa, con la normativa-estratégica.

En definitiva, en este apartado, se trata de convencer, y convencernos, del interés y utilidad de nuestro proyecto para dar respuesta a la situación problema seleccionada.

Vinculado a la fundamentación, que apunta a los fines de la intervención, el para qué, debemos precisar claramente los objetivos. La redacción de los objetivos determina el grado de dominio del promotor sobre el proyecto. Una buena redacción de objetivos permite

desarrollar las siguientes fases de la elaboración del proyecto y de su ejecución de forma sencilla. Tal como ha señalado G. García “realizar acciones y actividades sin objetivos es andar a la deriva y... para eso no hace falta programar” (2006:101). Fijar los objetivos es clarificar lo que se quiere hacer, lo que se espera conseguir.

En la definición de los objetivos tiene que darse una coherencia entre el objetivo general y los objetivos específicos derivados del mismo y entre los objetivos específicos y los resultados esperados u objetivos operativos.

Así en el proyecto de interculturalidad “*Would you know me?*” propuesto por la Asociación Bitartean Jolasean Entretanto Entretente a la Diputación Foral de Álava en la convocatoria de subvenciones destinadas al fomento de la diversidad cultural y la consecución de la integración y participación social de las personas inmigrantes, en el año 2008, uno de los objetivos generales se definió en los siguientes términos:

1. *Fomentar una actitud receptiva hacia otras culturas, propiciando un respeto hacia las diferencias y acentuando el enriquecimiento intercultural.*

A partir de este objetivo general se concretaron tres objetivos específicos:

- 1.1. *Despertar el interés por conocer los elementos característicos de otras culturas y de compartir la propia.*
- 1.2. *Promover un conocimiento sobre las condiciones de vida en diferentes países del mundo, en particular fijándose en los menores y en las mujeres*
- 1.3. *Crear espacios de encuentro interculturales que supongan un reconocimiento del valor del otro.*

En el ámbito de la intervención social resulta difícil establecer a priori los objetivos operativos, dado que los resultados son consecuencia de una suma de factores internos y externos. Sin embargo, es necesario señalar cuando se puede considerar que el objetivo se ha conseguido. Así en el ejemplo anterior, se pueden enunciar los siguientes objetivos operativos:

- 1.1.1. *Que los participantes en las actividades muestren una actitud receptiva y positiva hacia el conocimiento de otras culturas*
- 1.1.2. *Que los participantes presenten aspectos de su propia cultura*
- 1.2.1. *Que los participantes sean capaces de identificar características significativas de las condiciones de vida en otros países*
- 1.2.2. *Que los participantes sean capaces de diferenciar elementos culturales propios de los países analizados, en aspectos como la escuela, la vestimenta, música o hábitat*
- 1.3.1. *Que los participantes hayan tomado contacto con personas de otros países a través de dinámicas de interacción*

A las personas que se inician en la redacción de proyectos, y en particular, a los estudiantes de Trabajo Social, suele confundirles la sensación de repetición en el proceso de escritura, en

cada uno de los epígrafes o preguntas de la programación: “*Siempre estoy diciendo lo mismo*” me han dicho en varias ocasiones. Una metáfora que suelo utilizar para explicar esta confusión es la de la bola de luces de una discoteca. Esta bola siempre es la misma, pero en función del reflejo de luz que reciba se percibirá de una manera u otra.



En la elaboración de un proyecto, la idea es la misma. Es la propuesta que realizamos para atender una determinada situación problema. En cada epígrafe “iluminamos” un tipo de información requerido para explicar esa idea. Sin repetir, avanzamos en la explicación pero sin cambiar la idea.

La idea es, por tanto, la columna vertebral del proyecto que vamos explicitando a medida que se cumplimentan los diferentes apartados de la memoria. Al igual que la fundamentación, la metodología es otro de los apartados clave. El cómo de la intervención. Es muy frecuente utilizar cómodas coletillas para evitar profundizar en este punto, del estilo: *metodología activa y participativa; o metodología adecuada a las características de los usuarios*, por citar dos ejemplos. La metodología se refiere al método, al modo de actuar en un determinado contexto de intervención. Si en la fundamentación está justificado por qué es necesario actuar ante una determinada situación problema; en la metodología debemos precisar cómo lo vamos a hacer, qué técnicas o herramientas vamos a utilizar.

Ante cualquier situación problema se pueden dar múltiples formas de respuesta, unas serán más adecuadas que otras y producirán mejores resultados. El uso de unas técnicas frente a otras dará mayores garantías de éxito, que el destinatario de la intervención debe conocer con antelación a la puesta en marcha.

El siguiente ejemplo, extraído de la vida cotidiana, resulta muy gráfico:

*En una comunidad de vecinos, la propietaria del 1ºA se queja de que tiene humedad en el cuarto de baño. Después de varias quejas atendidas por parte de la vecina del 2ºA, dando parte al seguro y haciéndose cargo de la pintura del techo, señala que ella también tiene problemas de humedad, y que probablemente el problema venga del tercer piso. Deciden solicitar el informe de un perito, para determinar el problema.*

*Uno de los fontaneros propone que hay que picar, levantar la bañera del 2ºA y arreglar la humedad que afecta al 1º.*

*Esta respuesta no convence a la propietaria del 2ºA dado que, recientemente ha cambiado el cuarto de baño y las tuberías están saneadas. Además esta solución no da respuesta a la humedad que viene de arriba.*

*Solicitan el informe de un segundo perito, que dispone de una herramienta para detectar problemas de humedad antes de picar los azulejos.*

*Este segundo fontanero, utilizando la herramienta determina que la humedad mayor se ubica en la unión entre el 2º y 3º piso, por lo que lo recomendable es picar en el techo del 2º piso para ver de donde viene la humedad.*

*La vecina del 2º piso acepta, y se encuentra el origen de la fuga de agua, que después de arreglado no volvió a generar problemas de humedad.*

La moraleja de esta historia es la necesidad de utilizar herramientas que garanticen resultados esperados, de forma eficaz y eficiente. La metodología o ciencia del método, es el apartado en el que debemos describir con precisión los fundamentos teórico-metodológicos sobre los que se asienta la intervención. Es posible, que en el apartado de fundamentación se haya explicitado el marco teórico que orienta nuestra conceptualización de la situación problema y de las formas de respuestas adecuadas; en tal caso, en este momento se describirían las técnicas a utilizar.

En este punto nos encontramos con un talón de Aquiles en el sector de la intervención social, fuertemente orientada a la práctica para solventar problemas sociales, y con escasa dedicación de recursos a la sistematización, evaluación y análisis de experiencias. Varios autores han puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en la investigación de los procesos de intervención sociales y en la transferencia de los resultados (Kisnerman, 1998; Robertis, 2003; Karsz, 2007; Raya, 2009). Este es, desde mi punto de vista el reto de maduración del Trabajo Social como disciplina científica.

En el apartado de metodología también se explicitan las actividades a desarrollar, se describen, con mayor o menor grado de concreción, en función de si se trata de una programación táctica u operativa. En cualquier caso, debe precisarse en qué va a consistir en concreto la intervención.

También conviene recordar el interés de introducir metodologías participativas en las diferentes fases del proyecto (programación, ejecución y evaluación); estableciendo canales de comunicación con las personas destinatarias del programa o servicio; con los profesionales y otros agentes implicados. Esta participación es la garantía de un mayor ajuste a la realidad. Se suele decir que *el papel lo soporta todo*. Sin embargo, para evitar que lo proyectado quede como *papel mojado*, es necesario dotar al diseño de principios de realidad, lo proyectado es ejecutable porque ha sido contrastado previamente con los agentes implicados.

Cualquier diseño de proyecto requiere incluir en esta fase una aproximación a la evaluación. Tal como señalan García Herrero y Ramírez Navarro, "el diseño de un proyecto no estará completo sin decir cómo se va evaluar" (2006:47). Analíticamente tendemos a considerar la evaluación como la parte final del proyecto. Primero programamos, después ejecutamos y finalmente evaluamos. La evaluación forma parte del proyecto casi desde el primer momento del nacimiento de la idea. Cuando la idea divaga en la cabeza del promotor, éste no sólo piensa en cómo se llevará a cabo, sino también cómo demostrará que dicha idea es útil para el problema que pretende solventar. Esta es la génesis de la evaluación, que al menos debe formar parte de la plasmación de la idea en el documento escrito.

Planificar la evaluación en la fase de diseño de proyecto significa interrogarse y preocuparse por tres cuestiones fundamentales: qué se va a evaluar, lo cual nos remite a los criterios de valor; cómo se va a evaluar, esto es qué metodologías de evaluación vamos a utilizar y finalmente qué herramientas o sistemas de información vamos a utilizar para la evaluación.

Todos estos pasos son necesario tenerlos previstos con antelación a la *apertura de la persiana* del proyecto o servicio, con el fin de evitar improvisaciones, pero también para avanzar en la construcción del conocimiento en intervención social, que permita una mayor transferencia y adecuación de fines, objetivos, medios y resultados.

## Aspectos de gestión

La plasmación del proyecto por escrito es *condición necesaria pero no suficiente* para que la idea se convierta en realidad. El proyecto escrito permite partir de una idea, cuando menos reflexionada y conocida por las personas implicadas en el desarrollo de la misma. Sin embargo para que la idea llegue a buen puerto, para que tenga éxito, o se desvíe lo menos posible del objetivo inicial, es preciso considerar una serie de condicionantes de gestión, de acuerdo a la exposición de Navarro en el I Curso de Herramientas para el Diseño de proyectos de Intervención Social<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Las ideas expuestas en este epígrafe son un resumen de la exposición realizada por Javier Navarro Algás, gerente de Fundación Pioneros de La Rioja en la Mesa Redonda titulada: "Estrategias para la construcción de posibilidades (Tengo una idea ¿tengo un proyecto?)" en el I Curso de Herramientas para el Diseño de proyectos de intervención social., celebrado en Logroño en 2007.

La primera condición para llevar adelante un proyecto, o varios a la vez como ocurre en la práctica, es una cuestión de voluntad, de carácter de la persona promotora de la idea. Según el diccionario de María Moliner, se entiende por carácter la voluntad de la persona que se mantiene firme en su línea de conducta y es capaz de dirigir a otros. Como sinónimos se proponen los términos: energía, entereza, firmeza, empuje, fibra, nervio, tesón, voluntad. Y, también estilo, originalidad, personalidad.

Este aspecto es distinto del tipo de liderazgo (autoritario, democrático, laissez-faire) y de la estructura organizativa (dirección unipersonal, liderazgo compartido...), es la voluntad de querer conducir el proceso; la convicción de poder hacerlo y de creer en la necesidad del mismo. Cuando existe este carácter en una o varias personas estamos en el principio. A partir de aquí la técnica, la utilización de la programación, mediante instrumentos como el marco lógico o los formularios ayudan a concretar el proyecto, y a pensar en las diferentes cuestiones, desde la finalidad hasta la organización de los recursos materiales, humanos, etc. No obstante, no hay que olvidar que nos movemos en el terreno de las ciencias sociales, donde los planteamientos teóricos no son un fiel reflejo de la realidad. Planteamos intervenciones en el ámbito de los comportamientos humanos, donde surgen imprevistos difícilmente de controlar *a priori*. De ahí la necesidad de reconocer los errores, riesgos y dificultades como una oportunidad para aprender no para paralizar. Para minimizar los efectos de los mismos conviene utilizar herramientas que nos permitan prevenirlos y corregirlos, como los sistemas de calidad.

Carácter y capacidad de aprender de la experiencia son dos características que aporta el promotor de la idea. Su quehacer concreto estará condicionado, en cuanto a acciones y recursos disponibles, por el contexto de la intervención. Los posibles contextos son la Administración pública, la empresa privada y el tercer sector. Cada uno responde a una finalidad y trata de dar respuestas a diferentes necesidades.

- El contexto de la Administración Pública tiene por finalidad llegar al máximo número de ciudadanos cubriendo necesidades sociales y garantizando derechos. Debe evitar designaciones arbitrarias, estableciendo un sistema de méritos.
- El contexto de la empresa privada tiene por finalidad alcanzar el mayor beneficio económico posible y lograr el mejor posicionamiento de la empresa en el mercado.
- El contexto del Tercer Sector es satisfacer necesidades no cubiertas por la Administración Pública ni por la empresa privada. Sus Patronatos o Juntas Directivas responden ante sus socios o donantes en cumplimiento de su misión.

El contexto determina el margen de maniobra del promotor del proyecto. Cada vez resulta más frecuente responder simultáneamente a la lógica de los diferentes contextos, teniendo en cuenta la pluralidad de agentes que cofinancian un proyecto de intervención social. En el diseño del proyecto conviene tener en cuenta al menos cuatro perspectivas:

#### *Perspectiva de satisfacción de necesidades de las partes implicadas*

El idealismo que acompaña a cualquier promotor novel le lleva a considerar únicamente como parte interesada a las personas destinatarias del programa o servicio. Conforme se va adquiriendo experiencia se va tomando conciencia del resto de partes interesadas, tales como:

- Los socios, donantes privados, que reclaman operatividad social de las intervenciones.
- Los trabajadores que reclaman el respeto a sus derechos laborales y mejoras de las condiciones de trabajo. Junto a ellos los sindicatos que vigilan el cumplimiento de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales, de aplicación de convenios colectivos.

- Las Administraciones públicas y otras entidades financiadoras del proyecto, que exigen un adecuado uso de los recursos, la coordinación de las acciones respecto a la planificación general, un marketing social y publicidad de su participación en el proyecto.

### *Perspectiva de satisfacción de obligaciones legales*

Para gestionar un proyecto social ya no es suficiente con atender a las obligaciones fiscales y tributarias sino que cada vez más la complejidad de los proyectos conlleva a otras obligaciones legales tales como:

- Implantación de sistemas de calidad
- Protección de datos de origen personal
- Prevención de riesgos laborales
- Cobertura de riesgos a través de seguros de responsabilidad civil
- Incorporación de nuevas tecnologías y tramitación electrónica de solicitudes, etc.

### *Perspectiva de la complejidad técnica de la intervención con personas*

Al igual que la voz humana es el más complejo e inimitable instrumento musical, se puede afirmar que de todas las profesiones las más complejas son las que implican intervenir en las conductas, valores de las personas. Trabajar con quienes presentan historias de marginación, maltrato, abusos, con biografías de exclusión requiere de profesionales altamente cualificados. Además de la formación de partida es preciso conseguir condiciones laborales que garanticen estabilidad, con el fin de disponer de equipos consolidados para afrontar los retos de la intervención.

### *Perspectiva económica*

Como corolario de las perspectivas anteriores, en la elaboración de presupuestos hay que considerar la satisfacción de las necesidades señaladas hasta el momento. Por lo tanto, hay que tener en cuenta:

- Coste de los profesionales que van a intervenir, si se quiere atraer talento, y mantenerlo, no se puede pagar mal.
- Costes indirectos derivados de la aplicación de las obligaciones anteriores (gestión de calidad, protección de datos de origen personal, prevención de riesgos laborales, auditorías económicas...)
- Costes derivados de acciones de comunicación dirigidas a la sociedad.
- Costes de administración y gestión del proyecto.

Cuando se ha tenido en cuenta todo esto es el momento de empezar a desarrollar la idea y convertirla en realidad.

### **Bibliografía citada**

ALEMÁN BRACHO, C. y TRINIDAD, A. (2006), *Servicios sociales: Planificación y Evaluación*, Madrid, Thomson Civitas.

ANDER-EGG. E. (1986), *Metodología del Trabajo Social*, México DF, El Ateneo.



- ANDER-EGG, E. y AGUILAR, M.J. (2005), *Cómo elaborar un proyecto: guía para diseñar proyectos sociales y culturales*, Buenos Aires, Lumen-Humanitas, 18ª ed.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y ARES PARRA, A. (2002), *Servicios Sociales: dirección, gestión y planificación*, Madrid, Alianza.
- GARCÍA HERRERO, G. RAMIREZ NAVARRO, J.M. (2006), *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- GARCÍA HERRERO, G. RAMIREZ NAVARRO, J.M. (1996), *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Certeza.
- KARSZ, S. (2007), *Problematizar el Trabajo Social*, Barcelona, Gedisa.
- KISNERMAN, N. (1998), *Pensar el Trabajo Social*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- LÓPEZ CABANAS, M. y CHACÓN, F. (1999), *Intervención Psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo*, Madrid, Síntesis.
- RAYA DIEZ, E. (2009), "I+D+i en Intervención Social", *Revista Española del Tercer Sector*, 13: 39-61.
- ROBERTIS, C. de (2003), *Fundamentos del Trabajo Social*, Valencia, Nau Llibres.



# *Política por evidencias: la información en los procesos de toma de decisiones en los proyectos sociales*

Esther Raya Diez

*Universidad de La Rioja*

Joseba Zalakain

*SIIS, Centro de Documentación*

## **Introducción**

En este capítulo se parte de la cuestión sobre quién tiene la responsabilidad de tomar decisiones en los proyectos sociales. Es frecuente recurrir a la diferenciación entre el político y el científico (o técnico). Se tiende a pensar que el político decide, y el técnico ejecuta. Sin embargo, la responsabilidad en la toma de decisiones se ejerce en cualquier nivel dentro del proceso de intervención, respecto a la gestión del programa, a la introducción de nuevos programas, de planificación, de regulación de un modo de actuación, sobre la forma de intervención más adecuada ante una determinada situación problema planteada por una persona, etc. Por tanto, la toma de decisiones no es sólo competencia de los políticos o los técnicos de niveles superiores. Se trata de un asunto importante a cualquier nivel, aunque su alcance sea diferente según se trate de decisiones a nivel estatal, autonómico o municipal; o de planificación estratégica, táctica u operativa. En cualquier caso, son muchísimas las personas que toman decisiones relativas a la regulación, planificación o diseño de programas de intervención social. A todas esas personas se dirigen las siguientes reflexiones.

Decidir significa escoger de entre una serie de alternativas aquella que optimice un criterio de valor. Escoger implica incertidumbre, en la medida en que existe el riesgo de equivocarse. Se trata, por tanto, de seleccionar una de las alternativas de actuación, dado que ante un mismo problema social pueden plantearse diferentes respuestas. La respuesta seleccionada responde a un criterio de valor, es decir, la opción que ha sido juzgada por quién tiene la competencia de elección como la más adecuada desde un determinado punto de vista (científico, ideológico, político o técnico) para dar respuesta a la situación problema planteada.

El éxito de la gestión consiste en decidir consiguiendo que el riesgo de error no se materialice o que la elección tomada tenga posibilidad de reconducción. Para ello es condición necesaria la existencia de información relevante sobre el objeto y sobre las fórmulas de intervención. Sin esa información (o si esa información es errónea, insuficiente o sesgada), la toma de decisiones se convierte en un proceso ciego. La cuestión radica en quién produce la información. Entre la pluralidad de agentes implicados en los procesos de intervención social, nos interesa destacar en estos momentos entre los investigadores de la realidad social y los técnicos de programas y servicios. Nos referimos a ellos en sentido genérico, siendo conscientes de las diferencias existentes según la naturaleza de la organización a la que se adscribe su trabajo.

A lo largo del capítulo responderemos a una serie de interrogantes en torno a la “política por evidencias” y su aplicación en los procesos de toma de decisiones en la gestión de proyectos sociales. La primera cuestión nos remite a la responsabilidad en la toma de decisiones.

**¿Se puede diferenciar claramente el papel del investigador del papel del que toma las decisiones? ¿Se puede hablar claramente de dos mundos?**

El análisis simplificado de la realidad nos lleva a considerar como mundos independientes la investigación y la acción. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta diferenciación es (o debería ser) solo aparente, o bien, solo posible en sus extremos: entre el mundo de los investigadores puros y los técnicos puros existe todo un conglomerado de actores implicados en los procesos de gestión de programas sociales que toman decisiones sobre la base de una información y de un análisis de la evidencia con la que cuentan. En la distribución de papeles, a unos les corresponde en mayor medida producir información, sistematizarla, analizarla, e incluso interpretarla y a otros utilizarla en la aplicación de su trabajo, a partir, del cual genera nueva evidencia, que debe ser, asimismo, sistematizada, analizada e interpretada.

Cuando hablamos de evidencia hablamos tanto de la investigación pura, como de evaluación de programas y de análisis de las acciones realizadas. En ese sentido, de una forma más o menos explícita, todas las personas y las entidades que desarrollan programas generan evidencia de una forma más o menos consciente y más o menos estructurada. Por lo general, las propias entidades que tienen la responsabilidad de tomar decisiones tienen también servicios propios de análisis y de investigación. Si bien existe un mundo especialmente dedicado a la investigación y al análisis de las políticas sociales, vinculado a las universidades y al Centro Superior de Investigaciones Científicas, tampoco hay que olvidar el papel de los centros de investigación de entidades tanto públicas como no lucrativas (en ese sentido, el ejemplo de Cáritas sería el más notable). De forma creciente, además, debemos tener en cuenta el papel de un amplio grupo de entidades especializadas en consultoría, a veces dependientes de empresas y a veces de entidades sin fin de lucro, que desarrollan un trabajo importante en el campo de la investigación social.

**¿Cuál es la valoración de la situación actual? ¿En qué medida las decisiones técnicas y políticas que se toman en el campo de la intervención social se basan en la evidencia científica y en información contrastada?**

El análisis comparado de la investigación en las ciencias sociales y su aplicación para el desarrollo de los programas de intervención social respecto al estado de la investigación en otros sectores, como la industria, la medicina o el turismo, puntúa negativamente en todos los indicadores considerados, tales como presupuesto de I+D+i; inversión, número de doctores, etc.

Por tanto, la primera consideración que podemos hacer a este respecto es que la valoración de la situación no es buena: en España se investiga poco sobre intervención social. Se opina bastante, pero se investiga poco. Frente a la ‘política por evidencias’, lo que impera es la ‘política por opinión’, ‘política por intuición’, ‘política por inercia’ o, en el mejor de los casos, la ‘política por imitación’. La evidencia técnica no siempre se tiene en cuenta: hay problemas para generarla, para identificarla, para transmitirla, para aplicarla y para darle valor. Hay un déficit importante y la información (la evidencia científica) no circula siempre adecuadamente entre quienes pueden investigar o analizar y entre quienes pueden aplicarla.

El mundo de la investigación y el mundo de la acción deben superar una serie de dificultades coyunturales, estructurales y culturales para que pueda darse una colaboración de suma positiva. Entre las dificultades coyunturales hay que destacar la escasa interrelación y contacto entre investigadores y gestores, aunque a veces formen parte de la misma entidad y, al margen de que haya personas que, como hemos dicho, asumen ambos papeles). Este es

un caballo de batalla de los programas de política científica que buscan una mayor colaboración entre ambos mundos, y que está fuertemente orientado hacia la investigación tecnológica e industrial y con muy poca presencia en la investigación social. Estas dificultades de entendimiento tienen que ver, entre otros aspectos, con diferentes enfoques de la investigación: para unos abstracta y generalizable, para otros concreta y aplicada; con diferentes necesidades: para unos de trascender en el conocimiento de una realidad social compleja, para otros dar respuesta a una necesidad práctica; y con diferencias en el ritmo y en los tiempos.

Entre las dificultades estructurales cabe recordar que el proceso técnico de investigación y el proceso político de toma de decisiones no siempre se corresponden: unos buscan soluciones o justificaciones ante unas decisiones más o menos prefijadas y otros ofrecen explicaciones de determinados hechos sociales.

Finalmente, entre las dificultades culturales hay que destacar una falta de desarrollo de la investigación sobre intervención social. El sector adolece de una cultura sobre la investigación sobre el proceso de trabajo. En la investigación social suele darse mayor relevancia a la definición conceptual, a la ideología subyacente frente a la evidencia cuantitativa. De tal modo que gran parte del esfuerzo investigador se orienta a construir sobre cimientos de tierra movediza; cada equipo investigador construye sus propios conceptos, y no a partir de lo ya establecido. Por su parte, en la intervención social predomina la cultura del hacer frente a la de analizar, reflexionar y construir sobre lo aprendido, sedimentando nuevas intervenciones desde la transferencia de conocimiento y evidencia.

Como síntesis de esta introducción y punto de partida consideramos que en el caso de las políticas sociales es necesario contribuir a un cambio en la práctica de la política basada en la ideología, que confía en la evidencia sesgada, en puntos de vista individuales, prejuicios, rutinas y supuestos ideológicos, a una práctica política que busque activamente la mejor evidencia posible, promoviendo acciones de visibilización de la intervención y del trabajo desarrollado. Ahora bien, como no siempre existe evidencia fiable, procedente de experiencias realizadas previamente, es esencial el compromiso con la evaluación de la efectividad real de las políticas que se ponen en marcha. Ante la escasez de evidencia previa fiable, el argumento debe ser favorable a la generación de evidencias útiles que ayuden a la toma de decisiones en el futuro.

## **El debate sobre la Política Social Basada en la Evidencia**

En los últimos años, desde mediados de los 80, ha surgido un movimiento interesante que busca aplicar políticas basadas en la evidencia en la gestión de las políticas de bienestar social. Tomamos la definición aportada por Pinilla, para quien los procedimientos de la Política Basada en la Evidencia tratan de hallar, mediante el consenso fundado en la evidencia, propuestas técnicamente correctas y políticamente aceptables para la mayoría de los agentes en un futuro plausible.

Este movimiento proviene de la medicina basada en la evidencia. Se entiende por ello el “uso concienzudo, explícito y juicioso de la mejor evidencia en el proceso de toma de decisiones acerca del cuidado de la salud de la persona” (Sackett et al, 1996)<sup>1</sup>. La evidencia procede de la investigación científica básica y clínica. A partir de la evidencia clínica, la práctica médica sustituye pruebas diagnósticas y tratamientos previamente aceptados por otros nuevos que son más potentes, precisos, eficaces y seguros. Este proceso de innovación basado en la investigación es lo que caracteriza a la medicina científica, frente a una práctica de la medicina más orientada a los mitos y a las tradiciones.

---

<sup>1</sup> Tomado de Morago, P. (2004), “Práctica basada en la evidencia: de la Medicina al Trabajo Social”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 17 (4): 5-20.

El desarrollo de esta práctica se relaciona con los cambios tecnológicos y el desarrollo de la sociedad de la información, con bases de datos, herramientas estadísticas y sistemas de explotación, análisis y transmisión de la información más potentes y en línea. También tiene su origen, sin duda, en la necesidad de introducir principios de eficiencia económica y de responsabilidad en las intervenciones.

La traslación de este movimiento a los procesos de intervención social resulta *a priori* interesante, dado que reivindica muchas cosas razonables y hasta ahora poco presentes en este campo, tales como, el carácter científico de la intervención social, la necesidad de no improvisar, de no guiarse solo por el sentido común, sino también por el contraste y la verificación de la intervención; de elevar, en definitiva, la intervención social a una fase más adulta.

### **¿Cuáles son las principales herramientas técnicas de este movimiento? ¿Cómo de detecta la evidencia científica en el campo de la intervención social?**

Las principales herramientas que utiliza este movimiento, especialmente en el ámbito de la medicina, son las revisiones sistemáticas y los diseños experimentales. La primera puede decirse que es la regla de oro. Se trata de la metodología más común y más habitual. Consiste en la selección sistemática de toda la documentación que evalúe o valore la efectividad de una intervención concreta –siempre que ese análisis respete unos criterios determinados de rigor metodológico–, compararlos y extraer de ellos las conclusiones correspondientes. Se trata de seleccionar y evaluar de forma crítica estudios relativos a una cuestión determinada y de analizar y contrastar sus resultados, siguiendo siempre unos criterios metodológicos muy explícitos. En ocasiones se realizan meta-análisis, que implican el tratamiento estadístico de datos cuantitativos recogidos de diferentes investigaciones.

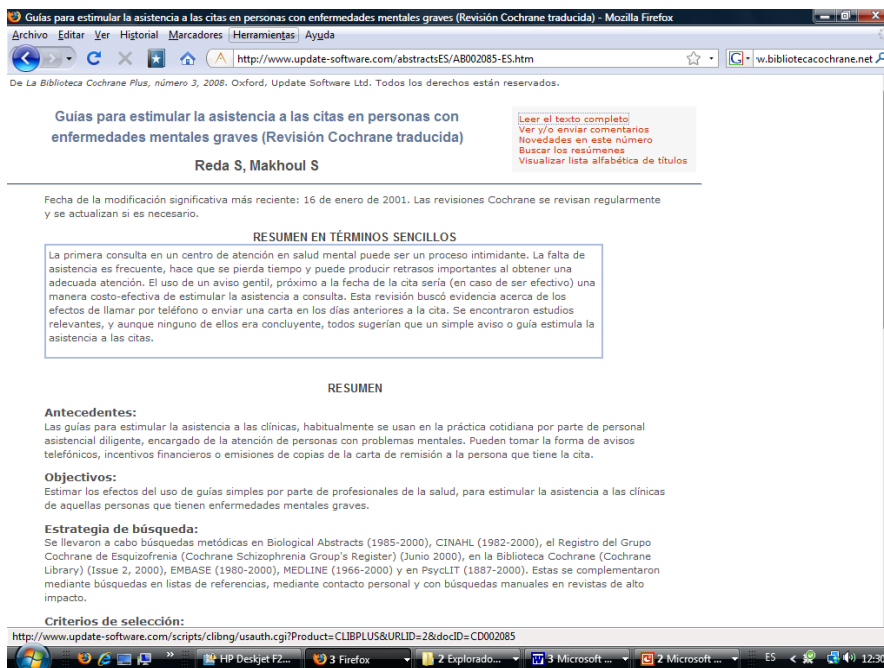
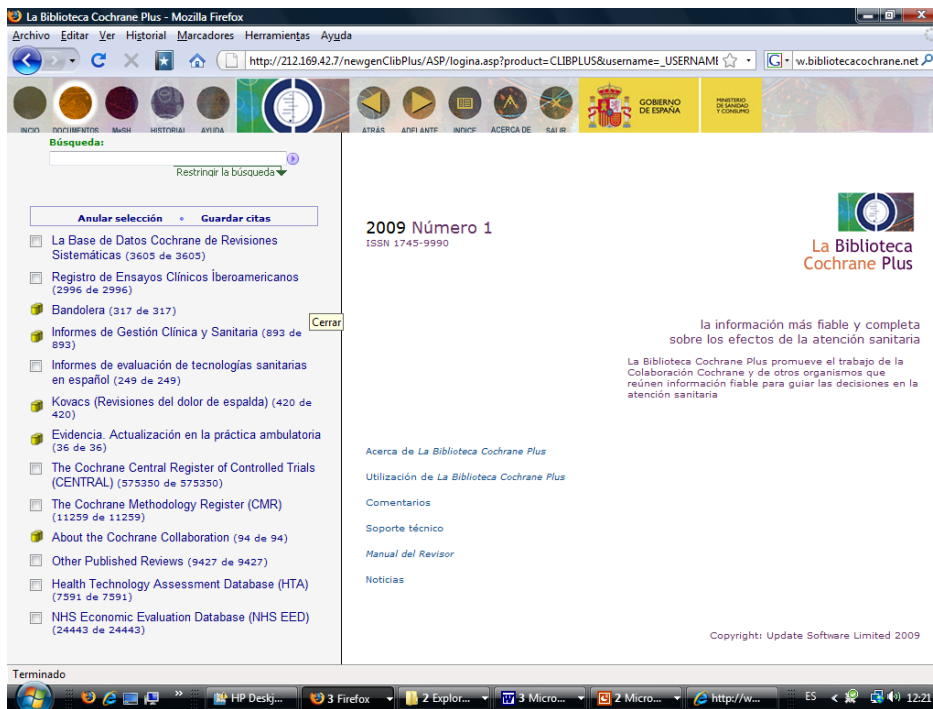
Desde hace ya años, en el campo de la medicina es relativamente frecuente la elaboración y difusión de este tipo de revisiones sistemáticas. Se pueden consultar los resultados en diferentes páginas web. El ejemplo más significativo es el de la Colaboración Cochrane.<sup>2</sup> Se trata de una organización internacional que busca ayudar a quienes necesitan tomar decisiones bien informadas en atención sanitaria. La biblioteca Cochrane es el producto principal de esta organización sin ánimo de lucro, cuyos contenidos son actualizados cada tres meses y distribuidos por suscripción anual o por internet, incluyendo diferentes bases de datos. La **Biblioteca Cochrane Plus** es la versión en castellano de *The Cochrane Library* y está accesible de forma gratuita para muchos países desde la dirección: <http://www.bibliotecacochrane.net/>

En la página se ofrece una amplia variedad de entradas organizadas alfabéticamente sobre aspectos relacionados con la atención sanitaria. Hemos seleccionado un ejemplo extraído del listado, que puede servir para el ámbito de la intervención social. Consiste en la asistencia a la consulta de personas con enfermedad mental. El artículo se denomina “Guías para estimular la asistencia a las citas en personas con enfermedades mentales graves”.

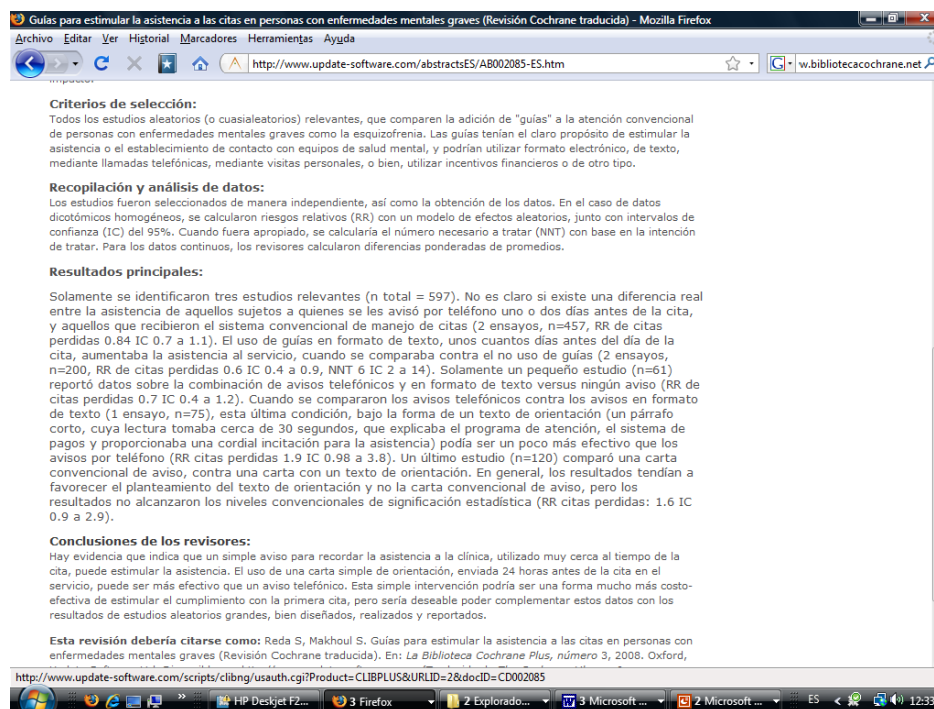
En la primera pantalla aparecen los datos de la información (fecha de publicación, autores) se ofrece un primer resumen sencillo sobre la cuestión y las evidencias sobre la misma.

---

<sup>2</sup> <http://www.cochrane.es/?q=es/disknode/get/19/triptic.doc&download>.



A partir de ahí el lector interesado puede ampliar la información recogida en la pantalla, en la que se indica los antecedentes del tema objeto de revisión, los objetivos, las estrategias de búsqueda de información en fuentes documentales; los criterios de selección; la recopilación y análisis de datos, los principales resultados y las conclusiones de los revisores. En el tema que nos ocupa, concluyen que “un simple aviso para recordar la asistencia a la clínica, utilizado muy cerca al tiempo de la cita, puede estimular la asistencia. El uso de una carta simple de orientación, enviada 24 horas antes de la cita en el servicio, puede ser más efectivo que un aviso telefónico”. La revisión aporta, por tanto, una información contrastada que puede ser utilizada por quien tiene la responsabilidad en la toma de decisiones sobre este aspecto en cuestión.



Otras páginas web en la misma línea, en lengua inglesa son:

<http://campbellcollaboration.org/>

<http://www.sfi.dk/sw22406.asp>

Además de las revisiones sistemáticas es necesario contar con investigación basada en diseños experimentales con grupos de control. Es decir, se trata de aplicar una intervención a un grupo determinado y no aplicársela a otro grupo de las mismas características y, después, valorar los cambios que se han producido en cada uno de los dos grupos en una serie de aspectos previamente definidos. En este tipo de grupo, la aleatoriedad en la asignación de los miembros de cada uno de los grupos (el experimental, con el que se realiza la intervención, y el grupo de control, con quienes no se realiza esa intervención) es un rasgo importante, para determinar que el resultado es consecuencia de la intervención realizada y no de otros factores. La base que subyace a estos estudios es que, en la medida en que los dos grupos son idénticos en todas sus características, salvo en el hecho de haber sido sometidos a la intervención objeto de evaluación, cualquier resultado diferencial puede serle atribuido a la propia intervención.

Un ejemplo de la aplicación de este tipo de diseño con grupos experimentales y de control en el ámbito de la intervención social puede verse en: [http://www.srdc.org/fr\\_what\\_we\\_do.asp](http://www.srdc.org/fr_what_we_do.asp).

En la misma se presentan diferentes investigaciones con asignación aleatoria de miembros, en ámbitos tan diversos como son: programas de empleo en economía social; programas de ahorro en personas de bajos ingresos o el acceso a la educación postsecundaria.

Aunque estas dos herramientas no son exclusivas de la Política por Evidencia, ni son las únicas herramientas, si constituyen sus principales elementos metodológicos. La cuestión que se nos plantea, entonces es:



### **¿Puede la evidencia científica aplicarse en el mundo de la intervención social?**

Se ha producido en el campo de la intervención social un cierto desarrollo de este enfoque, sobre todo en los países anglosajones, pero también ha recibido un buen número de críticas. Morago (2004) ha analizado los pros y contras. Desde nuestro punto de vista cabe señalar dos tipos de reservas o críticas respecto a este enfoque: a) las que hacen referencia a la posibilidad de "importar" el enfoque de la medicina basada en la evidencia hacia la intervención social; b) las que se cuestionan sobre si es "deseable" realizar tal importación, es decir, cuáles son las razones para esa cambio y cuáles las consecuencias.

### **¿Es posible aplicar los criterios de la política basada en la evidencia a las intervenciones sociales?**

La diferencia entre el conocimiento médico y el conocimiento social, entre la sociología y la biología, entre las ciencias sociales y las ciencias naturales, es indiscutible. En el aspecto concreto de las revisiones sistemáticas, es obvio que resulta difícilmente importable el método. Hoy por ahí no existe, y es difícil que pueda existir, un patrón de revisión sistemática de semejante calidad en la investigación social empírica. En ese sentido, se pueden enunciar una serie de condicionantes prácticos que limitan la posibilidad de su aplicación en el mundo de la intervención social:

- La intervención social no es una ciencia exacta, y las condiciones de una intervención social no se pueden imitar en un laboratorio ni en un experimento.
- La posibilidad de experimentos con asignación aleatoria es mucho menor.
- La intervención social es por definición multifacética y multidimensional. Cualquier intervención social implica muchas disciplinas y cambios a muy diversos niveles (psicología en el comportamiento humano, economía, sociología). Encontrar efectos aislados es mucho más difícil que en la biología o la farmacología.
- Ese tipo de investigaciones requieren presupuestos muy elevados, así como capacidad técnica tanto para realizar como para comprender los resultados.
- Muchos de los factores que influyen en los resultados de la intervención están completamente al margen de la capacidad de análisis y de observación. Además está la cuestión sobre la relación sujeto-objeto investigado y sujeto que investiga.
- En ciencias sociales es muy difícil establecer relaciones de causalidad. La investigación en ciencias sociales nunca es concluyente: siempre está sujeta a la revisión y a la interpretación, a diferencia de lo que ocurre con los análisis clínicos. Los resultados de una intervención social son mucho menos predecibles que los de una intervención farmacológica, o médica.

### **¿Es deseable aplicar los criterios de la política basada en la evidencia a las intervenciones sociales?**

Esta cuestión entronca con el debate ideológico. Sin obviar las cuestiones anteriores, que en su caso podrían ser adaptadas a las especificidades de la investigación en ciencias sociales, y su pluralidad metodológica, las resistencias devienen de los recelos comparativos hacia un modelo de investigación basado en estrictos criterios de rigor metodológico frente a prácticas de aproximación a la realidad social heterodoxas, que suelen incluir entre sus conclusiones la necesidad de seguir investigando.

- El enfoque de la Política por Evidencia se ajusta perfectamente al discurso burocrático que da mayor importancia a los resultados cuantificables y de gestión, que a las mejoras cualitativas. Sin embargo, en los procesos de intervención social, los

resultados, pese a su utilidad, no siempre son el elemento más importante para considerar la validez de la misma.

- Se basa en una concepción tecnocrática de la intervención social. Ese paradigma ignora el complejo proceso de deliberación y elección que subyace a la toma de decisiones en el campo de la intervención social, tanto a nivel micro (individual) como a nivel macro (político).
- Finalmente una cuestión crucial para la aceptación de la Política Basada en la Evidencia es que la definición de la evidencia científica, queda en manos de los especialistas de la investigación, y no de los gestores de la intervención. En este sentido se critica que este enfoque sea una forma de limitar la autonomía de los profesionales y de establecer una serie de programas determinados que desde un determinado criterio "científico" o cientifista se presentan como más efectivos y/o económicos. Y en este aspecto cabe preguntarse si es la efectividad económica el criterio más adecuado para calibrar la utilidad de una intervención social.
- Cabe también señalar, a medio camino entre los reparos ideológicos y metodológicos, que la evidencia basada en la práctica difícilmente acepta la pluralidad de métodos de investigación que caracterizan a las ciencias sociales, y que sin duda privilegia los métodos estadísticos y econométricos frente a los cualitativos (que pueden provenir de disciplinas como la antropología, la psicología, la sociología o el psicoanálisis, con su acento en el análisis de los discursos y de las opiniones).

El debate respecto al establecimiento de este tipo de indicadores se vincula, en muchos aspectos, al que ha existido en torno a la evaluación de los programas de intervención. En ese sentido, hace ya algunos años señalábamos que el interés por la evaluación de los programas de intervención en materia de drogodependencias no es ajeno "a la aplicación en los servicios públicos de métodos 'científicos' de gestión (válidos, en principio, para gestionar cualquier tipo de organización con criterios de racionalidad y eficacia), la influencia de políticas liberales proclives a la reducción de tales servicios y, desde luego, favorables a la eliminación de programas incapaces de acreditar resultados contantes y sonantes; ni al peso de ideologías conservadoras que interpretan cuestiones como la delincuencia, la discapacidad o la drogodependencia en clave de patología individual. No es de extrañar por tanto –señalábamos– la desconfianza de muchos profesionales de la intervención social, incluyendo a los técnicos de prevención de drogodependencias, respecto de los métodos científicos y cuantitativos en el ámbito de la evaluación. Tal desconfianza está apoyada, además, en consideraciones prácticas: las evaluaciones "científicas" requieren una adecuada definición de objetivos e indicadores de eficacia y la aplicación de diseños de investigación que permitan medir de forma válida y fiable sus resultados. Sin embargo, en el campo de las ciencias sociales es difícil reconstruir la cadena de efectos buscados y, en consecuencia, reducir un programa a un modelo simplificado que permita una evaluación convencional. A ello se añade la escasa utilidad de muchas de estas evaluaciones, la ambigüedad de sus resultados, su alto coste y su incapacidad para reconocer la pluralidad de puntos de vista de los actores implicados" (Zalakain, 1999).

### **Un marco general para hacer posible la Intervención social basada en la Evidencia**

Las consideraciones anteriores nos llevan a los siguientes interrogantes: ¿Carece de sentido hablar de política social basada en la evidencia? ¿No tiene sentido hablar de la información en los procesos de toma de decisiones en los proyectos sociales? Es obvio que sí, que el déficit al que nos referíamos antes sigue existiendo. La última parte del capítulo se centra en proponer un marco general para hacer posible la Intervención social basada en la Evidencia, atendiendo a las especificidades propias de las ciencias sociales y de las características del sector de los servicios sociales y de la acción social. El esquema general se asienta en tres puntos: a) identificar la evidencia; b) transmitirla; c) aplicarla.

*a) Identificar la evidencia: Analizar / Evaluar / Investigar. ¿Qué elementos necesitamos reforzar para poder hacer una investigación de calidad en el ámbito de la intervención social?*

El primer paso a dar –como hace tiempo hicieron otras disciplinas científicas– consiste en homogenizar la terminología utilizada. En el ámbito de los servicios sociales y de la intervención social se utiliza una terminología fluida y difusa, excesivamente polisémica y excesivamente abierta a la interpretación. Si bien es cierto que nunca se va a alcanzar el nivel de concreción y de definición propio de las ciencias naturales, es necesario realizar un trabajo de consolidación de un léxico básico común, que evite las indefiniciones, huyendo de la polisemia.

Este paso es necesario para registrar las actividades y los procesos de forma homogénea. En la actualidad, la preocupación por el hacer se impone a la de registrar, medir, analizar. Por otra parte, en el ámbito de la intervención social, el flujo de información –tanto macro como micro– es escaso, y nos encontramos ante un sistema relativamente opaco, al menos si se compara con otros sectores de la protección social como la Educación, la Sanidad o la Seguridad Social. Sin embargo, sin registros de información y sin transmisión de esa información difícilmente se puede trascender el aprendizaje de la experiencia personal a la colectiva. Para medir los resultados y el esfuerzo es prioritario disponer de registros y de sistemas de información, teniendo en cuenta cuáles son los elementos principales de la intervención. Algunos ejemplos de información necesaria son:

- Las características de las personas con las que se trabaja
- Las características de la intervención que se realiza
- Los cambios en las personas con las que se trabaja
- Los resultados de esas políticas

El registro de la información debe hacerse desde el principio y de forma sistemática. En el diseño del programa debe tenerse en cuenta que sea posible la recolección de datos significativos.

La utilidad de la información deviene por su capacidad para ofrecer información idónea para la toma de decisiones. Para ello es necesario establecer indicadores que permitan saber en qué medida y en qué aspectos se están alcanzando niveles de consecución que se consideren óptimos o al menos suficientes. Definir qué es lo que queremos medir, cuál es la medida y cuáles son los valores deseables. Este sistema de indicadores servirá para analizar e interpretar los resultados y efecto del programa, verificar procesos de trabajo y, en su caso, establecer mecanismos de corrección.

Disponer de sistemas de información e indicadores permiten desarrollar investigación útil (útilitarista) para el objeto de la intervención social. La Comisión Europea apuesta por la “utilidad política” de la investigación, que debe ser orientada para la determinación de las políticas sociales. Una de las funciones de la investigación, debe ser la de crear información útil, accesible y significativa para los responsables de la toma de decisiones.

Se observa una deficiencia en las fuentes de información secundaria, principalmente de carácter estadístico, relativas al sector de los servicios sociales y de la intervención social, frente a otros sectores. Los indicadores económicos están fuertemente consolidados, los sociales se construyen y reconstruyen antes de acometer cualquier acción o política. Por tanto, consideramos que es una responsabilidad de investigadores, técnicos de intervención social y financiadores, la de generar una investigación que pueda aplicarse al diseño y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de los servicios sociales.

Desde el punto de vista metodológico la evidencia en intervención no sólo puede ser obtenida, a través de metodologías cuantitativas y distributivas, sino también, desde el reconocimiento de la pluralidad metodológica que corresponde a un objeto multidimensional.

Por lo tanto, los diseños experimentales pueden realizarse en la medida de lo posible, y con las limitaciones propias del objeto; pero deben ser acompañados de otros enfoques metodológicos. Esta pluralidad de enfoques debe, a su vez, ser enriquecida por la capacidad de integrar diferentes disciplinas, como la psicología, el psicoanálisis, la antropología. En la medida en que los problemas sociales son interdisciplinarios, su abordaje y la investigación sobre los mismos también deben serlo. Finalmente, debe destacarse la necesaria pluralidad de agentes de investigación -intervención. Los trabajos de investigación sobre los procesos y resultados de intervención social deben realizarse por parte de equipos mixtos, compuestos por investigadores cualificados y por técnicos de los procesos objeto de investigación.

Todos estos pasos son necesarios para hacer factible la premisa que ofrece el ejemplo canadiense: la efectividad de las políticas debe demostrarse. Para ello es necesario invertir en formación de los equipos humanos y dotación de recursos para investigación y evaluación. Sin estos pasos la metodología de la acción social está incompleta.

### *b) Transmitir la evidencia: Difundir / Transferir*

La investigación sobre la intervención social tiene sentido no sólo para mejorar el propio proceso de trabajo, es decir, dar mejor servicio, dar una respuesta más adecuada a las necesidades sociales, sino sobre todo, para aprender de forma colectiva, de forma interdisciplinaria sobre el trabajo. Para ello, es necesario poner en marcha estrategias para compartir el conocimiento: 'traducir' la investigación al lenguaje y a los intereses de los políticos, de los responsables de la toma de decisiones y de la población en general. El investigador no se puede desentender de los resultados de su trabajo, debe preocuparse de poner las bases para la transferencia de esos conocimientos a los puntos en los que pueden resultar relevantes. A veces, por parte de los investigadores, ello exige un esfuerzo de clarificación y de simplificación. Desde ese punto de vista, es necesario vulgarizar la investigación, hacerla accesible a otros colegas y a la sociedad, no tanto realizando investigaciones más simples o menos rigurosas, sino sabiendo, una vez realizadas, transmitir las en formatos comprensibles y accesibles. Esa es una de las asignaturas pendientes de muchos trabajos de investigación que, tras realizar una buena investigación, se desentienden de su difusión y no se esfuerzan en buscar fórmulas de divulgación.

Para ello se pueden utilizar diferentes formatos, entre los cuales los Centros de Documentación desempeñan un papel fundamental, máxime en estos tiempos de saturación informativa; en el ámbito de la intervención social el reto es importante, dado que la información producida está dispersa, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores como la medicina. Entre las funciones de los centros no sólo está la de detectar la información, sino también clasificarla, almacenarla, y sobre todo interpretarla, y difundirla, mediante la edición de boletines especializados, de publicaciones propias, de recopilatorios de bases de datos, de sistemas de vigilancia y alerta, para hacerlas accesibles.

También hay que destacar el papel de las OTRIs (Oficinas de Transferencia de la Investigación de las Universidades) cuya misión es difundir la investigación generada por los grupos de trabajo propio. Asimismo la creación de observatorios sociales, que sean capaces de reunir, integrar, difundir e interpretar datos e indicadores relativos a los procesos y resultados de intervención social, son herramientas útiles para disponer de información adecuada a la toma de decisiones.

En definitiva, la clave es la gestión del conocimiento que permita no sucumbir a la saturación de la información, hacerla útil y accesible en tiempo, para quien debe tomar decisiones en cualquier fase del proceso de intervención.

*c) Aplicar la evidencia: Toma de decisiones*

Todos los pasos previos son irrelevantes, si en el momento de la toma de decisiones, no se consideran las evidencias obtenidas como criterio de valor. La aplicación de la evidencia científica en el ámbito de la toma de decisiones es una cuestión cultural, una cuestión de actitud, de interés frente a la investigación y de rigor a la hora de la toma de decisiones. Implica una visión positiva de la investigación/evaluación, no como un control o examen, sino como una posibilidad de identificar líneas de mejora de la acción pública. Implica, por parte del equipo de trabajo, una disposición para la actualización permanente. Supone descartar la idea del sentido común y de que todo vale; descartar la ideología, el prejuicio, la opinión como fuente principal para la toma de decisiones. Esto significa pasar de la política basada en la ideología a la política basada en la evidencia.

Sin embargo, tampoco podemos olvidar que también es una cuestión de medios y de recursos. Si los programas sociales se organizan en base a presupuestos limitados para la ejecución de tareas sin posibilidad de investigar, difícilmente se podrán desarrollar una recogida sistemática de información, basada en un análisis previo de documentación, de diseño de registros, de consulta y análisis e interpretación de datos.

Por ello, abogamos por señalar que la aplicación de la evidencia a la toma de decisiones es sobre todo una cuestión de oportunidad para el sector, que permite crear comunidades de conocimiento, alianzas entre investigadores-técnicos y decisores cuyos resultados trascienden la mejora individual de un programa o servicio y construyen nuevos marcos para la acción, contrastados y evaluados, evitando la improvisación y el desgaste de recursos en acciones improvisadas o incontroladas. Toda vez que el desarrollo colaborativo de investigación social permitirá reforzar su presencia en los planes y programas nacionales e internacionales de I+D+i, determinando áreas prioritarias de investigación.

Para finalizar, queremos matizar que, en cualquier caso, en el proceso de toma de decisiones también se deben tener en cuenta, junto a la evidencia científica, aspectos tales como las posibilidades económicas, la oportunidad política, la capacidad de aplicación técnica. Efectivamente, como señala R. Pinilla (2006), "los procedimientos científicos pueden mejorar la calidad del proceso político, pero no pueden ni deben sustituirlo. La PBE sólo pretende utilizar los procedimientos científicos para reforzar el proceso democrático. Los responsables políticos siempre tendrán que tomar decisiones asumiendo algún grado de incertidumbre".

**Bibliografía citada**

- MORAGO, P. (2004), "Práctica basada en la evidencia: de la Medicina al Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, 17 (4): 5-20.
- PINILLA, R. (2006), "Política basada en la evidencia para la renovación del Estado de Bienestar", en *XII Encuentro de Economía Pública*, 2006, Mallorca.
- ZALAKAIN, J. (1999), "Marcos teóricos y modelos de evaluación" [en línea], *Boletín CDD*, 55: 1. [Disponible en: <http://www.sis.net/documentos/cdd/revistan.55.pdf>].



# *Las fuentes documentales para el diseño y fundamentación de un proyecto de intervención social*

Arantxa Mendieta

*SIIS, Centro de Documentación*

“¡no inventemos la pólvora!”

## **Introducción**

Últimamente se oye hablar mucho sobre la sociedad de la información, se dice que vivimos la era de la comunicación, se nos recuerdan continuamente los increíbles cambios que las nuevas tecnologías producen en nuestras vidas, el impacto que Internet tiene en nuestro modo de entender el mundo...

El espectacular avance de la ciencia y las nuevas tecnologías, han provocado un desarrollo tal en la producción de documentos en las últimas décadas, que ha dado nombre a la época que vivimos, bautizándola como Sociedad de la Información.

Obviamente la importancia y la utilización de la información no son nuevas. La archiconocida expresión de que “información es poder” no es nueva, de hecho parece que la pronunció Francis Bacon allá por el siglo XVII [aunque él habló concretamente de que “el conocimiento es poder”].

Pero es que la información ha cambiado... y mucho.

En el presente capítulo se realiza una revisión sobre la cuestión de la información como base para la fundamentación de proyectos sociales, partiendo de la premisa de la necesidad de conocer otras experiencias para no repetir errores y avanzar sobre lo ya conocido. De ahí la expresión “no inventemos la pólvora”, si ya ha sido inventada.

## **Se produce mucho... pero de verdad**

Uno de los riesgos de la Sociedad de la Información es la abundancia de datos que no producen conocimiento. El primer toque de alerta vino de la mano de UNESCO que ya en 1971 publicó el “Estudio sobre la realización de un sistema mundial de información científica” (UNISIST, 1971) donde se señala una serie de datos que resultan especialmente ilustrativos:

- Hubo que esperar hasta 1750 para que el saber acumulado en la época de Cristo pudiera ser doblado.
- Una nueva duplicación del saber llegó 150 años después, en el año 1900.
- La tercera multiplicación se desarrolló entre 1900 y 1950.
- Mientras que la cuarta multiplicación se desarrolló íntegramente en el transcurso de la década de los años 50.

Los datos son realmente impresionantes, sobre todo porque en esta época, las nuevas tecnologías, que son el verdadero motor de la revolución de la información, estaban aún en pañales, eran prácticamente inexistentes.

En esto, llegó en 2000 un nuevo estudio que se convirtió en un referente sobre el tema. Se trata del estudio de los investigadores Lyman y Varian (2000;2003) de la Universidad de Berkeley que en 2000, en su informe "How Much Information" desarrollaron un modelo para cuantificar la información disponible a escala mundial, en todos los soportes existentes. El estudio se actualizó en 2003, pero teniendo en cuenta el crecimiento exponencial de Internet, podemos dar por cierto que los datos se habrán quedado muy pequeños. En todo caso, son impresionantes:

- La producción mundial de información ronda los 800 MB por persona y año.
- esto quiere decir que anualmente, se produce información equivalente a 100.000 folios por cada habitante del planeta.
- lo que es lo mismo, significa que en el mundo se están produciendo 72.000 millones de folios a la hora.

Las cifras son tan grandes que resultan casi inabarcables. Pero se trata de un volumen de información mucho más grande de lo que parece a simple vista. Imaginemos que un folio de información tiene un tamaño equivalente a un garbanzo. Bien, pues con 72.000 millones de garbanzos, podríamos llenar hasta arriba un auditorium de los grandes, como el Royal Albert Hall de Londres. Y eso, cada hora.

Uno de los apartados del estudio se dedicó especialmente a Internet. En apenas quince años, Internet ha pasado de ser una curiosidad para investigadores de la comunicación y las redes, al medio de comunicación de mayor alcance de la historia y lógicamente el de mayor crecimiento. El estudio cifró en cerca de 12.000 millones las páginas web que habría en el Internet visible. El crecimiento se estimó en 11 millones de nuevas páginas web/día.

Hablamos de Internet visible en contraposición al denominado Internet Invisible u Oculto que según estimaciones recientes, podría multiplicar por cerca de 500 veces esta cantidad. Toda esa área negra, oculta, aglutina el conjunto de recursos únicamente accesibles a través de algún tipo de formulario específico, suscripción o contraseña, y que, por tanto, no se pueden recuperar mediante búsquedas en los buscadores convencionales.

Por lo tanto, se puede afirmar que esto genera un nivel de utilización enorme. Se calcula que al día se realiza más de 300 millones de búsquedas sólo en los principales motores de búsqueda (google, yahoo, msn...)

Por otro lado, con relación a los datos más recientes relativos a los registros internacionales de libros y revistas, el ISBN y el ISSN, cabe señalar que:

- Solo en España, el ISBN - base de datos que recopila todos los libros editados en España desde 1972 - cuenta en la actualidad con 900.000 referencias. Solo en 2006, se incorporaron 67.000 libros editados en España. Hay que tener en cuenta que en este cálculo no se incluyen las publicaciones de las administraciones públicas, tesis y demás publicaciones que quedan al margen del circuito comercial.
- En cuanto a las publicaciones periódicas el ISSN (registro internacional de revistas) contaba en 2007 con más de un millón de revistas registradas. El ritmo de crecimiento es de unas 50.000 nuevas publicaciones al año.

Ante este panorama, es lógico que en ciertos ámbitos surja la siguiente duda: si cada vez se genera más información y además cada vez hay más documentos accesibles en Internet y el usuario puede acceder a ella por sí mismo ¿cómo se justifica la existencia de los Centros de Documentación?



Pues la propia pregunta contiene la respuesta: es tal el volumen de información generado, que es imposible, a título individual, estar al tanto de lo que se produce. Sobre esta cuestión vamos a tratar a lo largo del capítulo.

## Práctica profesional basada en la evidencia

Ya hemos visto por tanto que los avances en las nuevas tecnologías han hecho posible la producción y difusión de una cantidad ingente de información. Veamos ahora el impacto que esto tiene en la práctica profesional.

Una de las consecuencias directas de esta explosión informativa es que, en la actualidad, el profesional de cualquier ámbito, incluyendo el de la intervención social, está más formado que nunca, pero debe trabajar a su vez con usuarios más informados que antes y, por tanto, son usuarios más conscientes y reivindicativos con sus derechos y con la atención que reciben.

A este respecto, el sociólogo Anthony Giddens (2000) señala que una de las características de las sociedades tradicionales o premodernas era que las desgracias o accidentes eran frecuentemente atribuidos a causas naturales, intervenciones providenciales, o a la mera casualidad. Por el contrario, en las sociedades occidentales contemporáneas existe un elevado sentido del riesgo, combinado con la creencia de que, en casi la totalidad de los casos, el daño es evitable y cuando se produce, suele ser responsabilidad humana. Y en consecuencia, se ha generalizado la sensación de que la pericia profesional es la clave para minimizar, sino hacer desaparecer el riesgo.

Y es en este contexto donde se ha generalizado la Práctica Basada en la Evidencia (Evidence-based practice). Pero ¿qué es exactamente la Práctica Basada en la Evidencia (PBE)? La PBE, como su nombre indica, propugna que la práctica profesional debe basarse en intervenciones cuya eficacia ha sido contrastada (Trinder, 2000).

En este sentido, el profesional, mediante el uso de la mejor y más actualizada información científica, es capaz de tomar las decisiones profesionales más adecuadas, minimizando el riesgo y optimizando los beneficios de tales decisiones.

Si bien surge en el ámbito de la medicina, la PBE se ha extendido rápidamente a otras áreas. En el terreno particular del Trabajo Social y los servicios sociales, durante los últimos años, y especialmente en el ámbito anglosajón es cada vez más frecuente oír hablar de la PBE, como uno de los pilares básicos de la asistencia social. Hasta el punto de que en los Estados Unidos, Australia, Canadá y el Reino Unido se han creado centros de investigación específicos<sup>1</sup>.

El nuevo paradigma ha generado entusiasmo entre amplios sectores de la profesión, pero también un vivo debate acerca de la transferibilidad de los principios de la PBE a una disciplina, el Trabajo Social, que opera en un contexto de circunstancias sociales particularmente complejas.

Las principales objeciones a la PBE y la réplica a las mismas, siguiendo a Trinder (2000) se podrían resumir en:

1. La PBE no es un método nuevo: los buenos profesionales siempre han consultado la literatura científica.

Réplica: Diversos estudios, sin embargo, han evidenciado que los profesionales de atención directa tienen problemas para acceder a documentos de carácter, en ocasiones, más académico, lo cual justificaría la necesidad de extender la PBE.

---

<sup>1</sup> En 1995 fue creado, en la Universidad de Exeter (Reino Unido), el Centro para los Servicios Sociales Basados en la Evidencia (CEBSS, [www.ex.ac.uk/cebss](http://www.ex.ac.uk/cebss)), y un centro similar ha sido recientemente inaugurado en la Universidad de Flinders, en Australia. En los Estados Unidos, un elevado número de centros, por lo general asociados a una escuela universitaria, trabajan actualmente llevando a cabo y evaluando estudios de investigación sobre intervenciones sociales.

2. La PBE es más un modo encubierto de racionar recursos que de proveer el mejor servicio posible al usuario. Es por tanto un instrumento en poder de las organizaciones para limitar la autonomía de decisión de los profesionales y de las personas usuarias.

Réplica: Sin embargo, esto solo será posible si el profesional no se informa por sí mismo de las novedades que se producen en su ámbito profesional. El trabajador social que está informado de las novedades que se producen, sabrá a ciencia cierta si los cambios propuestos o la ausencia de los mismos está justificada o no.

3. Un tercer bloque de críticas se centran en la existencia de obstáculos materiales y organizativos para la implementación del modelo de la PBE en el área del Trabajo Social.

- La limitación de recursos materiales y la presión bajo la cual suelen trabajar los trabajadores sociales convierten en casi utópica la pretensión de aplicar los principios del PBE (Sheldon y MacDonald, 1999).
- También se ha denunciado las dificultades de aplicar este paradigma en un contexto, el de los servicios sociales, en el que las organizaciones son gestionadas, cada vez más, de acuerdo a criterios cada vez más gerenciales y menos sensibles al juicio crítico del profesional, en las que cada vez es más difícil cuestionar decisiones (Oxman y Flottorp, 2001).
- La complejidad del contexto donde opera el trabajador social, un contexto en el que, con frecuencia, las vidas de los usuarios se ven afectadas por condiciones sociales, culturales, económicas y políticas adversas. En este marco, los efectos de una intervención profesional son mucho menos predecibles que, por ejemplo, los efectos de un cierto fármaco o una intervención quirúrgica (Trinder, 2000).

Réplica: Son precisamente las objeciones de las que acabamos de hablar las que justifican más incluso que en otras disciplinas, la necesidad de aplicar la PBE al Trabajo Social. Es decir, la complejidad del medio social y las cada vez mayores limitaciones de los recursos existentes, constituyen los principales argumentos para apoyar la extensión de la PBE en la intervención social:

- Nadie duda de que la planificación, desarrollo y evaluación de cualquier intervención, debe apoyarse en el conocimiento de experiencias, datos y tendencias lo más actuales posible, tanto en nuestro entorno como a nivel internacional. Y el Trabajo Social no debe ser una excepción a esta regla y debe basar su trabajo de acción directa con los distintos colectivos humanos, en el conocimiento de la realidad y esta también se adquiere a través de las fuentes documentales.
- Siendo los recursos disponibles para la atención cada vez más limitados, tales recursos deben ser empleados sólo en proveer programas e intervenciones cuya eficacia ha sido previamente demostrada.
- En una sociedad cada vez más informada y consciente de sus derechos, la cualificación técnica constituye un requisito fundamental de la práctica profesional.

Desgraciadamente, somos conscientes de que no siempre aquello que nos enseñan la literatura y la investigación es lo que las instituciones quieren o pueden llevar a cabo. Pero no quita para que el profesional desee y exija estar informado.

### **La función de los centros de documentación**

Como sucede con todos los grandes cambios, la explosión documental ha propiciado innumerables ventajas y lógicamente también algunos inconvenientes.

Este es el caso, por ejemplo, de Internet, que aporta beneficios evidentes, pero que presenta algunos problemas concretos. Desde el punto de vista práctico. Podríamos destacar tres problemas principales de cara al acceso directo del usuario a la información en Internet:

- i. Problemas derivados del propio tráfico de la red, que como toda red de comunicaciones cuenta con autopistas, pero también con carreteras comarcales y vecinales, con los consiguientes problemas de circulación;
- ii. Los costes de hardware y de conexión y en último lugar, y
- iii. Volumen inmenso de información. Es cierto que la mayoría de los investigadores desean acceder de forma directa a la información necesaria para desarrollar sus trabajos, sin recurrir, en la medida de lo posible, a bibliotecarios y documentalistas; pero también es cierto, que las posibilidades de información que nos ofrece Internet se acercan cada vez más al infinito, y ello hace que se requiera una experiencia cada vez mayor para obtener búsquedas satisfactorias en un periodo de tiempo razonable. En este laberinto de información, el usuario precisa utilizar un mapa - los productos documentales- o de un guía - el documentalista- (Del Rio, 2006).

También Internet presenta algunos problemas desde el punto de vista cualitativo

- La revolución documental también ha tenido un fuerte impacto en los usuarios, que se ha manifestado Ausencia de controles de calidad. Para la publicación en Internet no existen filtros de calidad como sucede en las publicaciones científicas, en las que se debe superar un proceso de selección y corrección. Quien quiere introducir información en la red, lo hace.
- Rendimiento insatisfactorio de los buscadores generales de Internet. Este rendimiento no es satisfactorio, entre otras cosas, porque no atienden apenas a criterios de calidad para seleccionar los documentos/recursos que muestran. Además, los resultados de las búsquedas suelen ofrecer una cantidad de respuestas abrumadora.
- A ello se añade la existencia de la Internet invisible u oculta, que como decíamos, se estima en 500 veces mayor que la Internet visible y que contiene, por lógica, la información de mayor interés. Gran parte de esta información, permanece oculta para los grandes buscadores generalistas, estudios recientes estiman que la mayoría de motores apenas cubren el 20-25 % del total de webespacio (Notess, 2000). De modo que es totalmente falsa que la afirmación que ahora está tan de moda y que dice que "lo que no encuentra Google, no existe".

a través de diferentes aspectos:

- Acceso ilimitado a una gran cantidad de bibliotecas y Centros de Documentación dispersos en el mundo entero, sin que sea necesario trasladarse físicamente ni estar sujeto a un determinado horario para lograr cualquier tipo de información de carácter bibliográfico.
- Imposibilidad de estar al día. Estar al tanto de las novedades que se producen en su ámbito profesional se ha constituido en tarea humanamente imposible para el profesional a título individual.
- Resulta imprescindible una selección cualitativa de dicha documentación, por parte de Centros de Documentación.

Por parte del Centro de Documentación, estos cambios han producido, lógicamente, un impacto en el funcionamiento y objetivos de las entidades encargadas de la gestión de información:

- La biblioteca en su aspecto más tradicional, no especializado, ha velado por la conservación y el préstamo. Imposibilidad absoluta de recopilar toda la información que se publica. Se impone la necesidad de invertir mayores recursos en las tareas de selección de los documentos de mayor interés.
- Se ha generado la necesidad de invertir mayores recursos en las tareas de análisis cualificado del contenido de los documentos. Tanto por la constante publicación de nueva información, como por la consiguiente reducción de la vida útil de los documentos: el tiempo que pasa entre que un trabajo se publica y éste queda obsoleto se ha reducido enormemente. Los conocimientos se renuevan con tal rapidez que, en el caso de los libros, puede decirse que comienzan a estar caducos en el momento mismo de su publicación respecto a los artículos del mismo tema.
- Finalmente, se produce la necesidad de generar nuevos productos documentales, acordes con el nuevo entorno digital, que difundan este trabajo de selección y análisis, y que permiten al profesional estar al tanto de un modo más cualitativo (boletines de actualidad, revisiones de literatura, servicios de alerta...). Es decir, el Centro de Documentación no solo responde a las necesidades de información puntuales, sino que se adelanta a las mismas.
- Se ha producido un cambio en la propia naturaleza de los fondos. De unos catálogos tradicionalmente compuestos por libros y los números de revista, se ha pasado a unas bases de datos en las que también se incluyen los artículos de revista e incluso los capítulos de libro, tratándolos como un documento individual, así como fondos de otra naturaleza, como los materiales audiovisuales o los documentos electrónicos.
- Con relación al acceso electrónico a los documentos, en los Centros de Documentación se percibe actualmente no ya la conveniencia, sino la exigencia de una digitalización a texto completo de los fondos. Al usuario ya no le valen los catálogos en línea, sino que existe una cierta urgencia por acceder a la información digitalizada, sin necesidad de acudir al préstamo. Este proceso aparece, por tanto, como la exigencia más clara y apremiante de los Centros de Documentación, aunque resulta problemática. Por un lado debido a que resulta extremadamente costosa y, por otro, debido a unas limitaciones legales de acceso que aún resultan confusas.
- Consecuencia directa de la situación anterior, es que se evidencia una necesidad de especialización de los Centros de Documentación junto a una necesidad de establecer redes de cooperación entre los centros destinados a la localización y recuperación de documentos. Actualmente, la colección de un Centro de Documentación o biblioteca especializada no se limita al material ubicado en sus salas; la colección de la biblioteca abarcará además de su propio fondo, todos los recursos virtuales a los que se pueda acceder en un determinado momento.

En definitiva, el nuevo contexto de explosión documental ha provocado que se consuma una parte cada vez menor de la información que se produce. Esta situación ha generado la necesidad de los Centros de Documentación, es decir, de un trabajo de preselección, análisis de contenido y difusión para que el profesional pueda estar al tanto de las novedades y acceder a los materiales de interés.

Pero a pesar de todo ello, hasta hace bien poco, y especialmente en este país, la verdad es que lamentablemente no ha existido suficiente tradición en cuanto a la utilización de servicios documentales.

## El SIIS y sus servicios documentales

En esta última parte se va a presentar el trabajo documental desarrollado en el SIIS, como centro especializado en documentación en el ámbito de los Servicios Sociales. Para ello se describirán las características de sus fondos; sus productos y los servicios que ofrecemos y que son de interés para los profesionales de la intervención social.

El SIIS Centro de Documentación y Estudios es un servicio de la Fundación Eguía Careaga, entidad sin ánimo de lucro dedicada, desde 1972, a actividades documentales y de investigación en el campo de la política y los servicios sociales, con especial interés en cada uno de los colectivos de atención. Desarrolla esta actividad en colaboración con el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, en el ámbito autonómico, y en colaboración con el Real Patronato sobre Discapacidad, en el ámbito estatal, constituyendo de hecho el CEDD, con sede en Madrid. Todo ello le da un valor añadido al constituir una base de datos colectiva con los fondos de estas entidades que se gestionan desde el SIIS.

El SIIS, como Centro de Documentación pone a disposición de todas las personas interesadas uno de los fondos más importantes de Europa en lengua castellana especializado en política y servicios sociales que recoge la documentación de mayor interés generada a nivel autonómico, estatal e internacional.

Ofrece la posibilidad de acceso no presencial. El usuario no debe desplazarse al centro en ningún momento. De hecho, el 95% de las consultas que se atienden no son presenciales. Todo el proceso de búsqueda y consulta se puede realizar a distancia. Incluyendo lógicamente el acceso inmediato a los originales (formato electrónico, fotocopia, préstamo...) reseñados en las bases de datos y en cualquiera de las publicaciones que veremos a continuación. El gran valor de nuestro sistema de información radica en que todos los documentos referenciados se encuentran en el SIIS.

Es una entidad sin ánimo de lucro y todos los servicios y productos documentales son gratuitos, excepto el coste de las fotocopias y el envío de papel si fuera el caso.

Las bases de datos propias son de gran volumen. Hay dos razones fundamentales que hacen que las bases de datos documentales sean muy voluminosas: a) debido al ritmo vertiginoso de producción documental, nos encontramos con que, en comparación con otros tipos de bases de datos, las documentales contienen una enorme cantidad de registros; b) se trata de registros complejos y bastante largos. Esto sucede porque no solo reflejan los datos básicos del documento (autor, título, año, editorial...), sino también la información derivada del análisis del contenido del mismo, con campos extensos, como puede ser el caso del resumen o compuestos por múltiples entradas, como en el caso de los descriptores o palabras clave.

Estas palabras claves o descriptores, definen el contenido del documento y posibilitan la posterior recuperación del mismo, en base a las necesidades del usuario. El documentalista realiza una codificación de los documentos, a partir del análisis de contenido del mismo, mediante la utilización de un tesoro o lista de palabras clave cerrada. Esta codificación resulta imprescindible para que el almacenamiento de los datos y la posterior recuperación se hagan empleando el mismo lenguaje, y este debe ser normalizado. Es decir, no tenemos problemas a la hora de localizar un autor, un título o un editor, pues son relativamente inequívocos. Sin embargo, debe haber un acuerdo en torno a qué término agrupará los documentos sobre un determinado tema, al margen de sinónimos. En el SIIS esta normalización terminológica se asegura sobre la base de un tesoro con más de 2.000 descriptores o palabras clave. En este tesoro, que está en línea y es el que se debe aplicar a la hora de formular preguntas en nuestras bases de datos en línea. Así por ejemplo, todos los términos relativos a "drogas", "toxicomanías", "adicciones" se engloban siempre bajo el término de drogodependencias. En el anexo I, puede consultarse a modo de guía una breve explicación sobre la utilización de operadores en la búsqueda documental.

Para finalizar este capítulo, exponemos brevemente cada uno de los servicios y productos del Centro de Documentación y Estudios y SIIS ([www.sis.net](http://www.sis.net))

## 1. Fondos documentales

### *Fondo bibliográfico*

En el campo de la documentación, la función del SIIS función consiste en seleccionar, clasificar y analizar la literatura especializada que se produce a nivel autonómico, estatal e internacional para ponerla a disposición de las personas interesadas en la materia. En la actualidad, el SIIS cuenta con una base de datos de más de 164.000 documentos relacionados con el bienestar social, constituyendo, para cada uno de los ámbitos temáticos- política social, discapacidad, drogodependencias, exclusión social, infancia y juventud, personas mayores, voluntariado-, uno de los principales fondos bibliográficos a nivel estatal.)

### *Fondo legislativo*

La Base de Legislación sobre Política Social recopila la normativa del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Territorios Históricos en materia de política social, abarcando todos los rangos normativos: leyes, decretos, órdenes, resoluciones, normas forales, convenios y acuerdos. Desde el año 2000 incorpora también la normativa de las Comunidades Europeas. La base de datos legislativa reúne en la actualidad 21.300 referencias, incorporándose anualmente unos 1.000 nuevos registros. La base de legislación ha sido sometida durante los últimos años a un exhaustivo proceso de digitalización, de modo que todas y cada una de las normas del fondo legislativo sobre política y servicios sociales se encuentran ya en formato electrónico y directamente accesibles a texto completo.

### *Noticias de prensa*

El SIIS también ha creado y alimentado una base de datos de noticias de prensa especializada en el ámbito de lo social. Desde 2003, el SIIS realiza un vaciado diario de los principales medios de comunicación, de manera que a primera hora del día, las noticias referidas a cada uno de los ámbitos de interés, se encuentran accesibles a texto completo.



### Acceso en Internet

Las tres bases de datos principales - bibliográfica, legislativa y de noticias de prensa-, pueden ser consultadas íntegramente en Internet.

Todas las noticias de prensa, todas las normas y el 75% de los documentos se encuentra en formato electrónico, de modo que, además de poder consultar las bases en línea, la persona usuaria puede acceder al texto completo de todas ellas directamente a cualquier hora del día. Sólo es preciso que esté registrada. En todos los casos, existe la posibilidad de seleccionar los documentos que interesan y solicitar su envío al SIIS.

## 2. Servicios documentales

El Centro de Documentación ofrece la posibilidad de acceder a todos sus servicios de un modo no presencial. De hecho, el 95% de las consultas atendidas no son presenciales.

#### *Servicio de consulta, reprografía y envío de documentos*

El SIIS ofrece un servicio público de biblioteca, mediante el que el usuario puede solicitar –a través de Internet, del correo electrónico, del teléfono, del fax o bien acudiendo a la biblioteca– la realización de la búsqueda documental por parte del personal del SIIS. En caso de ser necesario, la búsqueda se extiende a otras bases de datos documentales externas. El servicio de consulta se concreta en el envío, por correo electrónico o en mano, del listado de documentos seleccionado, siempre con la opción de acceder a los documentos de interés. Complementariamente, el SIIS ofrece un servicio público de reprografía (préstamo, fotocopia o escaneado) y envío de documentos (correo postal, correo electrónico o mensajería).

#### *Servicio de alerta personalizados*

Las necesidades de información de las personas usuarias pueden ser puntuales o, con frecuencia, responden a una necesidad de estar al tanto de las novedades que se producen en un determinado ámbito. En este caso, la persona usuaria puede solicitar el envío a su correo electrónico de servicios de alerta personalizados, a través de los cuales se remita cada cierto tiempo a las personas interesadas información sobre los documentos que, sobre materias concretas o con características determinadas, se hayan podido incorporar en ese tiempo a la Base.

#### *Búsquedas documentales cualificadas*

En ocasiones, las necesidades de información de un profesional o investigador no se satisfacen con el envío inmediato de una selección de documentos. Es posible que la persona usuaria necesite que se le envíe un dato estadístico, la localización de un determinado centro o incluso que se le realice un pequeño cuadro comparativo.

#### *Análisis e informes documentales*

Ocasionalmente, la persona usuaria necesita, no solo una búsqueda documental cualificada, sino la realización de un informe documental más en profundidad. Estos informes exigen una lectura detenida de la documentación y un análisis cualificado de la misma. El producto final de estos informes se concreta en la redacción de un dossier basado en la revisión de la literatura científica solicitada.

### **3. Publicaciones Documentales**

Además de los servicios anteriores, se producen una serie de publicaciones documentales, que tiene como finalidad acercar la información a los profesionales del sector. Por un lado, están los boletines electrónicos y por otros los boletines en papel.

#### Boletines documentales

Los boletines constituyen instrumentos de información sobre novedades documentales, que se distribuyen gratuitamente. Las suscripciones pueden realizarse a través de la página [www.siis.net](http://www.siis.net) o de la dirección de correo electrónico [publicaciones@siis.net](mailto:publicaciones@siis.net).

*Boletín CDD*

El Boletín CDD es un boletín documental sobre drogas y drogodependencias, publicado desde 1992 en el marco del Observatorio Vasco de Drogodependencias. La revista incluye referencias a las novedades editoriales más relevantes en el campo de las drogodependencias, entrevistas, debates y breves reseñas documentales, con el objetivo de acercar a las personas que trabajan en este ámbito las reflexiones teóricas y las investigaciones que se publican en todo el mundo.

Acceso al boletín en <http://www.siiis.net/es/boletin-cdd.php>

*Gizarteratuz*

Gizarteratuz es un boletín documental sobre Servicios Sociales e Intervención Social editado desde enero 2010 por el SIIS en colaboración con el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Con ella se pretende hacer llegar a los profesionales del sector toda la información, la investigación y la documentación que se genera en el ámbito de los servicios sociales.

Acceso al boletín en <http://www.siiis.net/es/boletin-gizarteratuz.php>

*Boletines electrónicos de actualidad*

Los boletines de actualidad consisten en un servicio de alerta a través del cual se informa al usuario de las novedades documentales recibidas en el centro de documentación en su área de interés: Política y servicios sociales, Exclusión social, Personas con discapacidad, Personas ancianas, Familia y género, Infancia y juventud, Drogodependencias (diario) y Voluntariado (mensual). Los boletines electrónicos quincenales contienen los siguientes apartados, con acceso a los textos completos: prensa, novedades documentales, sumarios de revista, bibliografía, legislación e iniciativas parlamentarias y jornadas.

Acceso a los boletines en <http://www.siiis.net/es/boletin-actualidad.php>

*Boletín del Real Patronato*

El boletín del Real Patronato sobre Discapacidad es una publicación trimestral de carácter institucional y documental que se edita desde 1991. Recoge información sobre las actividades del Real Patronato sobre Discapacidad, así como una amplia sección documental, en la que se da cuenta de las novedades editoriales publicadas en España y en otros países sobre aspectos relacionados con la discapacidad y las políticas para abordarla.

Acceso al boletín en <http://www.siiis.net/es/boletin-gizarteratuz.php>



## Revistas especializadas

### Zerbitzuan



Editada por primera vez en 1986, Zerbitzuan es una de las pocas revistas del Estado español específicamente centrada en el ámbito de los Servicios Sociales. Se define como una plataforma de debate para profesionales, miembros de asociaciones y colectivos de usuarios de servicios sociales. Contiene artículos inéditos, escritos en euskera o castellano.

Acceso a la publicación en [www.zerbitzuan.net](http://www.zerbitzuan.net)

Finalmente solo queda señalar que en la página web está disponible la información y documentación descrita hasta el momento, así como los informes y estudios desarrollados por el equipo de investigación, ordenados por temas y años, con la posibilidad de descargarlos desde el servidor.

### Bibliografía citada

- DEL RÍO, J. L. (2006), "El documentalista en la sociedad de la información", en López Yepes, J. (2006), *Manual de ciencias de la documentación*, Madrid, Pirámide.
- LYMAN, P. y VARIAN, H.R. (2003), *How much information* [en línea], Berkeley, School of Information Management and Systems, University of California at Berkeley. [Disponible en: <http://www2.sims.berkeley.edu/research/projects/how-much-info-2003/>].
- MORAGO, P. (2004), "Práctica basada en la evidencia: de la Medicina al Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, 17 (4): 5-20.
- NOTESS, G. (2000), *Search Engine Showdown* [en línea]. [Disponible en: <http://www.searchengineshowdown.com>].
- OXMAN, A.D. y FLOTTORP, S. (2001), "An overview of strategies to promote implementation of evidence based health care", en Silagy, C. y Haines, A., *Evidence-based practice in primary care*, Londres, BMJ Publishing Group.
- SHELDON, B. y MACDONALD, G. (1999), *Research and Practice in Social Care: Mind the Gap*, Exeter, University of Exeter, Centre for Evidence-based Social Services.
- TRAMILLAS, J. (2006), "Recuperación de información en la World Wide Web", en López Yepes, J.L. (coord.), *Manual de ciencias de la documentación*, Madrid, Pirámide.
- TRINDER, L. y REYNOLDS, S. (2000), "A Critical appraisal of evidence-based practice", en Trinder, L. (ed.) *Evidence-based practice: a critical appraisal*, Oxford, Blackwell Science.
- UNISIST. *Estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica (1971)* [en línea], Paris, UNESCO. [Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001355/135597so.pdf>].



## *Criterios de valor en los proyectos sociales*

Marce Masa Carraqueño  
*Adimen Investigación, s.l.*

### **Introducción**

En el campo de las evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales tan importante es la realización o desarrollo de la evaluación en sí misma como la definición previa de los criterios de valor o de valoración sobre los que se soporta la propia evaluación. Y este constituye uno de los principales planteamientos defendidos en el presente capítulo.

Aún siendo dos planos de actuación sucesivos en el marco de las evaluaciones, al menos hasta el momento la definición y proceso de construcción de los criterios de valor no ha sido una cuestión a la que se le ha prestado la atención suficiente. El desarrollo de las evaluaciones viene siendo, hasta la fecha, el plano que concentra el mayor número de reflexiones y referencias. Pero con ello tan sólo se muestra una cara de la realidad de las evaluaciones, y posiblemente no la más significativa pues las mismas se realizan en base a unos criterios de valor o unos parámetros de valoración en sus distintas etapas y con sus diferentes funciones.

Esta ausencia de referencias a los criterios de valor en las evaluaciones es, en cierto modo, lógica si se tiene en cuenta la relatividad e intrínseca naturaleza coyuntural del propio establecimiento de criterios de valor. Es ciertamente difícil abordar este plano de las evaluaciones cuando, en la mayor parte de los casos, los criterios de valor se ajustan o acomodan a las características, objetivos, alcance y justificaciones de las organizaciones y/o entidades promotoras de los propios proyectos sociales.

Este trabajo también reproduce en su primera parte este hábito tendente a discernir respecto al alcance y limitaciones de las propias evaluaciones. Pero en su segunda parte tratará de hacer un esfuerzo para superar esta naturaleza circunstancial –o ad hoc– de los propios criterios de valor en la evaluación de proyectos, programas o servicios sociales, presentando cinco criterios de valor que pueden considerarse estándar, transversales o habitualmente más presentes, de forma latente o manifiesta, en las distintas evaluaciones, si bien de un modo especial en el caso de las evaluaciones ex ante.

Reflejar, por último, que este trabajo efectuará un llamamiento en pro de la incorporación en los contenidos formativos de las titulaciones asociadas o más afines a los denominados Servicios Sociales (Trabajo Social, Sociología, Pedagogía, Psicología, etc.) del conocimiento y diseño “práctico” de criterios de valor de proyectos sociales. La incorporación de estos contenidos formativos constituye, sin duda, una competencia requerida o susceptible de serlo aún más en las salidas profesionales de estos colectivos.

### **Unos apuntes previos: límites y alcance de las evaluaciones**

Tal y como se ha defendido en el apartado introductorio, la definición de los criterios de valor se encuentra supeditada a los límites o alcance generales de la realización de las

propias evaluaciones. Parece, por lo tanto, pertinente comenzar reflejando cuál es, a grandes rasgos, “el marco de juego” en el que se desenvuelve el establecimiento de los criterios de valor en cualquier evaluación.

Comparto la concepción o perspectiva general que sostiene que la realización de evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales prosigue una metodología más o menos similar a la de cualquier otra investigación aplicada en el ámbito de lo social, pero también de lo comercial o lo estudios de mercado (Alvira, 1991; 1997). Sin embargo, a diferencia de estas actividades de investigación aplicada, la evaluación requiere, necesariamente, la inclusión en la misma de un juicio de valor, de una valoración sobre el objeto o fenómeno observado.

Así, en el caso de la realización de evaluaciones, el objeto observado adquiere su propia naturaleza, su propio significado en tanto que objeto a evaluar, y no por ello en tanto que objeto a explicar, describir o interpretar, cuestiones éstas propias de aproximaciones analíticas a ese mismo objeto.

Y esta es la característica propia y diferencial de las evaluaciones, la obligatoriedad de emitir un juicio a través de indicadores cuantitativos y/o cualitativos, un juicio que, en principio, será tomado en consideración por parte de la entidad u organización promotora de la evaluación.

Señalada esta concepción o perspectiva general, siguiendo a Gómez Serra (2004), las evaluaciones tendrían, al menos, las siguientes cuatro características:

1. Pretenderían obtener información significativa y/o relevante que otorgue las bases para la emisión de una valoración sobre cualquier tipo de programa, proyecto o servicio social.
2. Tratarían de ser un instrumento que facilite la toma de decisiones desde o a partir de criterios lógicos, científicos, objetivos, racionales.
3. Procurarían ser una herramienta orientada hacia la optimización o mejora del objeto (programa, proyecto o servicio) evaluado, en la línea de los procesos de mejora continua.
4. Y a modo de colofón, tratarían de integrarse como una actividad más dentro de una sistemática global de cualquier programa, proyecto o servicio social.

En la línea de las dificultades propias del desarrollo de investigación aplicada en el ámbito de lo social, pues hasta el ámbito temático o fenómeno aparentemente más sencillo esconde siempre un sinfín de complejidades, –cuestión que, por otra parte, es lo que otorga el interés a la propia práctica u oficio investigador en el sentido señalado por Bourdieu et al. (2001)–, lo cierto es que en la realización efectiva de evaluaciones de proyectos sociales las dificultades se acrecientan. Esto es así, fundamentalmente, porque el resultado final de toda evaluación es la emisión de una valoración, un juicio de valor que puede llegar a tener su importancia al afectar, por ejemplo, al propio desarrollo o trayectoria del objeto (programa, proyecto o servicio) evaluado.

Por este motivo, a cada una de las cuatro características anteriores de las evaluaciones le acompaña al menos una limitación. En el caso de la obtención de información significativa y/o relevante (primera característica), el riesgo a encontrar manipulaciones de la información, tanto en el cumplimiento de la documentación solicitada como, y sobre todo, en la transmisión oral de la misma (esto es, los resultados) por parte de las personas integradas en la entidad evaluada encargada de llevar a cabo el proyecto, programa o servicios, se acrecienta enormemente.

Y a pesar de la legitimidad de cada visión de la realidad según el rol jugado en cada caso (evaluado o evaluador), sostenemos que en el contexto actual existe una dificultad creciente en la realización de evaluaciones “limpias” en sí mismas.<sup>1</sup> Pienso que asistimos a una

---

<sup>1</sup> Se entrecomilla “limpias” consecuentemente al defender como hábito la necesidad de mantener un cierto colchón, distancia o escepticismo necesario respecto a cualquier noción de verdad, en este caso

complejidad y opacidad creciente en cualquier análisis de lo social –provenga desde (de)formaciones sociológicas, económicas, pedagógicas o psicológicas–, y si, además, hay que emitir un juicio de valor sobre esa realidad observada para ser evaluada, el ejercicio se torna aún más espinoso.

La segunda de las características de la realización de evaluaciones no sitúa las contrariedades del lado de las entidades, organizaciones o población destinataria del proyecto, programa o servicio social, sino en el de las entidades u organizaciones promotoras de la propia evaluación. Cuando se considera que las evaluaciones tratan de ser un instrumento que faciliten la toma de decisiones a partir de criterios lógicos, científicos, objetivos, racionales, hay que tener en cuenta aquellas ocasiones en las que la propia práctica evaluadora puede llegar a transformarse, principalmente, en un elemento de control, que no de evaluación, de las actividades realizadas.

En la práctica puede ocurrir que el desarrollo de evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales se enrede excesivamente en el entramado de intereses de la entidad u organización promotora de la evaluación. Las evaluaciones pueden, de este modo, llegar a convertirse en simples intermediaciones vacías. Presentadas bajo los criterios de científicidad (segunda característica).

Pero estos criterios de científicidad derivados de las evaluaciones pueden, en ocasiones, llegar a utilizarse a modo de escudo para poder enunciar una valoración creada de antemano. Y esta valoración parcial o particular no sólo puede ser formulada en términos negativos o críticos, por ejemplo, señalando el incumplimiento de uno o más de los criterios de valor establecidos, sino también en términos de continuidad *per se* de las actividades financiadas con independencia de los resultados obtenidos por el proyecto, programa o servicio.

En esta línea, y enlazando con la tercera y cuarta características de las evaluaciones, a modo de última de las limitaciones de las mismas, podemos estar asistiendo a una suerte de integración burocrática de las evaluaciones como una actividad más –sea *ex ante*, *ex post* u *on going*– dentro de un proceso sistemático de actuaciones en materia de políticas, programas o servicios sociales. La evaluación puede llegar a convertirse, así, en un mero trámite yuxtapuesto donde lo que prima es que el objeto evaluado continúe su curso ante los distintos intereses en juego. Ello neutraliza, en buena medida, la voluntad o interés de operatividad práctica alojada en toda evaluación, su pretensión de constituirse en una herramienta orientada hacia la optimización o mejora del objeto (programa, proyecto o servicio) evaluado.

Conscientes de que estamos trazando en grueso y, por ello, de forma acaso excesivamente generalizada algunos de los límites o limitaciones que las evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales tienen en la práctica, con las consecuencias que las mismas generan en el propio establecimiento y posterior grado de consecución de los criterios de valor asignados en cada caso, lo cierto es que los anteriores planteamientos desembocan, de un modo u otro, en la pregunta que se interesa por el “grado de utilidad” de las evaluaciones, o señalado de otro modo, sobre su “alcance”.

En mi modesta opinión, esta interpelación pudiera ser igualmente extrapolable a la utilidad imputada a cualquier tipo de investigación social. Y como era de esperar tampoco en esto tenemos una respuesta clara ni única, pues lo verdaderamente relevante en este caso es la orientación que a los resultados quiera otorgarle la entidad u organización promotora de la actividad evaluadora o investigadora.

---

de carácter científico-social. Como señaló Erving Goffman en el discurso preparado como presidente de la American Sociological Association del año 1982, que no llegó a realizar debido a su fallecimiento pocos tiempo antes, *“en realidad he oído decir que podríamos estar contentos si nos cambiaran todo lo que hemos producido hasta ahora por un par de buenas distinciones conceptuales y una cerveza fría.”* “El orden de la interacción.” En Goffman, E. *Los momentos y sus hombres*. Barcelona, Paidós, 1992, p. 204.

En este caso parece muy apropiada esa línea explicativa de las relaciones sociales y sus cristalizaciones institucionales que aparece como argumento de fondo en distintos textos de Foucault, donde mostraba que el poder no hay que explicarlo, es el que explica (véase, por ejemplo, Foucault, 1973). Así, el alcance de cada evaluación se encuentra, en gran medida, al albur de los intereses "reales" del promotor de la misma.

## Dos pautas a tener a en cuenta

Por todas las razones apuntadas con anterioridad, más allá de los debates respecto a las limitaciones y alcance de las evaluaciones, en particular, y de las investigaciones sociales, en general, objeto de reflexiones, entre otras, tan relevantes y necesarias por parte de la teoría y la metodología sociológica que giran en torno a la idea de neutralidad axiológica (véanse, en este sentido, las clásicas, pero sin duda todavía efectivas, aportaciones de Weber, 1990; Mannheim, 1973; o Elias, 1990), existen dos aspectos básicos o primordiales que tienen que convertirse en pautas a tener en cuenta en cualquier evaluación de proyectos, programas o servicios sociales. Son éstos:

1. Toda evaluación constituye una práctica socialmente condicionada en tanto que contextualizada.

Este aspecto afecta a todas las personas integradas en las distintas organizaciones y/o entidades que intervienen en la misma, jueguen el rol que jueguen: evaluador, evaluado, promotor de la evaluación, etc.

Por ello, la neutralidad axiológica o, en este caso, la búsqueda de la evaluación limpia, objetiva y científica desde el principio hasta el final no es más que una utopía. Si bien esta perspectiva utópica, inalcanzable, es necesaria como referente por parte de las personas evaluadoras y promotoras de la evaluación. Si no se mantuviera esta perspectiva utópica, defendiéndose, por el contrario, a capa y espada la objetividad pura de la evaluación, puede correrse el riesgo de generar ideologías, en este caso, de marchamo científico, que quizá traten de disimular otras deficiencias e intereses en nombre de la objetividad, la rigurosidad y pulcritud de las actividades de evaluación desarrolladas.

2. La persona o equipo encargado de la realización de la evaluación ha de tener muy presente desde el inicio que los resultados de la misma facilitan la toma de decisiones, pero no la sustituye.

La distinción entre la lógica de lo político y la lógica de lo científico establecida magistralmente por Weber hace ya noventa años encontraría en esta diferenciación de funciones una permanente actualización y una evidente aplicación práctica. Como señalaba el propio autor a modo de reflexión final refiriéndose a la ciencia como vocación: *"hay que ponerse al trabajo y responder, como hombre y como profesional, a las exigencias de cada día. Esto es simple y sencillo si cada cual encuentra el demonio que maneja los hilos de su vida y le presta obediencia."* (1986:231)

En síntesis, la experiencia práctica nos permite sostener que el mejor modo de encontrar el equilibrio en la realización de evaluaciones es siendo desde el inicio conscientes de los límites y alcance de cada evaluación específica por parte de la entidad promotora de la evaluación y la persona, personas o equipo evaluador. En cierto modo, la salida del dilema viene dada, en gran medida, de la propia asunción de la existencia del mismo, de aprender a convivir con este complejo equilibrio a lo largo de las diferentes fases que componen el desarrollo de las evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales, integrando como una de estas fases la propia definición o creación de los criterios de valoración.

Con toda seguridad, teniendo en cuenta algunos de los aspectos señalados, puede que se torne una meta cada vez más inalcanzable el objetivo de elaborar una única, cerrada y limpia valoración de una realidad observable como finalidad u objetivo de toda evaluación. Sin embargo, ello no significa que el esfuerzo hacia la consecución de este fin no haya que

realizarse al constituir la atribución competencial adscrita a la propia práctica evaluadora, al propio oficio evaluador.

Además, es oportuno reseñar que las percepciones generadas tras finalizar una evaluación respecto al grado de consecución de los objetivos establecidos en la misma, esto es, su grado de éxito o fracaso, se encuentran directamente relacionadas con el grado de consenso inicialmente establecido respecto a su alcance. Y como el propio término consenso denota, es necesario que los dos agentes implicados en la acción evaluadora, promotor y evaluador, sepan a qué se está jugando. Por ello, es muy recomendable (a modo de ejercicio de buena praxis) que el agente evaluador trate de clarificar desde el origen con la entidad promotora de la evaluación el alcance de la misma. Y una vez efectuado este primer paso sea un profesional en la ejecución de las distintas fases de la realización de la evaluación encomendada (en el sentido weberiano señalado), así como en la definición de los criterios de valor.

### **Criterios de valor estándar o transversales a las evaluaciones: una propuesta**

Si como venimos indicando evaluar es emitir una valoración, tener “criterios de valor” constituye una condición sine qua non para la realización de la propia evaluación.

Pero esta lógica fácilmente reconocible se complejiza cuando topamos con la característica central de los criterios de valor, a saber: su relatividad práctica o funcional. Esta naturaleza coyuntural de los criterios de valor se encuentra determinada por la misma naturaleza relativa de cada evaluación de proyectos, programas o servicios sociales, sujetos a multitud de particularidades (contexto, colectivo, actividades, etc.), en las que se desarrollan, se desarrollarán o se han desarrollado.

No obstante, en el marco de este texto sería un error quedarse con la idea de la imposibilidad de instaurar unos criterios de valor transversales a las evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales, criterios capaces de trascender de esta naturaleza relativa o circunstancial de las mismas.

Antes de exponer la propuesta de criterios estándar, parece oportuno indicar dos cuestiones previas que permiten entender y, en su caso, aplicar estos criterios de valor transversales de un modo más adecuado. Como primera cuestión, una pauta que consideramos bastante adecuada cuando se pretende establecer o construir criterios de valor de una evaluación de proyectos, programas o servicios sociales es el tener en cuenta cuáles son los “objetivos” de la misma. Puede decirse que los criterios de valor dependen, en buena medida, de los objetivos de la evaluación establecidos por la entidad y/o personas promotores de la misma.<sup>2</sup>

Y como segunda cuestión previa, es muy pertinente tener en cuenta que no todas las evaluaciones contemplan todos y cada uno de los criterios de valor. O mejor expresado, que no en todas las evaluaciones puede aplicarse en la misma profundidad los criterios de valor estándar, pues los mismos han de tener presente la fase de desarrollo en la que se encuentre el propio proyecto, programa o servicio social a evaluar. Parece lógico comprender la pertinencia de diferenciar la aplicación del conjunto de los criterios de valor establecidos cuando la evaluación del proyecto, programa o servicio social ha finalizado (ex post), se encuentra en situación intermedia (en proceso, on going), o, por último, se encuentra en una situación inicial o en proyecto (ex ante).

Los cinco criterios de valor estándar en las evaluaciones de proyectos, programas o servicios sociales que proponemos serían los siguientes: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; 3) Pertinencia; 4) Impacto; y 5) Viabilidad. Esta propuesta busca conscientemente una síntesis de criterios,

---

<sup>2</sup> Si continuásemos en esta línea, podríamos llegar a encontrarnos con otro potencial problema, sin duda más grave: la potencial ausencia de objetivos formalizados de evaluación, cuestión, en ocasiones, menos anómala de lo que pudiera parecer a simple vista.

centrándonos en los aspectos que pensamos más relevantes tomados a partir de mi propia experiencia, así como de la lectura de algunas de las referencias existentes (Gómez Serra, 2004; García Herrero y Ramírez Navarro 1996; Revista Papers 2002). Pasamos a presentar cada uno de ellos:

1. **Eficacia.** Se entiende por eficacia la evaluación del grado de consecución de los objetivos establecidos o previstos en el proyecto, programa o servicio.

En la línea de la necesaria adecuación de los criterios de valor al momento o fase de desarrollo en el que se encuentra el objeto evaluado anteriormente indicado, es lógico pensar que en el caso de propuestas de proyectos sociales remitidos a una convocatoria determinada –siendo, por ello, una tipo de evaluación ex ante–, el criterio de valor “eficacia” contenido en la evaluación se realiza de manera potencial o prospectiva. Las evaluaciones ex ante anticipan hasta qué punto la solicitud se adecua a las necesidades, objetivos y finalidades planteadas en el marco de la propia convocatoria, o incluso hasta qué punto los resultados estimados presentan un grado significativo de realismo.

Por el contrario, en el caso de la evaluación de proyectos, programas o servicios bien en desarrollo (on going), bien finalizados (ex post), la medición o comprobación del grado de eficacia como criterio de valor establecido en la evaluación es un hecho que ya se realiza sobre actuaciones concretas, tangibles, fundamentadas sobre indicadores cuantitativos y/o cualitativos que posibilitan estimar el grado de consecución de los objetivos establecidos.

2. **Eficiencia.** Se entiende por eficiencia la relación existente entre los resultados obtenidos y los costes y/o recursos económicos consumidos o desarrollados.

Constituye el criterio estándar o transversal de valoración engloba la dimensión económica de todo proyecto, programa o servicio social. Son diversos los elementos contenidos en esta dimensión económica, no siendo igualmente sencillo, en ocasiones, establecer una traducción de eficiencia económica de acciones o actividades encuadradas en el ámbito de lo social. Este criterio de valor se interesa, principalmente, en evaluar la existencia de una relación coherente entre gastos e inversiones y medios necesarios, por la sostenibilidad del proyecto, o por la existencia de uno o más agentes o fuentes de financiación.

Este criterio de eficiencia presenta una característica de aplicación transversal, esto es, con independencia de que se trate de un proyecto potencial (evaluación ex ante), en proceso (evaluación on going) o finalizado (evaluación ex post).

3. **Pertinencia.** Se entiende por pertinencia el grado de adecuación del proyecto, programa o servicio social evaluado a la naturaleza, características o elementos centrales del hecho, fenómeno o ámbito de lo social sobre el que se pretende intervenir, se encuentra interviniendo o ya se ha intervenido.

Este criterio estándar de valor aporta una visión más amplia, más de conjunto, interesándose por el grado de ajuste general del proyecto, programa o servicio social evaluado. De ahí que se interese por el grado de coherencia interna, sea potencialmente o en sus resultados finales, con las posibles modificaciones realizadas sobre la marcha justificada en base a su propio desarrollo.

También el criterio de pertinencia puede integrar una valoración de la capacidad de la organización ejecutora del proyecto, programa o servicio en términos, por ejemplo, de competencia profesional de los recursos humanos y materiales destinados al mismo, o de la propia experiencia de la organización con el ámbito (colectivo, entorno social, actividad, etc.) de intervención.

4. **Impacto.** Se entiende por impacto la valoración respecto a los efectos directos y/o indirectos que el proyecto, programa o servicio tendría (ex ante), viene teniendo (on going) o ha tenido (ex post) sobre el objeto destinatario (colectivo, entorno, etc.)



Se trata, por lo tanto, de un criterio estándar de valor claramente determinado u orientado hacia la evaluación del grado de aplicación práctica o efectiva de las actuaciones establecidas en el proyecto, programa o servicio sobre, por ejemplo, el colectivo o colectivos sociales hacia los que se orienta.

Este criterio de valor encuentra una afinidad con los indicadores cuantitativos, midiendo, por ejemplo, el número de personas destinatarias, las personas participantes en el conjunto y/o las diferentes actividades, el número de las actividades realizadas, etc. Sin embargo, mantenerse tan sólo en esta orientación cuantitativa del criterio de valor "impacto" en una evaluación constituye una visión limitada, de ahí la pertinencia de introducir otros indicadores de orden más cualitativo, capaces igualmente de visibilizar o hacer tangible el impacto o efectos directos y/o indirectos de un proyecto, programa o servicio social dado, pues, como todos sabemos, no todo es número en el ámbito de la intervención sobre lo social.

5. **Viabilidad.** Se entiende por viabilidad el grado de posibilidad de puesta en marcha, desarrollo y continuidad del proyecto, programa o servicio social.

Este criterio estándar de valor contenido en las evaluaciones no ha de interpretarse en términos económicos (para ello estaría el criterio de eficiencia), sino en términos "sociales". A juicio del agente evaluador pueden existir propuestas de intervención social que si bien sobre el papel pudieran ser consideradas innovadoras, su proyección en la práctica arroje, por el contrario, una difícil viabilidad por distintas razones relacionadas, generalmente, con las características del colectivo y el entorno social.

Más allá de este hecho que afecta o se orienta hacia la viabilidad integral de un proyecto, programa o servicio social concreto, existirían otros dos niveles de viabilidad, de carácter subordinado, ciertamente interesantes en términos de su contribución como criterios de valor. Un nivel de viabilidad hace referencia a la "potencialidad" que un proyecto, programa o servicio social tiene en términos de transferencia de sus intervenciones hacia otros proyectos, programas o servicios a modo de buenas prácticas.

El otro nivel de viabilidad hace referencia a la "continuidad" que un proyecto, programa o servicio social puede generar como consecuencia o efecto de la puesta en marcha de anteriores intervenciones. Se establecería así una lógica de continuidad en la intervención sobre un colectivo o entorno social, sosteniendo que estas pequeñas intervenciones constituyen una suerte de ramificaciones respecto a un tronco de actuación común previamente desarrollado.

En este sentido, indicar que este segundo nivel de viabilidad halla afinidades con el concepto de innovación como criterio de valor (o de su valoración), es decir, hasta qué punto un proyecto social es capaz de aportar elementos nuevos (o innovadores) respecto a la intervención en un colectivo, entorno, etc. que se hayan venido realizando hasta ese momento.

### **Una proposición: incorporar la definición de criterios de valor como contenido formativo en las titulaciones universitarias**

Más allá del grado de concordancia con los cinco criterios de valor estándar o transversales propuestos, y sin perder de vista la potencial existencia de tantos criterios o referentes de valor como objetivos pueda tener una evaluación concreta según sus propias características, lo realmente interesante desde un punto de vista profesional a la hora de elaborar los criterios de valor para el desarrollo de una evaluación de proyectos, programas o servicios sociales concretos es la necesidad –y, por ende, la capacidad– que la propia persona o personas tienen para adecuar, adaptar o traducir los criterios estándar de evaluación "a la medida" del objeto evaluado.

Este diseño a medida es lo que, al fin y a la postre, otorga un valor de interés en la práctica profesional. Al igual que no existe investigación sobre un fenómeno social o realización de una evaluación idénticas, tampoco existe una construcción de criterios de valor de evaluaciones equiparable, siempre y cuando, claro está, el agente profesional no pierda de vista el objeto investigado o evaluado.

A modo de reflexión interna o gremial (si se me permite la expresión), quizá en este último punto residan buen parte de los problemas recurrentes con los que nos encontramos en la práctica investigadora y/o evaluadora de lo social; a saber: el riesgo de la aplicación de protocolos de actuación estándar, aprendidos en los períodos formativos y desarrollados mecánicamente a lo largo de la experiencia profesional, donde el sujeto observador-evaluador se olvida de la entidad y características propias del objeto observado-evaluado. En más de una ocasión nos olvidamos de que el objeto observado-evaluado siempre es nuevo y que, por ello, siempre demanda un diseño a medida.

Por este y otros motivos, propondría que para los futuros profesionales relacionados con la aproximación científica hacia lo social no sólo el desarrollo de evaluaciones constituye una actividad ciertamente interesante, sino también la elaboración de los criterios de valor sobre los que se soporta y ejecutan las propias evaluaciones. Sería muy pertinente reforzar y/o extender en los propios programas formativos de las titulaciones asociadas o más afines a los denominados Servicios Sociales (Trabajo Social, Sociología, Pedagogía, Psicología, etc.) el conocimiento teórico y diseño "práctico" de criterios de valor de proyectos, programas o servicios sociales, ante el firme convencimiento que constituye, sin duda, una competencia requerida o susceptible de serlo aún más en las salidas profesionales de estos colectivos.

No hay que perder de vista que, a pesar de su condición necesaria, ineludible, la elaboración de los criterios de valor suele dejarse en manos de personas no especialmente preparadas y/o interesadas, habitualmente integrados en las propias entidades promotoras de la evaluación, sean éstas públicas o privadas. La creación de criterios de valor en las evaluaciones constituye un nicho de empleabilidad, sin duda complejo, no siempre grato, que requiere de conocimientos y competencias generales de los procesos, modelos y criterios estándar en la evaluación de proyectos, programas o servicios, pero también de conocimientos y competencias respecto al sentido y alcance de la práctica científica sobre lo social y de las diversas lógicas existentes en este amplio marco.

### Bibliografía citada

- ALVIRA, F. (1991), *Metodología de evaluación de programas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Cuadernos Metodológicos, 2.
- ALVIRA, F. (1997), *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- BOURDIEU, P. *et al.* (2001), *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*, Madrid, Siglo XXI.
- ELIAS, N. (1990) *Compromiso y distanciamiento*. Península. Barcelona.
- ELIAS, N. (1990), *Compromiso y distanciamiento*, Barcelona, Península.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMIREZ NAVARRO, J.M. (1996), *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Certeza.
- GOFFMAN, E. (1992), *Los momentos y sus hombres*, Barcelona, Paidós.
- GÓMEZ SERRA, M. (2004), *Evaluación de los servicios sociales*, Barcelona, Gedisa.
- MANNHEIM, K. (1973), *Ideología y utopía*, Madrid, Aguilar.

## CRITERIOS DE VALOR EN LOS PROYECTOS SOCIALES

"Segones jornades d'avaluació de la recerca" (2002), *Papers: revista de sociologia*, 67 (monográfico): 7-78.

WEBER, M. (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

WEBER, M. (1990), "Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva", en Weber, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.



# *Sistemas de información y evaluación de programas sociales*

Gustavo A. García Herrero<sup>1</sup>  
*Ayuntamiento de Zaragoza*

## **Introducción**

Como todo el mundo sabe, la evaluación y, por consiguiente, los sistemas de información, afectan a todos los niveles de la planificación, desde los más estratégicos a los más operativos. Ahora bien, en cada uno de ellos la evaluación tiene sus propias características y requiere metodologías y técnicas específicas. Así por ejemplo, no es lo mismo evaluar las dimensiones estratégicas de un plan (efectos sobre determinados aspectos de la calidad de vida o de la convivencia, con perspectivas a medio y largo plazo), que evaluar la gestión de un centro, servicio o programa, o evaluar la intervención que se lleva a cabo con una persona o familia.

En este apartado abordaremos la evaluación y, de manera específica, los consiguientes sistemas de información, en el ámbito específico de la planificación táctica, de los Programas.

En estos dos primeros párrafos hemos utilizado ya expresiones como *planificación, estratégicos, operativo, plan, proyecto, programa...* Quizás convenga, antes de continuar, aclarar el sentido con el que vamos a utilizar cada una de estas expresiones a lo largo de estas páginas.

Comenzamos así utilizando el término *Planificación* como referencia general para referirnos al *conjunto de métodos y técnicas que permiten ordenar de forma previa y racional un proceso de producción*. En nuestro caso, un *proceso de producción de servicios y prestaciones*.

En el proceso de planificación, las **estrategias** -los Planes-constituirían los **horizontes** hacia los que se propone avanzar y los medios para el viaje. Las **tácticas** -los Programas- podríamos decir que serían los **caminos** hacia esos horizontes. Por su parte, los Proyectos, las **intervenciones operativas**, serían los **pasos** a lo largo de esos caminos, para avanzar, de manera efectiva, hacia los horizontes que la estrategia señala.

El Programa es el instrumento de una planificación táctica. Como tal, se ubica entre las estrategias y las intervenciones operativas. Podemos decir que concreta una estrategia en un

---

<sup>1</sup> Quiero agradecer a Oscar Cebolla Bueno, Licenciado en Derecho, Técnico del Consejo General de Trabajadores Sociales, y experto en materia de Sistemas de Información en Servicios Sociales, su amabilidad de leer este texto y sus valiosas aportaciones para la mejora del mismo, particularmente en materia de Protección de Datos de Carácter Personal. Una colaboración que solicité, tras leer un interesante artículo firmado por él, con el título "Quiero una copia de mi historia social. La legislación en Materia de Protección de datos en Servicios Sociales", publicado en el número 84 de la *Revista de Política Social y Servicios Social* (4º trimestre de 2008). Un artículo cuya lectura recomiendo a toda persona interesada en el tema (¿y qué profesional de los Servicios Sociales no debe estar interesado en un tema como este...?).

determinado lugar, colectivo o ámbito de intervención, y organiza los recursos que hacen posible gestionar determinadas intervenciones de manera ordinaria, o a través del diseño y desarrollo de proyectos específicos.

El nivel táctico, los Programas, constituyen la más clara referencia organizativa de recursos en el marco del proceso de planificación, con una doble función:

- Organizar los recursos para proporcionar los servicios, las prestaciones o atenciones previstas en una determinada estrategia<sup>2</sup>.
- Facilitar el desarrollo de Proyectos de intervención.

Esta carga organizativa y de gestión tan importante en el nivel táctico de la planificación, en los Programas, no debe hacernos pensar que son menos importantes que los propios Planes o los Proyectos, a los que su carácter creativo les confiere una especial valoración en la práctica profesional.

### La evaluación en el proceso de planificación

La evaluación es parte esencial del proceso de planificación en todos sus niveles: a nivel estratégico -en los planes-, a nivel táctico -en los programas- y a nivel operativo -en los proyectos-.

De esta afirmación, que sin duda alguna todo el mundo comparte, se deduce otra no siempre tan tenida en cuenta: sólo se puede denominar en sentido estricto *evaluación*, aquello que responde a una intencionalidad previamente determinada y planificada, programada o proyectada con una metodología y técnicas adecuadas. Y eso descarta el simple resumen de actividad, lo que habitualmente se considera una *Memoria*. Aunque incluya opiniones o valoraciones. La evaluación, a diferencia de la Memoria, ha de ser diseñada en el propio contexto de diseño del Plan, Programa o Proyecto. Y este diseño debe contemplar los aspectos a evaluar, entre los que necesariamente ha de incluirse la constatación de si se logran los objetivos propuestos (generales, específicos u operativos) -eficacia-, así como otros aspectos como los que constaten el esfuerzo realizado (en recursos, en costes, en tiempos...), que relacionen los resultados con los esfuerzos (eficiencia). Estas tres "*E*" -*Eficacia*, *Esfuerzo*, *Eficiencia*- constituyen los ejes de una evaluación. Sin olvidar otras dimensiones importantes, como puede ser, en determinados planes, programas o proyectos, las características del entorno o de los destinatarios, y la calidad.<sup>3</sup>

En cada uno de los niveles de la planificación, la evaluación deberá desarrollar sus propias características y utilizar metodologías y técnicas diferentes. No es lo mismo evaluar un Plan (una estrategia), que evaluar un Proyecto (una intervención operativa). En un proyecto podrá ser más que suficiente una evaluación interna y el uso de indicadores para sistematizar la información necesaria. Sin embargo, en un plan, los indicadores simples no aportarán la información cualitativa que requiere evaluar los efectos que una estrategia se propone. Será

---

<sup>2</sup> A veces la estrategia no es explícita, sino que una decisión institucional crea un centro o servicio sin horizonte estratégico definido. En estos casos, los Programas constituyen en si mismos las referencias explícitas de la intencionalidad en un proceso de producción de servicios. Conviene no perder de vista que en estas como en otras materias, las teorías no siempre se corresponden con las prácticas. Y así es frecuente tener que elaborar proyectos sin marco estratégico o táctico de referencia. O encontrar Programas que definan estrategias, complementando o substituyendo un Plan.

<sup>3</sup> Para ver el planteamiento detallado del proceso de evaluación, sus contenidos, el diseño y selección de indicadores y la presentación de resultados, ver:

GARCÍA HERRERO, Gustavo y RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (1996), *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Certeza.

GARCÍA HERRERO, Gustavo y RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (2006), *Manual práctico para laborar proyectos sociales*, Madrid, Siglo XXI / Consejo G. de Trabajadores Sociales

necesario construir indicadores sintéticos o avanzar en la formulación de índices. Igualmente, la evaluación interna no será suficiente para evaluar estrategias, ya que la complejidad de las situaciones que intervienen en el logro de una estrategia hace necesario una visión desde fuera, y continuada, es decir, una evaluación externa.

No vamos a detallar aquí cómo evaluar cada uno de estos niveles de la planificación, sino que nos centraremos en el ámbito específico de la programación, es decir, en el nivel táctico de la planificación que hemos identificado con la necesidad de planificar la gestión de centros y servicios. Y lo haremos con una perspectiva práctica, aportando reflexiones y utilidades concretas para quienes han de enfrentarse a la tarea de evaluar la programación de un centro o servicio.

Para ello vamos a plantear tres aspectos que tienen que ver con el proceso de evaluación de un programa y, de manera específica, con los **Sistemas de Información**:

- Los registros de la información
- El tratamiento de la información
- La presentación de resultados

### Registros de la información

Hay tres condiciones que se exigen a todo indicador y, por ende, a los registros de la información necesaria para su construcción: utilidad, validez y facilidad (Corral, Díaz y Sarasa, 1988). Pero antes de comentar cada una de estas condiciones, parece oportuno incluir otra de especial significación y trascendencia para los Servicios Sociales: garantizar el derecho a la intimidad.

#### *Garantizar la intimidad*

La información que se registre en la gestión de cualquier centro o servicio social, no puede considerarse un cuestionario con finalidades de estudio o investigación, sino que debe responder exclusivamente a lo que la persona demanda del centro o servicio, y a los requisitos que se hayan establecido reglamentariamente para acceder al mismo. Con ese criterio han de diseñarse los registros en los centros y servicios sociales.

Suele argumentarse que determinada información que se solicita a los usuarios del centro o servicio, es necesaria para la intervención. Sin embargo, el que una persona solicite un determinado servicio, recurso o prestación, no significa que autorice llevar a cabo ninguna intervención más allá de lo que se exija para acceder a dicho servicio o prestación. La intervención social se basa en la voluntariedad consciente de la persona o personas afectadas (a no ser que medie decisión judicial en casos de personas que requieren especial protección). Y ese consentimiento no se puede presuponer de forma automática en toda persona que solicita acceder a una prestación o servicio social. Por otra parte, la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que *toda recogida y tratamiento de datos de carácter personal debe ser siempre adecuada, proporcional y suficientemente motivada*. (UCA, 2004). En consecuencia, ni éticamente (por respeto al principio de voluntariedad consciente en que se debe basar toda intervención social), ni legalmente, podemos solicitar de los usuarios de los centros y servicios sociales más datos que aquellos que se requiera de manera específica para el acceso al mismo o la consiguiente gestión.

Uno de los mejores consejos que he recibido en mi trayectoria profesional, es el que me dio siendo director del Albergue Municipal de Zaragoza, Vicente Alquézar<sup>4</sup>, cuando me dijo: *“No olvides nunca que aunque sean pobres, muy pobres, absolutamente indigentes, algunas de las personas que aquí se alojan, no por eso pierden ni uno solo de sus derechos como personas; tienen los mismos derechos que tenemos tu y yo. Exactamente los mismos.”* No lo he olvidado, y es el mismo consejo que, desde entonces, me afano en dar a todo quien quiera escucharlo. Y entre esos derechos está también el derecho a la intimidad.

¿Consentiríamos cualquiera de nosotros que para solicitar una beca para nuestro hijo, nos hicieran una entrevista en la que nos preguntaran si tenemos “buena”, “mala”, “regular” o “inexistente” relación familiar? Pues cosas así se pregunta habitualmente en muchos centros de acogida de personas sin hogar (albergues) a toda persona que solicita alojarse en ellos, aunque sea una sola noche y por motivos puramente económicos (carencia de recursos) ¿Con qué derecho hacemos esa pregunta que pertenece al ámbito de su intimidad? ¿O con qué derecho preguntamos en ese “cuestionario” de acceso al centro cosas como el estado civil, número de hijos, nivel de estudios, causas del transeuntismo...? Sólo solicita alojarse en el centro, nada más. Y para facilitar ese alojamiento y las atenciones que conlleva, no hace falta saber nada de su vida personal. Sólo su identidad, como en cualquier establecimiento hotelero (DNI, pasaporte, certificado de robo o extravío...). Sólo eso. Otra cosa es que la persona demande un apoyo social además del alojamiento y las atenciones materiales; o excepciones al reglamento (prórrogas de estancia, por ejemplo) que deban justificarse en base a una intervención social. En ese supuesto está justificado que el profesional que deba atender esa demanda y llevar a cabo la consiguiente intervención, solicite toda la información personal que considere oportuna. Pero esa información no se puede solicitar de manera indiscriminada a toda persona que solicite acceder al centro o utilizar sus servicios, sino solo a aquellas que lo requieran. De ninguna manera puede formar parte de un cuestionario generalizado. No es ético, ni es legal. Si consideramos necesario tener un mayor conocimiento de los usuarios del centro, puede diseñarse un cuestionario *ad hoc*, por supuesto, pero siempre dejando claro a los propios usuarios que responder al mismo es voluntario y no condiciona el acceso al centro.

Si este cuestionario se realiza de manera general a toda persona que se dirige al centro o servicio, y en él se recogen otros datos que no son imprescindibles para el acceso al servicio o prestación que se requiera, la forma oportuna de conjugar esta necesidad de información con el derecho de los usuarios es la de que firme él mismo para prestar su consentimiento para que se recaben sus datos de carácter personal para una determinada finalidad (artículo 6 de la Ley 15/1999 -consentimiento del afectado o interesado). Con ello estaremos cumpliendo además, con nuestra obligación de informar al usuario<sup>5</sup> que se recoge en la obligación del artículo 5.1 b) *“derecho de información en recogida de datos. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco: del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que le sean planteadas”*.

---

<sup>4</sup> Fundador de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Promotor del Grupo de Trabajo sobre La ciudad socialmente sostenible en el Congreso Nacional de Medio Ambiente. Premio IMSERSO al Mérito Social 2008 -postmortem-. Fallecido en 2007.

<sup>5</sup> En este texto, utilizamos el término *usuario* para referirnos a la persona que utiliza nuestros centros o servicios, como es habitual en nuestro ámbito. Sin embargo, al relacionarlo con la recogida de datos, este término puede resultar confuso, ya que en la normativa de protección el término usuario se refiere a aquellos que recaban los datos de carácter personal (es decir, los profesionales que recogen y registran la información), mientras que al usuario propiamente dicho de los servicios sociales, que es quien cede sus datos, lo denomina afectado o interesado. En este caso, obviamente, la obligación de informar es al interesado por parte del profesional que registra sus datos (en el argot de la normativa de protección, “usuario”).



Sólo así se puede conjugar el derecho a la intimidad (fundamental y prioritario<sup>6</sup>) con las necesidades de información que un centro o servicio considere, más allá de lo que es una información exigible para acceder al mismo.

En el siguiente cuadro se presenta, a modo de ejemplo, la ficha en la que se registran los datos personales de los usuarios del Albergue Municipal de Zaragoza. Como puede verse, registra sólo los datos de identificación, todos ellos contenidos en el documento acreditativo de identidad que se solicita para acceder a cualquier establecimiento hotelero. Y, por supuesto, las fechas de estancia, número de habitación y las renovaciones y sus causas, en su caso. No hay ningún dato que no responda a esta exigencia de acreditar la personalidad para acceder a cualquier establecimiento hotelero. Ni más, ni menos. Cualquier otro dato que sea necesario para la intervención, será recogido por el profesional que deba llevarla a cabo, en nuestro caso por el trabajador social, que la registrará en la correspondiente Historia Social.

**REGISTRO ALBERGUE MUNICIPAL**  
 Centro Municipal de Informática

Registro | Atenciones Especializadas | Ayudas

**Nº REGISTRO** 21541    **FECHA ALTA** 26/05/2001

**Nombre:** ALFRED GENIUS    **Apellidos:** AAA    **Autoriz.:**

**D.N.I./NIE:** 000    **Asist. Soc.:**     **Módulo:**     **Atenciones:**     **Convenio-Ex:**

**Pasaporte:** 000    **Sexo:** H    **Fecha Nac:** 01/01/2008    **1ª Acogida:**

**Lugar Nac.:** ZARAGOZA    **Nación:** ESPAÑA

**Grupo:** ZARAGOZA (CIUDAD)    **Teléfono:**    **P. Origen:**

**Domicilio:** ALONSO V 30    **Lugar:** PATIO albergue

Año	Fecha Entra	Fecha Sale	NºHabit.	NºRenov.	Mot.	Boc.	OBSERVACIONES
2001	26/05/2001	31/05/2001	CB-29				
2001	12/09/2001	17/09/2001	CB-55				
2007	22/10/2007	27/02/2008	15	21			PCU 16/02 X TS.HABITACION PARA RECONOCII
* 2008	26/02/2008	02/03/2008					

Con una información, que *a priori* parece tan elemental, las posibilidades de elaborar estadísticas es extraordinaria, como más adelante veremos (incluso en aspectos no operativos, como es la cronificación, que podremos obtenerla sin necesidad de incluir preguntas específicas en ese sentido). La clave de un buen sistema de información no está tanto en acumular muchos datos, sino en obtener los datos más oportunos y tratarlos de la forma más adecuada.

### Utilidad

Ya en el terreno de lo instrumental, parece lógico plantear que el primer requisito de un registro sea la utilidad. Si no es útil ¿para qué el esfuerzo de registrar un dato? Y, sin embargo, no es infrecuente encontrar registros que, llevados de una especie de inercia, se mantengan sin que nadie los cuestione, a pesar de que año tras año siguen siendo absolutamente inútiles.

Siguiendo con el ejemplo anterior, ¿qué utilidad tiene conocer el "estado civil", el "número de hijos" o el "nivel de estudios" de todas las personas que se alojan en un centro para personas sin hogar? Podría ser necesario saberlo en aquellos casos en los que la persona solicite una intervención específica, pero ¿para qué sirve incluir estas preguntas en un

<sup>6</sup> Artículo 18 de la Constitución Española.

cuestionario que se aplica de forma general a todos los usuarios? Imaginemos que podemos incluir una estadística con esa información en la Memoria del centro, y sabemos qué porcentaje de usuarios tienen estudios básicos, medios o superiores. O cuantos no tienen ningún hijo, los que tienen uno, dos... O los que son solteros, casados, viudos, separados y divorciados, las uniones de hecho...<sup>7</sup> ¿Qué podemos hacer con esa información que ocupa páginas en la Memoria? ¿Vamos a organizar de forma diferente el centro o sus servicios en función de que aumente o disminuya el número de viudos o separados, o si este año hay un mayor porcentaje de usuarios con nivel medio de estudios, y se reduce el número de los que tienen estudios universitarios? Parece difícil imaginar qué información útil aporta para la organización o gestión del centro o para la atención a sus usuarios, de manera general: ¿de qué manera cambiaría el modelo de centro o su gestión? En más de 12 años en un centro de estas características, jamás he encontrado utilidad alguna a una información como esa. Entonces, ¿para qué preguntar y registrar esa información que además, como hemos visto, supone una intromisión en el derecho a la intimidad de los usuarios?

En todo tratamiento de datos de carácter personal y en la recogida de los mismos jamás debemos perder de vista la FINALIDAD para la cuál estamos recabando esos datos personales. Para alojar una noche a una persona en un centro de acogida sólo necesitaremos los datos de carácter identificativo y ninguno más. El resto se considerarán como datos excesivos e inadecuados, y son datos que en muchas ocasiones no podremos verificar ni su validez, ni su fiabilidad. Así que los límites a la recogida de datos tanto en la intervención directa como en el diseño de los sistemas de recogida de información deberemos marcárnoslos nosotros mismos.

En las IV Jornadas de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, se ofreció el dato de que el 90% de los formularios de los Centros de Servicios Sociales en esa Comunidad son incorrectos bien por no tener cláusulas específicas de protección de datos, bien por excederse, o bien por pedir datos no relevantes a la hora de recabar los mismos (Cebolla, 2008); así lo determina el artículo 5.2 de la Recomendación 1/2008 de 14 de abril *sobre el tratamiento de los datos personales en los servicios sociales de la Administración de la Comunidad de Madrid*, que desarrolla todo un *Listado de formularios incorrectos*.

En consecuencia, y aunque parezca obvio, vale la pena insistir en que no se incluya en el Sistema de Información de ningún centro, programa o servicio, registro alguno que no tenga una utilidad clara. Si se revisase con este criterio todos los registros existentes, el ahorro en tiempo y la mejora de la atención (gracias a tener que registrar menos cosas) sería más que considerable.

Además, todas las personas implicadas en el Sistema de Información deben encontrar utilidades en el mismo. Si no es así, el Sistema es frágil y tiene el riesgo de no cumplimentarse con la sistemática y el rigor requerido. Desde los responsables del centro, programa o servicio, hasta todos los profesionales implicados; y, por supuesto, con un especial interés en aquellos que son los proveedores primarios de la información, los responsables de su registro.

En el primer caso, utilidades para el control y la evaluación. En el caso de los profesionales que realizan los registros en su labor cotidiana, utilidades para la intervención y también para la gestión. **Si un profesional encuentra útil registrar determinada información y hacerlo de manera adecuada, porque con ello simplifica su propio trabajo (búsquedas, listados, informes, gestión...) estará mucho más implicado en el Sistema y éste se sustentará sobre**

---

<sup>7</sup> De la misma manera, todavía es posible encontrar algún formulario en algún centro o servicio social, donde en el dato relativo al *sexo* vemos la siguiente clasificación: “-hombre, -mujer, -otros”. Una forma de recabar datos excesiva, ya que en caso de rellenar la tercera casilla se estaría forzando al interesado a declarar sobre su vida sexual de forma implícita sin solicitarle el consentimiento. ¿Hombre, mujer u otros? ¿qué otros? ¿asexuales? ¿hermafroditas? ¿alienígenas? Ilegal e inútil.

una base sólida<sup>8</sup>. De ahí que, como más adelante veremos, una de las condiciones fundamentales de un buen Sistema de Información es que el tratamiento de datos en soporte informatizado sea democrático, es decir, permita utilidades no sólo a los responsables del centro, servicio o programa, sino al conjunto de profesionales implicados en el mismo, comenzando por quienes son los proveedores primarios de información, aquellos que tienen la labor de registrar datos en ese soporte.

### *Validez / fiabilidad*

La validez es la condición de un indicador para medir lo que realmente pretende medir y hacerlo, además, de forma precisa. Es muy importante ser riguroso a la hora de cuestionar la validez de toda la información que registramos, de manera que se eviten generalizaciones inadecuadas. Un caso frecuente, en este sentido, es identificar los usuarios de un determinado centro, servicio o programa con el conjunto de sus potenciales usuarios o destinatarios. Porque resulta fácil registrar información sobre los usuarios de un centro, servicio o programa. Digamos que *los tenemos a mano...* Y una vez obtenida esa información, resulta tentador generalizarla.

Así podemos describir con todo detalle las características de las personas que se alojan en un centro de acogida para personas sin hogar. Y a la hora de presentar esa información hacer extensible sus conclusiones a "las personas sin hogar". Evidentemente, no es lo mismo. Por ese centro sólo pasa una parte de las personas sin hogar, no todas, por supuesto. Otras utilizan otros centros, si los hay o no utilizan nunca estos centros. Por otra parte, cambios en la normativa del centro o en sus propias instalaciones (si permite o no alojarse a familias con menores de edad, si favorece o no el alojamiento de quienes encuentran empleo, los motivos para prolongar la estancia...) pueden hacer que de un año a otro cambie el perfil de sus usuarios. Lo cual no significa que pueda decirse que "cambia el perfil de las personas sin hogar". Por ejemplo, en los años siguientes a la puesta en marcha de apartamentos para estancias familiares en el Albergue Municipal de Zaragoza, se registró un substancial incremento del porcentaje de mujeres sobre el total de usuarios del centro ¿podríamos haber concluido al ver este dato en las correspondientes memorias, que "se incrementa el porcentaje de mujeres sin hogar" o alguna idea similar? Por supuesto que no.

Así pues, los datos y los consiguientes indicadores sobre los usuarios de un centro no son válidos para explicar cómo son el conjunto de personas de ese colectivo o sector de población. Aunque pueden aportar indicios, sin duda. Pero sólo eso. Y analizando todos sus posibles condicionantes.

La fiabilidad es la condición de veracidad de la información registrada ¿De qué sirve registrar datos cuya veracidad no podemos garantizar mínimamente? Siguiendo con el ejemplo del sistema de información de un centro para personas sin hogar, podemos plantearnos cuál puede ser la fiabilidad de los datos que se registran sobre "relaciones familiares", "nivel de estudio" u otros similares, que se basan exclusivamente en la declaración de los propios usuarios, sin documento alguno que lo pruebe, o posibilidad de contrastar esa información por parte de algún profesional. Cualquiera puede dar la respuesta que quiera a esas cuestiones, sin que se pueda garantizar si la misma se corresponde o no con la realidad, si es, por el contrario, un deseo, una fantasía o una percepción errónea del usuario. Por el contrario,

---

<sup>8</sup> Alberto Jiménez Moreno, Director de la Mancomunidad 2016 (engloba catorce municipios de Madrid con 58.000 habitantes, decía en las IV Jornadas de Protección de Datos de Carácter Personal en Servicios Sociales de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, que la puesta en marcha de la Ley es difícil porque es necesario un cambio de "*Cultura organizativa y de proceso*" de aquellas personas encargadas de recoger datos de carácter personal. Normalmente los cambios son vistos no como una mejora, sino como un incremento de trabajo, cuando en realidad estamos recogiendo datos sin sentido que nos hacen trabajar el doble. Este director abogaba por dos factores: "*un cambio de cultura organizativa*" y una "*formación continua*".

datos sobre edad, sexo, nacionalidad, que pueden obtenerse de un documento de identidad o pasaporte, pueden darse por muy fiables. Lo mismo que aquellos que se obtienen de los propios registros del centro, por ejemplo el año de primera estancia (para ver cuanto tiempo lleva esa persona utilizando el albergue), número de estancias, frecuencia de las mismas, excepciones, ayudas etc., para valorar factores de cronificación, como más adelante veremos.

### *Facilidad*

Para que un Sistema de Información sea *sostenible* -por utilizar un calificativo tan actual-, tiene que ser fácil. Poca explicación requiere esta afirmación para quienes tienen experiencia de trabajar en estos ámbitos, y saben muy bien que si el registro de la información es complicado, y perjudica la gestión o la intervención inherente al servicio que se presta, se corre el riesgo de ir abandonando los registros, o bien dedicándoles una atención escasa, cuando no simplemente falseando los datos para evitar el esfuerzo que supone obtenerlos.

Esta complicación o falta de facilidad puede venir derivada de la propia naturaleza del dato a registrar (por ejemplo, si hay que llevar a cabo un registro constante y excesivamente pormenorizado de los tiempos de trabajo<sup>9</sup>) o más frecuentemente de la saturación de datos que se deben registrar, sin apenas utilidad alguna.

La dificultad que supone registrar un determinado dato, sólo puede justificarse en proporción directa con la utilidad que ese dato tiene para la organización, la gestión o la evaluación del centro, servicio o programa. Sólo eso justifica un registro sistemático de determinados datos. Y no la necesidad de intervención individualizada, ya que, en ese caso, la información que se pueda y deba recabar, no debe ser en forma de cuestionario generalizado para la evaluación, sino como información específica contenida en una Historia Social.

Desde un despacho alejado de la gestión, resulta fácil imaginar una extensa batería de datos para elaborar con ellos multitud de estadísticas. Pero cada uno de esos datos, desde la perspectiva de quienes deben registrarlos en una práctica cotidiana, se convierte en un esfuerzo y un tiempo que, dato a dato, van sumando minutos en detrimento de la atención que deben o de la gestión que tiene que realizar. Un goteo de tiempo y sobreesfuerzo que dificultan el trabajo del propio centro, servicio o programa y, peor aún, que hacen perderlo a sus usuarios y transmiten una imagen de burocracia especialmente negativa en el caso de los servicios sociales.

De ahí la importancia de velar por la facilidad de los sistemas de información en los centros, servicios y programas sociales. No es algo banal, ni mucho menos. Es, como decíamos, una condición del *ser o no ser* del propio sistema de información.

### **Tratamiento de la información**

Los datos registrados requieren ser tratados para que aporten información significativa y útil tanto para la gestión como para la intervención. Hasta hace no muchos años este tratamiento se tenía que llevar a cabo de forma manual, lo que limitaba considerablemente las posibilidades de aprovechamiento de la información registrada. Cualquiera que recuerde el esfuerzo que suponía todos los años ver ficha a ficha (a veces miles) todos los registros de usuarios, o listados a mano de cualquier aspecto de la gestión de un centro, servicio o

---

<sup>9</sup> Algo que, a nuestro juicio, solo está justificado como ensayo o monitorización cuando interesa constatar con detalle las cargas de trabajo de una actividad profesional. Pero, en ese caso, en vez de implantarlo como un registro generalizado y permanente en el centro, servicio o programa, es más oportuno establecer un periodo limitado de registro -incluso en un reducido grupo de profesionales-, explicando con claridad la finalidad del esfuerzo que esos registros requieren, así como su carácter temporal.

programa, para elaborar la memoria anual o ese informe que se requería en cualquier momento, sabrá perfectamente lo que eso suponía de carga de trabajo, de tiempo, de cansancio...

Los soportes informáticos permiten, en la actualidad, no sólo un aprovechamiento extraordinario de los datos, sin ese gran esfuerzo manual, elaborando todo tipo de estadísticas y en los periodos que se requiera (diarias, semanales, mensuales, anuales, plurianuales o en periodos de tiempo específicos que se requiera), sino que permiten además, sin mayor esfuerzo, otras muchas utilidades: búsquedas, listados, elaboración de gráficos, informes, fichas, utilidades de gestión...

Sería anacrónico no tener informatizados los sistemas de información de un centro, servicio o programa de servicios sociales. O no hacerlo aprovechando al máximo las posibilidades que la informática proporciona. De hecho, la mayor parte de los centros, servicios y programas ya cuenta con ellos. Quizás el reto actual sea dar un paso más -que en algunos lugares ya se ha dado o ya se está dando-, de establecer sistemas de información en red que permitan articular en lo que sea necesario la información y la gestión en los distintos niveles de la organización, incluso superando los límites institucionales (Entidades Locales, Comunidades Autónomas, Ministerio). Estos sistemas en red no sólo permitirían ahorrar substancialmente costes (hacer un sistema único en lugar de que cada administración, centro o servicio tenga que hacer el suyo propio), sino que serían extraordinarias las ventajas para la gestión de los procedimientos, reduciendo la burocracia y facilitando el seguimiento y control de los mismos, y para la evaluación, proporcionando estadísticas agrupadas y homogéneas. Un objetivo que hoy es perfectamente posible teniendo en cuenta los medios técnicos y los costes.

Pero qué características debe tener un buen Sistema de Información en Servicios Sociales. A nuestro juicio debe ser

- Útil para todos los profesionales implicados
- Fácil (informatizado e intuitivo)
- Operativo.

### *Útil para todos los profesionales implicados*

Comentábamos anteriormente en relación con los registros, que estos deben ser útiles para todas las personas implicadas en la organización y de forma especial para quienes son responsables de registrar la información. A la hora del tratamiento de datos, esta consideración nos lleva a plantear la necesidad de romper los criterios piramidales en los que la cúpula jerárquica de la organización ejerce un control total sobre la información que no es compartido con la base, es decir, con quienes registran la información.

Los primeros beneficiados de los registros que realizan, tanto en forma de utilidades para la gestión como en análisis estadísticos, han de ser quienes registran la información. Los modelos de gestión excesivamente jerarquizados son inapropiados para gestionar los servicios sociales. Lo mismo ocurre con sus sistemas de información en estos aspectos. A los profesionales del conocimiento, como son los que están implicados en las organizaciones de servicios sociales, no se les puede excluir de las utilidades que los registros de su actividad pueden proporcionar, siempre que ello no entre en colisión con los niveles de protección de datos personales que tales Sistemas deben garantizar.

Porque plantear que los Sistemas de Información en Servicios Sociales deben aportar utilidades a todos los profesionales implicados en los mismos, no equivale a decir que cualquier profesional de una estructura de Servicios Sociales, pueda acceder a cualquier nivel de información del Sistema. Nos estamos refiriendo exclusivamente a utilidades relacionadas con su específica responsabilidad en la organización y, de manera general, a datos disociados,

en los que la información ya no aparece relacionada con personas identificadas o identificables<sup>10</sup>. Las estadísticas aportan datos disociados, ya que no pueden relacionarse en ningún caso con personas concretas.

Es normal que en organizaciones de Servicios Sociales un profesional pueda acceder a todo el expediente informatizado (Historia Social en su caso) dependiendo del grado que tenga asignado, siendo diferente en todo caso el grado de los trabajadores/as sociales al del equipo administrativo, al del responsable de seguridad, al del informático etc. El acceso a los datos de carácter personal siempre es restrictivo y por niveles, según establece la legislación de protección de datos<sup>11</sup>.

En este sentido, los Sistemas de Información en organizaciones de Servicios Sociales, cuando existen datos de carácter personal deben ser proteccionistas, piramidales y jerarquizados. Los datos de carácter personal, como son los contenidos en las Historias Sociales, deben ser estrictamente protegidos y las actuaciones relacionadas con el acceso y utilización de tales datos quedan perfiladas dentro del deber de secreto profesional que marca tanto el Código Deontológico como la normativa de protección. Sin embargo, ello no entra en contradicción con la necesidad que aquí defendemos, de que los Sistemas de Información en organizaciones de Servicios Sociales sean lo suficientemente flexibles como para que todos los profesionales implicados puedan acceder a la generalidad de la información, para no caer en la desinformación o en la disgregación de la misma. Es el caso de determinadas utilidades de gestión, para los profesionales implicados (búsquedas, listados...), así como el acceso a las utilidades estadísticas que pueden resultar muy útiles a todos los profesionales de la organización, se accede a ellos siempre que la información esté disociada.

### *Fácil*

También en el tratamiento de la información la facilidad es una condición esencial para desarrollar todas sus utilidades. Un sistema informatizado e intuitivo, que pueda utilizarse sin necesidad de complicadas operaciones que requieran una alta especialidad en el manejo de herramientas informáticas. Sólo así podrá tener el uso cotidiano que la gestión de un centro, servicio o programa requiere, y para lo cual han de estar diseñados los sistemas que permiten registrar y tratar la información.

### *Operativo*

Cada dato, de manera aislada, aporta muy poca información. Es necesario ponerlo en relación con otros datos para encontrar significados útiles a efectos de evaluación o gestión del centro, servicio o programa. Y esta es la auténtica labor profesional: definir esas relaciones entre variables para que constituyan en todo el sentido de la expresión, *indicadores* útiles para evaluar aquellos aspectos que interese. Las diferentes estadísticas son, en definitiva, el resultado de esta relación entre indicadores.

En algunos casos las dimensiones que se pretende evaluar tienen carácter cuantitativo, y no ofrecen otra dificultad que seleccionar las variables correspondientes y relacionarlas

---

<sup>10</sup> El procedimiento de disociación aparece en el artículo 3 de la ley 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, y es *aquel que permite todo tratamiento de datos personales de modo que la información resultante que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable*.

<sup>11</sup> Así lo desarrolla el Reglamento: Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, en su título VIII "de las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal" cuando desarrolla el documento de seguridad. De la misma manera, la Recomendación 1/2005 de 5 de Agosto de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre uso, custodia y archivo [...] de la Historia Social, que establece el acceso restringido por niveles a los sistemas tanto manuales estructurados como en soportes informáticos.

adecuadamente. Pero en otros casos hay aspectos que no pueden definirse directamente en términos cuantitativos, pero que resultan útiles para valorar aspectos que podamos considerar de interés. Aspectos como satisfacción, participación o cronificación, no son directamente mensurables. Para incorporarlos a un Sistema de Información, si consideramos oportuno hacerlo, es preciso definir criterios para hacerlos operativos a través de variables que puedan ser medidas.

Por ejemplo se puede operativizar el concepto de "cronicidad" a partir de las estadísticas de un centro de alojamiento para personas sin hogar, tal como se realiza en el Albergue Municipal de Zaragoza. Para la gestión del centro resulta muy útil conocer la situación y, sobre todo, las tendencias de cronificación que muestran sus usuarios, tanto a nivel general como particular en cada uno de ellos. Sin embargo el concepto "cronificación" no es operativo ¿qué es un "crónico"? Podemos dar definiciones de cronicidad señalando que se trata de alguien que se habitúa a vivir en una situación, adquiriendo determinadas formas de vida y sin una clara perspectiva de salir de ella. Pero eso ¿cómo puede "medirse"? Es necesario fijar algunas dimensiones mensurables que, convenientemente relacionadas, puedan "indicarnos" cual es la dimensión del fenómeno que pretendemos analizar, en este caso, la cronificación.

*Para operativizar el concepto de "cronicidad" en las estadísticas del Albergue Municipal de Zaragoza se utilizan dos criterios operativos:*

- su "antigüedad" como usuario del mismo, reflejada en el año en el que hizo uso del centro por primera vez.
- el número de veces que una misma persona utiliza el Albergue en un mismo año.

El primero de los criterios trata de constatar que una persona lleve mucho tiempo utilizando los servicios para personas sin hogar. Eso nos puede dar una idea de su cronicidad, sin duda. Este sería el resultado para el año 2009 en el Albergue Municipal de Zaragoza:

Año de llegada	Nº de personas	%
2009	1.663	51,5 %
2008	300	9,5 %
2007	165	5,2 %
2006	126	4,0 %
2005	130	4,1 %
Anteriores	819	25,8 %
<b>TOTALES</b>	<b>3.238</b>	<b>100 %</b>

Ahora bien, podría ocurrir que una persona que utiliza el centro en el año en cuestión (2009) y que ya lo utilizó anteriormente hace 5 años o más (en el 2005 o años anteriores) sea, por ejemplo, un temporero, que en uno de aquellos años utilizó el centro camino de la zona donde iba a trabajar o a buscar trabajo (una circunstancia muy habitual en este centro), porque no tenía recursos suficientes para pagarse una pensión o un hostel, y que en 2009 ha vuelto a utilizar el centro por el mismo motivo. No podemos considerar una persona sin hogar cronificada a este usuario, que bien puede tener un domicilio y una familia con la que reside habitualmente, excepto en estos momentos en los que se desplaza en busca de un trabajo temporero estacional.

Por eso es necesario cruzar este criterio de "antigüedad" en el centro, con otro que evite este tipo de interpretaciones erróneas. Ese otro criterio es el del número de veces que cada persona utiliza el Albergue en el año en curso (2009). Parece lógico pensar que alguien que sólo va de paso ocasionalmente (como el antedicho temporero) utilizará el centro una vez o,

como mucho, dos veces (al ir y al regresar de su lugar de trabajo). Sería muy extraño que una persona que no esté sin hogar de forma habitual, utilice el centro en tres ocasiones o más en el mismo año. Así pues, ya contamos con otro criterio de cronicidad. Este es su resultado en las estadísticas del Albergue Municipal de Zaragoza en 2009:

una	dos	tres	Cuatro o más	TOTAL
2.470	494	167	42	3.173
77,8 %	15,6 %	5,3 %	1,3 %	

Sólo queda cruzar ambas referencias -número de veces que utilizan el Albergue en 2008, y año en que utilizan el Albergue por primera vez-. Este es el resultado:

Año de llegada	una	dos	tres	cuatro	TOTAL	%
2009	1.452	153	22	6	1.663	51,5 %
2008	208	61	25	6	300	9,5 %
2007	118	33	8	6	165	5,2 %
2006	84	28	12	2	126	4,0 %
2005	90	28	11	1	130	4,1 %
anteriores	518	191	89	21	819	25,8 %
<b>TOTALES</b>	<b>2.470</b>	<b>494</b>	<b>167</b>	<b>42</b>	<b>3.173</b>	
<b>%</b>	<b>77,8 %</b>	<b>15,6 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>1,3 %</b>		

Evidentemente, no podemos considerar "crónico" a ninguna de las 1.452 personas registradas en la casilla superior izquierda: llegan al centro por primera vez en 2009, y lo utilizan sólo una vez. Y sería lógico suponer que quienes se ubican en el extremo opuesto -las 21 personas que utilizaron el centro por primera vez hace 5 años o más y que en 2009 han hecho uso del mismo en cuatro ocasiones o más-, son los que con mayor motivo podríamos considerar "crónicos".

Así pues, para operativizar el concepto de "crónico" consideramos aquellas personas que hace 5 años o más que utilizaron el albergue por primera vez (antigüedad) y que en el año en cuestión (2009) lo utilizan tres veces o más (frecuencia de uso). Es decir, las cuatro casillas extremas en el anterior cuadro.

Pero si estos son los "crónicos", contemplamos también una franja de "pre-cronicidad", a los que consideramos "habituales". El criterio, en este caso, es básicamente topológico (de proximidad). Es decir, trasladado al recuadro anterior, aquellas casillas que limitan con las que hemos definido de cronicidad. Es decir, aquellas personas que utilizaron el Albergue por primera vez hace 4 años o más (2005 o anteriores), y que utilizan el centro más de una vez en el año en curso, excluyendo a los que entren en la categoría de "crónicos".

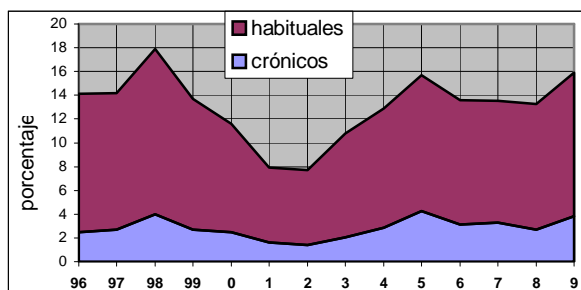
Así obtenemos el resultado final, operativizando el concepto de cronicidad en dos categorías: "crónicos" y "habituales", que para el año 2009 arroja el siguiente resultado:

Habituales		Crónicos	
Número	%	Número	%
383	12,1 %	122	3,8%

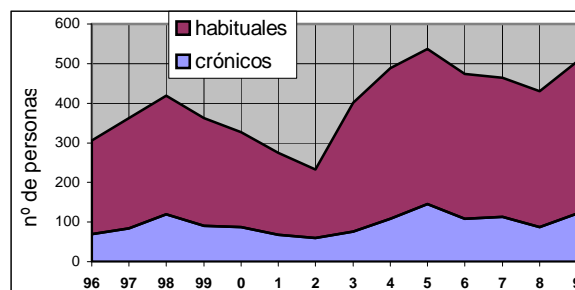


que son las que posteriormente trasladamos a los correspondientes gráficos de tendencia (números absolutos y porcentajes), registrando el resultado de los diversos años en el periodo analizado:

Porcentaje de usuarios habituales y crónicos  
(1996 / 2009)



Número absoluto de usuarios habituales y crónicos  
(1996 / 2009)



A partir de todas las consideraciones que hemos ido expresando sobre el registro y tratamiento de la información, hemos incluido en el Anexo II un ejemplo de diseño de un Sistema de Información de un centro de servicios sociales.

### Presentación de la información

Una vez tratada la información, debe presentarse en forma adecuada para que pueda ser conocida por todos los implicados o interesados en la misma. Analizaremos a continuación algunas condiciones de esta presentación, como es el carácter público; así como algunos de los formatos adecuados para ello, tales como las Memorias y el Panel de Control.

#### *Carácter público*

Parece oportuno comenzar las reflexiones sobre la presentación de la información relativa a los resultados de la gestión de un centro, servicio o programa de servicios sociales, señalando que siempre que éste se gestione en el marco de una Administración Pública, sus resultados deben de estar disponibles para cualquier persona interesada. De la misma manera, cuando el centro, servicio o programa, aun siendo titularidad de una empresa u organización no gubernamental, sea financiado total o parcialmente con fondos públicos, es exigible este carácter público de la información sobre sus resultados.

Conviene tenerlo en cuenta tanto por exigencias legales-institucionales como éticas, en el caso de los profesionales de los servicios sociales. El carácter público de la información no nos obliga, evidentemente, a publicar los resultados. Aunque es buena práctica hacer una síntesis de los aspectos más destacados, para entregarla a las personas más directamente implicadas en el centro, servicio o programa, particularmente a sus usuarios. De hecho, uno de los derechos de los usuarios y consumidores es el derecho a la información<sup>12</sup>; y los resultados de la gestión contienen información tan importante como los costes unitarios de los servicios, el número de usuarios o de servicios, etc. En el Anexo III, puede verse, a modo de ejemplo, la Tarjeta de información sobre el Centro de Acogida utilizada en el Albergue de

<sup>12</sup> Art. 51 de la Constitución, y art. 2º de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Art. 5 de la Ley Orgánica 15/99 de 13 de Diciembre de creación de Datos de Carácter Personal. Art. 12 del Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre.

Zaragoza, para informar a los usuarios sobre diferentes aspectos relativos a la gestión del centro.

Como decíamos, el carácter público de la información sobre los resultados de la gestión de un centro, servicio o programa no exige que se publiquen los mismos, pero sí que los tengamos a disposición de cualquier persona que los requiera: usuarios, trabajadores del centro, políticos de la oposición, alumnos para un trabajo de clase, periodistas... Y, en todo caso, a no poner trabas a dicho acceso. Nos estamos refiriendo, por supuesto, a información estadística, es decir, información que preserve la intimidad de cada una de las personas usuarias del centro, servicio o programa mediante el *procedimiento de disociación de datos* que establece el artículo 3 de la Ley 15/1999

### *Memorias*

La elaboración de la *Memoria* es una tarea que inevitablemente han de realizar los responsables de cada centro, servicio o programa. Una tarea que a muchos de estos responsables "amarga", por decirlo en lenguaje coloquial, el principio del año. Su elaboración no sólo es exigencia de racionalidad (necesidad de información que permita conocer el desarrollo de dicha gestión), sino que es, así mismo, una exigencia institucional que afecta, de manera imperativa, a todos los centros o servicios de titularidad pública, así como a aquellos de titularidad privada financiados con fondos públicos. Merece pues que le dediquemos todo el interés, y no la veamos sólo como una exigencia burocrática.

Comentaremos aquí tres aspectos que nos parecen especialmente útiles para una buena presentación de la información sobre la gestión de un centro, servicio o programa, en definitiva, para la elaboración y presentación de su *Memoria*: a) La redacción a modo de pirámide invertida; b) la exposición de ideas y opiniones; c) el análisis de tendencias.

**Pirámide invertida.** La Memoria es un documento técnico, pero con una finalidad comunicativa. Por eso su elaboración debe orientarse en criterios para elaborar un informe de manera comunicativa. Y esos criterios nos dicen que la información debe presentarse en forma de pirámide invertida, es decir, situando al principio los aspectos más destacados o que más interesa señalar, y continuar en orden descendente hasta terminar con los de menos importancia. De la misma manera, comenzar situando los aspectos más globales y, en orden descendente, terminar con los detalles.

Esta forma de presentación de un informe escrito, en este caso, una Memoria tiene por finalidad dar a conocer los resultados de una gestión. a las personas interesadas en ello les interesa de los datos y conclusiones generales al detalle y explicación de cada uno de los aspectos contenidos en los mismos. La memoria puede comenzar con una síntesis de los resultados más generales o importantes y con una valoración global de los mismos. Aspectos que en muchas Memorias se deja para el final, como resumen de sus contenidos. En un esquema comunicativo, a cualquier persona interesada en los contenidos de la Memoria le interesa más comenzar conociendo los resultados globales (y su interpretación), sin tener que leer todo el documento para llegar a ellos, o comenzar directamente por el final. En el Anexo IV puede verse un ejemplo de memoria utilizando la técnica de la pirámide invertida.

### *Ideas-Opiniones*

La esencia de una Memoria no debe ser recopilar y presentar datos, sino ideas. Sin embargo hay quien menosprecia las opiniones, por subjetivas, y frente a ellas eleva los datos a la

categoría de objetividad y paradigma de profesionalidad<sup>13</sup>. Sin embargo, los datos, en sí mismos, no son nada. A no ser que se identifique *objetividad* con carencia de significado.

Pero, ¿qué *objetividad* es posible en los temas sociales? La constatación de un dato es sólo eso, un dato. Por eso, no vale la pena expresar datos sin acompañarlos de la explicación o interpretación que sugieren.

Por supuesto, la interpretación de los datos que realiza el profesional o los profesionales responsables de elaborar la Memoria, tampoco puede elevarse a la categoría de objetiva, y considerarla la única interpretación posible. Hay que ser conscientes de ello. Debemos adoptar una actitud científica. Y la actitud científica requiere: a) Fundamentar las interpretaciones en alguna "referencia", como puede ser una estadística elaborada con rigor. b) Situar en lo que vale la experiencia y las *percepciones* que de la misma se derivan; intuiciones que pueden explicar los resultados de una estadística, y también, en algunos casos, cuestionarla (los números pueden estar *equivocados*, por supuesto). c) Ser conscientes de que por muy fundamentada que una interpretación esté en datos, en un saber profesional y en la experiencia, siempre puede ser cuestionada desde otras perspectivas o percepciones, tal como señalara Ortega y Gasset "*Ciencia es todo aquello sobre lo que se puede debatir*". Esa es la auténtica actitud científica que debe orientar la elaboración de una Memoria.

Imaginemos un médico que al hacer un diagnóstico se limitara a exhibir un listado de números, resultado de las diversas pruebas realizadas, sin *interpretarlas* dando su juicio profesional de lo que significan en relación con la salud de la persona a quienes se refieren, así como para proponer la intervención que considere conveniente. Precisamente lo que se espera de un profesional es que utilice su saber y su experiencia para interpretar datos, en este caso sobre la salud, pero igual podríamos decir en cualquier otra disciplina. Por supuesto que ese facultativo, si aborda con actitud científica una cuestión importante que debe valorar, recomendará a la persona afectada que contraste su interpretación con la de otros profesionales, o incluso lo hará él mismo, consciente de que unos mismos datos, relacionados de una u otra manera, o con unas u otras percepciones profesionales, pueden dar como resultado diversas interpretaciones.

Lo mismo tenemos que hacer en Servicios Sociales si queremos actuar con profesionalidad y con actitud científica: no buscando "objetividad" en los datos, sino en nuestra capacidad de utilizarlos adecuadamente, de interpretarlos en base a nuestro saber y experiencia, sin la pedantería de considerar nuestra interpretación profesional como la única válida e incuestionable y, consciente de ellos, contrastar nuestra interpretación con otros profesionales u otras perspectivas.

Así, los datos deben ser referencia y apoyo para la interpretación profesional al elaborar una Memoria. Y por eso, al presentarlos deben preceder, acompañar o mostrarse a continuación de cualquier afirmación, para fundamentarla. Y siendo así, no deben tener una presencia sobredimensionada en la Memoria. En ningún caso pueden tener un carácter central o protagonista, como ocurre cuando se presentan tablas que ocupan toda o la mayor parte de una página, dejando sólo un lugar residual a un escueto comentario sobre los mismos y, en ocasiones, ni siquiera eso.

En el cuerpo principal de la Memoria sólo se deben incluir los datos más significativos, y dejar para anexos los detalles que se pueden presentar en tablas, series... Es erróneo pensar que un mayor número de datos y un mayor detalle de los mismos representan una mayor información. Por el contrario, el exceso de datos y detalles puede dificultar la comprensión de su significado y, en todo caso, si se incorporan en el texto rompen la lógica discursiva, con lo que perjudican la exposición de ideas.

---

<sup>13</sup> "*Cuando uno quiere permanecer estrictamente "científico" termina por no hacer otra cosa que compilar datos. ¿Pero qué es un dato? Es imposible poner la linde entre un hecho y la interpretación de un hecho*". S. Paniker.

Por eso, si se considera oportuno incluir alguna tabla de datos, hay que procurar que no ocupe, en ningún caso, un espacio superior a una cuarta parte del folio, aproximadamente. Además debe ir en un contexto apropiado para fundamentar el argumento, información o idea del apartado correspondiente, y siempre acompañada de la interpretación de su significado.

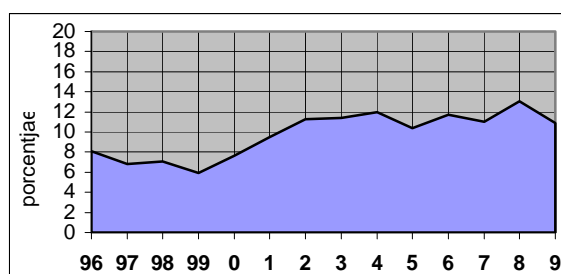
### *Tendencias*

Uno de los errores más frecuentes en los que podemos caer al interpretar datos y presentar sus resultados, es mostrar como tendencia aquello que sólo es coyuntural. En muchas Memorias la comparación del dato de un ejercicio con el del año anterior, se interpreta de manera categórica afirmando que *aumenta* o *disminuye* esto o aquello. Incluso se generaliza lo que es un incremento o descenso en determinadas categorías de usuarios o de demandas, a lo que puede ser un aumento o descenso de ese rasgo en el conjunto de la población afectada, o de la situación de necesidad que refleja la demanda. Por supuesto, pueden ser “indicadores” de ese cambio, pero nunca se puede generalizar ni asociar directamente a ese dato del centro, programa o servicio. La realidad es mucho mayor, en cualquier caso, que la que esa respuesta institucional representa.

Tomando como ejemplo los datos arrojados por la estadística anual de un centro de personas sin hogar, se muestra que el porcentaje de mujeres que utilizan el centro sobre el total de personas usuarias del mismo, se incrementa en dos puntos porcentuales respecto al año anterior. Sería erróneo generalizar este resultado afirmando algo así como “se incrementa el número de mujeres entre las personas sin hogar” o “cada vez hay más mujeres sin hogar”. En primer lugar, porque no se puede identificar “usuarias” de ese centro con todo el conjunto de “personas sin hogar”, que es lo que se haría con una afirmación como las anteriores. Pero en segundo lugar, habría que considerar si ese incremento responde o no a cambios habituales y no coincidentes en la evolución de ese dato; es decir, si en años anteriores el porcentaje de mujeres usuarias del centro sobre el total de usuarios, muestra una oscilación de más/menos dos puntos porcentuales, con lo cual el resultado de más de dos puntos de este ejercicio respecto al anterior, no es otra cosa sino una oscilación normal que no indica cambio de tendencia alguna. O que pudiera haber ocurrido algo en la propia gestión del centro (cambio en su reglamento o en los criterios de aplicación, nuevo servicio...) que explique un incremento del número y porcentaje de mujeres que utilizan el centro.

El gráfico de tendencia, para el caso del Albergue Municipal de Zaragoza muestra que cuando se pusieron en marcha los apartamentos familiares, que permitían acceder al centro mujeres con hijos menores a cargo, que antes no podían hacerlo, el porcentaje de mujeres usuarias aumenta.

Porcentaje de mujeres sobre el total de usuarios del albergue (evolución anual)



De la misma manera, viendo este gráfico, y a pesar de los aumentos/descensos en diente de sierra desde el año 2002, ¿alguien se atrevería a afirmar en el año 2006, a pesar del incremento de este indicador, que “aumenta el porcentaje de mujeres usuarias del centro”,

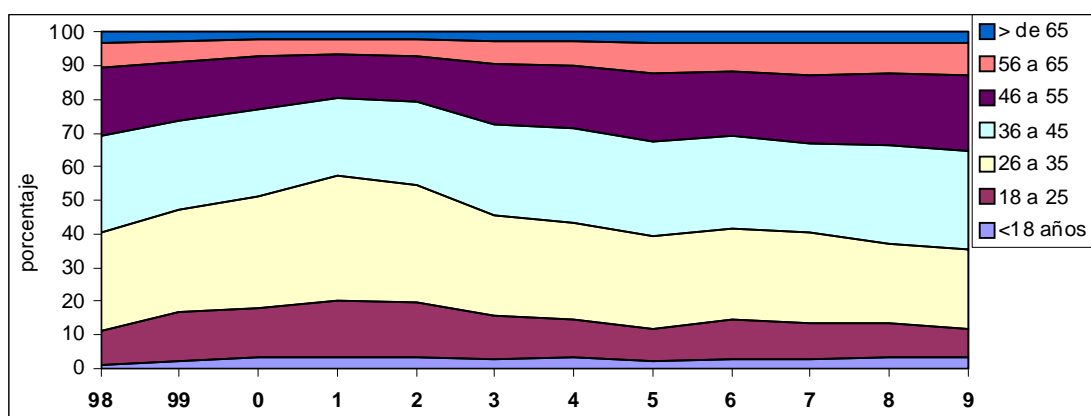
o a afirmar lo contrario en 2007, a la vista de su descenso? En 2008 se rompe, por primera vez, ese techo del 12 %. Pero en 2009 el porcentaje vuelve a situarse en ese intervalo de "normalidad", con un 10,9 %.

Trabajar con tendencias aumenta la capacidad de interpretación de un dato y hace que sea más cualificada, aportando perspectivas.

Para construir una tendencia es necesario mantener de manera sistemática un registro a lo largo de años. Al menos periodos de cinco años, para poder valorar la evolución de ese dato o indicador con una cierta perspectiva. Se requiere para ello que sean datos de fácil manejo y registro. Vemos otro ejemplo, con otra característica básica de cualquier población, en este caso de los usuarios de un centro, la edad.

La variable "sexo" es una variable cualitativa y nominal. La edad es una variable cuantitativa y discreta. En el siguiente gráfico, está representada una serie temporal de trece años, como en el ejemplo anterior, y referida a la misma población: los usuarios y usuarias del Albergue Municipal de Zaragoza:

Estructura por edades de las personas que utilizan el albergue (evolución anual)



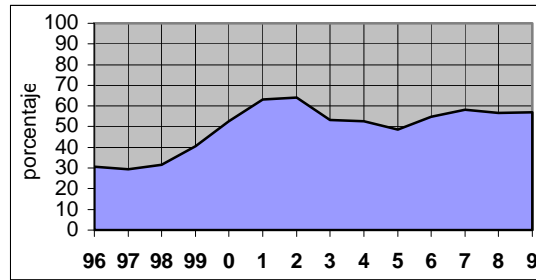
Un gráfico como este permite realizar interpretaciones mucho más motivadas y con perspectiva, que si nos limitásemos a constatar la relación de un ejercicio con el inmediatamente anterior ¿Alguien podría repetir, a la vista de esta tendencia, ese lugar común tan extendido de que *cada vez son más jóvenes las personas sin hogar*? Ni esta serie puede generalizarse al conjunto de "personas sin hogar" (puede ser un indicador interesante, pero sólo eso), ya que hace referencia exclusivamente a los usuarios de un determinado centro, ni tampoco es la información que podría deducirse de una serie como ésta. Puede verse así que entre los años 1998 a 2001 se constata una ligera tendencia al rejuvenecimiento del colectivo de usuarios de este centro (quizás debido al incremento de usuarios de procedencia extranjera que se registra en esos años y que son, en su mayor parte, personas muy jóvenes). Sin embargo, desde el año 2002 la composición por edad de los usuarios del centro registra una ligera, pero continuada, tendencia al envejecimiento. Así en 2009, la estructura por edades de los usuarios del Albergue es sensiblemente más envejecida que en 1998, y mucho más que en el año 2001.

Y ya que en este ejemplo hemos mencionado una posible causa para explicar o interpretar determinada tendencia, podemos comentar lo interesante que resulta precisamente comparar diferentes tendencias para encontrar correlaciones entre unas y otras características o circunstancias, como por ejemplo entre *nacionalidad y cronificación*.

El siguiente gráfico representa la tendencia de personas de procedencia extranjera en el Albergue (en porcentaje sobre el total de usuarios del centro). Como se pone de manifiesto,

el incremento de usuarios de origen extranjero se produce a partir del año 1998 y se mantiene en una progresión constante en los 3 siguientes años, hasta alcanzar su *meseta* en los años 2001 y 2002 (año de máximo porcentaje), a partir del cual desciende en 2003, para reubicarse en nuevo intervalo de normalidad que se mantiene en los años siguientes (entre un 50 y u 60 %).

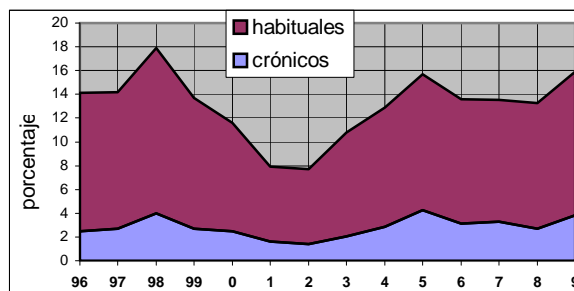
Porcentaje de personas de nacionalidad extranjera sobre el total de personas que utilizan el Albergue (evolución anual)



Podemos suponer, *a priori*, esta relación: *el incremento de usuarios de origen extranjero en el centro, permite pensar que a corto o medio plazo conllevará un incremento en la cronificación, siendo que algunas de estas personas se incorporarán al grupo de usuarios cronificados.* Pero una cosa es suponer que esto puede ocurrir, y otra es constatarlo en la realidad, e incluso cuantificarlo. Eso es lo que podemos hacer al relacionar el anterior gráfico de tendencia, con el que cabría esperar respecto al de cronificación.

A efectos de las estadísticas del Albergue, a partir del cuarto año en el que una persona es usuario del centro, si se daba otra condición -que utilizara el centro en dos ocasiones o más durante el año de referencia- ya se consideraba habitual. En consecuencia, si la correlación supuesta existe, a partir del año 2002 (cuatro años después de 1998) el gráfico de tendencia de cronificación debería registrar en cuanto a usuarios "habituales" un crecimiento similar al que se aprecia en la tendencia de usuarios de origen extranjero en el Albergue a partir de 1998.

Porcentaje de usuarios habituales y crónicos (evolución anual)

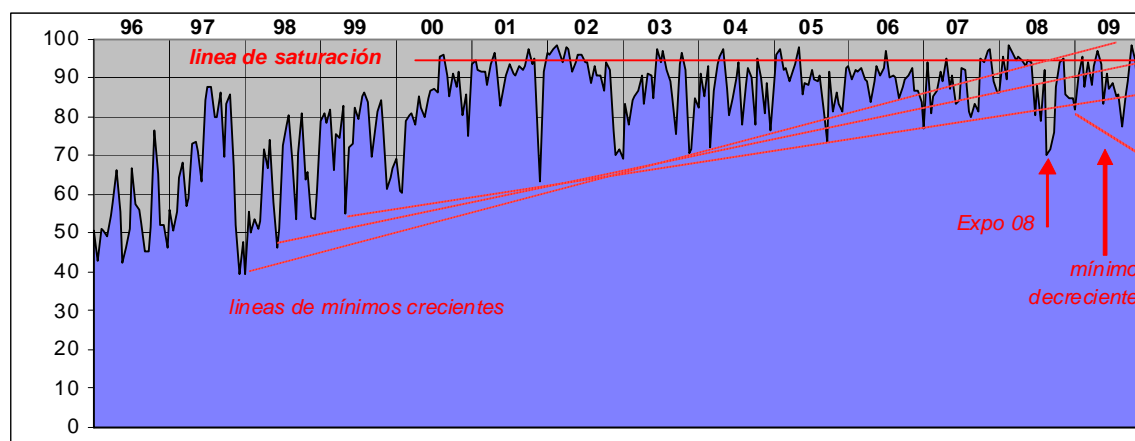


Pues bien, en este gráfico de tendencias de cronificación, esta hipótesis se ve plenamente confirmada, y así a partir de 2002, como se predecía, el porcentaje de usuarios "habituales" experimenta una tendencia ascendente durante cuatro años, en correspondencia con lo que ocurre en la tendencia de "usuarios de origen extranjero a partir de 1998". Y, de la misma manera, desciende y se estabiliza, cuatro años después de 2002, año en el que comienza a descender y posteriormente a estabilizarse en un nivel más elevado, el porcentaje de extranjeros sobre el total de usuarios del centro.

Como todos estos ejemplos ponen de manifiesto, las series temporales prolongadas que reflejan la tendencia de una determinada variable (característica de usuarios, ocupación o uso de determinado servicio, valoración o satisfacción, incidencias...), aporta muchos elementos para la interpretación, bien en si misma o bien relacionándola con otras tendencias, como en el ejemplo anterior. En todos estos ejemplos hemos visto series de 12 años, con registros anuales. Pero cuando estas series son aún más prolongadas o el periodo de análisis es inferior a un año, como en el ejemplo que veremos a continuación, la información que aporta y las oportunidades para interpretar situaciones y para predecir y tomar decisiones se incrementa aún más.

En el siguiente gráfico vemos reflejado uno de los indicadores más útiles para gestionar un centro residencial no permanente, como es un Albergue de Transeúntes: el **porcentaje de ocupación**. Como todo profesional de estos centros sabe perfectamente, a lo largo del año se producen variaciones significativas en esta ocupación (que en cada ciudad o centro tienen características y momentos diferentes), de manera que saber si existen regularidades que se repitan en estas variaciones, sus ritmos, su duración, su intensidad... es algo importante para poder organizar el centro (realizar obras de reforma o adaptación de determinados espacios, previsión de necesidades de plantilla o de cargas de trabajo, etc.). Eso es lo que se puede obtener si se elabora una tendencia con registros suficientemente detallados. En el Albergue Municipal de Zaragoza consideramos que el periodo más adecuado para construir esta tendencia era la quincena; el día o la semana nos parecían demasiado afectables por coyunturas, de manera que su registro en una serie temporal daría un resultado poco claro; por otra parte, el mes nos parecía un periodo demasiado largo. De ahí que optásemos por la quincena como unidad de referencia. El siguiente gráfico refleja el porcentaje global de ocupación del centro desde el 1 de enero de 1996 hasta finales de 2009:

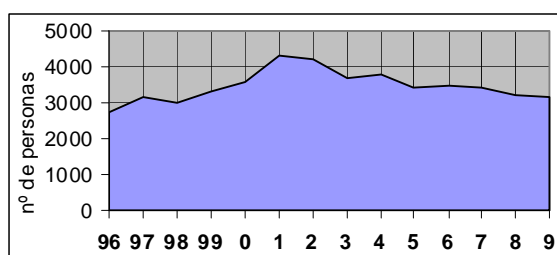
Porcentaje global de ocupación del Albergue Municipal de Zaragoza  
-1 de enero de 1996 a 31 de diciembre de 2009-



Lo primero que se aprecia en esta espectacular serie (336 registros) es una tendencia creciente que se refleja desde su inicio y que estuvo claramente definida por una cada vez menor *profundidad* de los picos descendentes, es decir, cada vez los momentos de baja ocupación son menos intensos. Las líneas que hemos trazado para señalar esta tendencia así lo expresan. Ahora bien, como es lógico, una tendencia creciente tiene su límite, de manera que las siguientes líneas, aún siendo crecientes, van haciendo más suave su *pendiente*. Y lo que resulta más sorprendente: estas tendencias de *mínimos crecientes* se quiebran precisamente desde finales de 2008, coincidiendo con la profunda crisis económica que afecta a nuestro país, y marca desde entonces la tendencia contraria, los *mínimos decrecientes* que se prolonga hasta el final de la serie. Era difícil predecir un cambio de

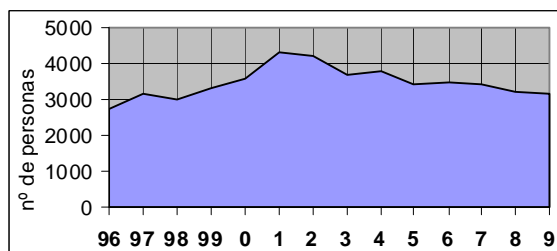
tendencia como ese en una situación de crisis ¿es que la crisis económica no está llevando más gente a la calle? A la vista de estos datos, no. La situación económica por si sola no hace que una persona se vea en la calle; las redes familiares –el otro eje de la integración- parece que están funcionando. Algo que confirma también otra tendencia, que registra una tendencia decreciente sostenida desde 2001, en el descenso del número de personas diferentes que utilizan el Albergue (con una reducción en estos 10 últimos años de más de 1.000 personas, un 25 %).

Nº absoluto de personas diferentes que utilizan el Albergue (evolución anual)



Pero si relacionamos esta tendencia con otras, que indican un incremento en la cronificación (tendencia decreciente de nuevos usuarios, incremento de usuarios crónicos, que ya hemos visto...), entonces podemos formular la hipótesis que si bien la crisis económica no está llevando a más gente a vivir sin hogar (al menos de momento), lo que está produciendo es una mayor dificultad para que quienes ya se encuentran en esa situación puedan salir de ella.

Nº absoluto de personas diferentes que utilizan el Albergue (evolución anual)



Estas son algunas de las muchas conclusiones que pueden obtenerse de esta tendencia. Pero tan importantes o más son las coyunturas que se repiten y evidencian lo que antes decíamos: los ciclos estacionales de ocupación. Así podemos precisar que en el Albergue de Zaragoza los tres momentos de mayor ocupación a lo largo del año, corresponden con tres momentos de especial intensidad en las actividades agrícolas estacionales en zonas próximas: inicio de primavera, verano (recogida de fruta) y otoño (vendimia y fiestas del Pilar). Por el contrario, y contra lo que pudiera pensarse, las épocas de más frío (el invierno, el cambio de año) son las de menor ocupación, sin la presión de todo ese colectivo de personas en busca de trabajos temporeros que, en esa época del año, intentan encontrar trabajo en otras zonas más al Sur.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Hay otros muchos detalles que permiten interpretar lo que ocurre en cuanto a la ocupación de este centro, y que sería complicado explicar aquí. Sólo como curiosidad señalar la inesperada *bajada* en la ocupación del Albergue en 2008, que coincide exactamente con el periodo de celebración de un evento como Expo Agua 2008. Esa bajada, junto a otros datos de ocupación y uso de los servicios durante el año, vienen a confirmar una percepción de los profesionales del centro, en el sentido de que en lugar



En definitiva, trabajar con tendencias y no sólo con la inmediatez del dato y su comparación con el del año anterior, es como ir conduciendo de noche con las luces largas, en lugar de con las cortas.

### *Panel de Control*

La Memoria no es el único documento en el que se pueden reflejar los resultados de la gestión de un centro, servicio o programa. Es un documento de carácter anual y detallado. Son necesarios otros formatos de más fácil manejo y visualización que complementen la información contenida en la Memoria. Ese es el papel del llamado *Panel de Control*, o también *Cuadro de Mando*, un documento que presenta de forma muy gráfica la información que se considera básica o fundamental en una determinada gestión. Podíamos poner el ejemplo del panel de control en un coche: una serie de instrumentos muy gráficos que permiten, de un simple vistazo, conocer la velocidad, las revoluciones, la reserva de combustible, la temperatura del aceite, el nivel de la batería..., con una percepción muy intuitiva. Algo así es lo que pretende un Panel de Control de un centro, servicio o programa: proporcionar una información gráfica de los aspectos que se consideren más importantes de su gestión, actualizada y accesible en todo momento con facilidad y de forma muy intuitiva. Una información que puede referirse a un determinado momento, o que expresa la evolución en el tiempo de esa variable.

Siguiendo con el ejemplo del coche, la Memoria representaría el diagnóstico detallado que se hace en el taller de todos los elementos estructurales del vehículo en un determinado momento, mientras que el Panel de Control es el referente que tiene en cada momento la persona que conduce el vehículo, para controlar, *sobre la marcha*, su evolución.

Para construir un Panel de Control se deben seguir los siguientes pasos:

- 1º. Determinar los principales aspectos de la gestión o características de los usuarios que se considera necesario controlar.
- 2º. Definir las variables o indicadores con los que se va a monitorizar cada uno de estos aspectos. Han de ser variables muy fáciles de registrar, ya que requieren constancia en el mismo, algo imposible de conseguir si resultan dificultosas.
- 3º. Definir la periodicidad con la que se va a presentar el resultado de esa variable o indicador (diario, semanal, quincenal, mensual, anual...)
- 4º. Seleccionar el grafismo más apropiado para visualizar el momento o la evolución de esa variable o indicador. Es éste un aspecto muy importante, ya que de él depende que el Panel cumpla su función de visualizar esos aspectos de la forma más intuitiva posible. Además de los tradicionales diagramas (de barras, circulares...), pueden utilizarse cualquier otro grafismo, como termómetros o iconos alusivos al aspecto a controlar.

La presentación de un Panel de Control puede ser en formato papel (Anexo V), en cuyo caso no debería ocupar más de un folio por ambas caras, bien impreso y presentado en una funda o soporte plastificado, o también en soporte informatizado (Anexo VI), en cuyo caso ofrece muchas y muy variadas posibilidades.

Estas han sido algunas consideraciones sobre la evaluación y, más en concreto, sobre los Sistemas de Información de centros, servicios y programas sociales. Confiamos que, a la vista

---

de producirse el esperado "efecto llamada", lo que se produjo es un inesperado "efecto disuasorio" del evento, al pensar los tradicionales usuarios del centro que el mismo estaría absolutamente superado durante *la Expo* (lo que a buen seguro les llevó a recalar en otras ciudades), unido a todos esos mitos sobre la presión policial a las personas que están en la calle y que pueden dar mala imagen de una ciudad cuando se celebra en ella un evento importante (algo, por cierto, absolutamente falso, y que la rumorología convierte en verdadero, con los efectos que en este gráfico se pueden visualizar con tal nitidez).

de las mismas, no sólo hayamos aportado alguna idea de utilidad para la práctica cotidiana de quienes tienen que gestionar o intervenir en estos ámbitos. Pero, sobre todo, nos gustaría que haya quedado clara la idea de que los datos y sus registros, los números y los gráficos, en ocasiones tan denostados, no son expresiones *frías* alejadas del *calor* de la intervención social. Los datos aportan información, sólo eso, información, que debe ser interpretada por quienes la producen o gestionan. Sin interpretación, el dato o sus representaciones gráficas, no tienen ningún valor, no sirven para nada. Que nadie mitifique los resultados que arroje un Sistema de Información, si no tiene capacidad de interpretarlos.

Pero dicho esto, para un profesional, no puede ser suficiente basarse sólo en la percepción o realizar sus juicios profesionales y sus interpretaciones de la realidad, sólo desde su experiencia o su percepción de la realidad en la que interviene. Tiene que contrastarlas con los datos y ser capaz de establecer una relación dialéctica entre ambas dimensiones: percepciones y experiencia profesional capaces de proponer, interpretar y, en su caso, cuestionar los datos, y datos que nos hagan reflexionar y cuestionar nuestras propias percepciones. Ni más, ni menos.

### **Bibliografía citada**

- CEBOLLA, O. (2008), "Quiero una copia de mi historia social. La legislación en Materia de Protección de datos en Servicios Sociales", *Revista de Política Social y Servicios Sociales*, 84: 137-156.
- CORRAL RUIZ, L.; DIAZ PERDIGUERO, A. y SARASA URDIOLA, S. (1988), *Seguimiento de la gestión de los servicios sociales comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores*, Madrid, Siglo XXI y Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMIREZ NAVARRO, J.M. (1996), *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Certeza.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMIREZ NAVARRO, J.M. (2006), *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- UCA (2004), *Guía de Derechos de los Usuarios de los Servicios Sociales*, Zaragoza, Unión de Consumidores de Aragón (UCA).

## *Sistemas de calidad en programas sociales*

Leonor González Menorca

Rubén Fernández Ortiz

Emma Juaneda Ayensa

*Universidad de La Rioja*

Jesús M. Fernández de Bobadilla Murillo

*Gobierno de La Rioja*

### **Introducción**

La calidad se ha impuesto en las organizaciones sociales al ser uno de los factores que más incide en su gestión, ya que centran como eje principal las expectativas y necesidades de los usuarios alrededor del cuál giran las actuaciones. El énfasis en la participación sugiere que los usuarios puedan expresar sus quejas y deseos a las organizaciones que gestionan servicios y, hasta cierto punto, influir sobre el contenido de los servicios (Vedung, 1997). Hay autores que señalan que actuar así tiene, al menos, dos problemas importantes: (i) que es difícil encontrar un consenso entre los diferentes grupos de población sobre los servicios que deben tener prioridad y sobre las dimensiones (o características) más importantes de éstos; y (ii) que lleva a asumir que los programas y servicios públicos deben diseñarse únicamente en función de lo que la población (o parte de la población) desea.

Evaluar los programas sociales, desde la gestión de la calidad, constituye un instrumento para valorar objetivos específicos, demostrar relaciones causa-efecto así como mejorar procesos y procedimientos. Aunque se debe considerar que en la mayoría de las ocasiones los estándares y las características de los programas sociales son una decisión política, siempre -por supuesto- con apoyo y asesoría, conociendo las preferencias de la población destinataria y considerando las limitaciones presupuestarias, entre otras cuestiones.

### **Gestión de calidad: sus modelos**

El término modelo tiene varias acepciones de las cuales dos serían válidas si se aplican al ámbito de la gestión de calidad. La primera acepción sería la de representación, más o menos fiel, de la realidad. La segunda es sinónimo de conducta de referencia, presentando una connotación ejemplarizante. Por tanto, hablar de modelos de gestión de la calidad es hablar de marcos que sirven de guía sobre como poner en práctica los principios, las prácticas y los métodos de gestión, control y mejora de la calidad.

Pero cuando hacemos un llamamiento para la mejora de la calidad, ¿a qué nos referimos con ello? La calidad ha sido un concepto ampliamente debatido, pero parece aceptable la propuesta que la define como la capacidad de un bien o servicio de cumplir o superar las expectativas del cliente, relacionando cualidades inherentes del bien con el precio pagado.

La calidad ha sido ampliamente difundida en los diferentes sectores económicos, desde el sector industrial, al sector servicios y ampliando su radio de acción a la Administración Pública y a los ámbitos como la sanidad y la educación. Esta evolución manifiesta la utilidad

de la calidad no sólo como una herramienta válida para las empresas que actúan en el mercado bajo las reglas de la competencia sino también para aquellas organizaciones que prestan servicios públicos, porque modifica su visión introspectiva del diseño del producto/servicio y provoca que se tome consciencia de los deseos/necesidades del cliente. Una de las peculiaridades que nos encontramos cuando hablamos de bienes públicos es que en este tipo de bienes resulta especialmente resbaladizo el concepto de calidad debido a que suelen ser servicios (lo que conlleva una naturaleza intangible) y no se establece una contraprestación económica inmediata directa por parte del receptor. Es por ello, que las entidades encargadas de su prestación deben plantearse la definición del nivel del servicio que esperan los usuarios para cubrir sus necesidades.

Retomando nuestro punto de partida, el logro de la calidad conlleva la gestión sistémica de la misma por parte de la organización basándose en principios como la orientación al cliente y la mejora continua.

Al igual que en los otros sectores, en los servicios sociales, la adopción de un sistema de gestión de calidad se puede plantear desde una doble perspectiva: la elección de un modelo normativo o la elección de un modelo prescriptivo. Los modelos normativos se componen, como indica su nombre, de una serie de normas comúnmente aceptadas y que regulan el diseño, la implantación y la certificación del sistema de gestión de calidad bajo el cumplimiento de unos requisitos mínimos. Los modelos prescriptivos los instrumentos y técnicas se dejan a la elección de criterios propios. Estos modelos no indican cuáles deben ser los requisitos que deben cumplir los servicios que ofrece un centro, sino que señala las especificaciones organizativas para definir e implantar patrones de conducta así como controlar los factores que puedan afectar a la calidad de los servicios que ofrece.

Uno de los modelos normativos más difundidos es el basado en las normas ISO<sup>1</sup> 9000. Este sistema de normas se aglutina en torno a la norma 9001 que es la que permite obtener la certificación del sistema.

NORMAS BÁSICAS DE LA FAMILIA UNE - EN ISO 9000	PROPÓSITO
ISO 9000: 2005 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.	Establece un punto de partida para comprender las normas y define los términos fundamentales utilizados en la familia de normas ISO 9000 Es la guía para aplicar el resto de normas de la familia.
ISO 9001: 2008 Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.	Es la norma de requisitos que se emplea para cumplir eficazmente los requisitos del usuario y los reglamentarios aplicables, para así conseguir la satisfacción del usuario. Contempla todos los aspectos que van desde el diseño del producto y/o servicio hasta su puesta a disposición de los usuarios
ISO 9004: 2000: Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño.	Esta norma proporciona ayuda para la mejora del sistema de gestión de la calidad para beneficiar a todas las partes interesadas a través del mantenimiento de la satisfacción del usuario. La Norma ISO 9004 abarca tanto la eficiencia del sistema de gestión de la calidad como su eficacia. Describe la forma de implantar un Sistema de Gestión de la Calidad. Proporciona recomendaciones para mejorar el desempeño de las organizaciones.
ISO 19001:2002	Directrices sobre la Auditoría de Sistemas de Gestión de la Calidad y Ambientales. Proporciona orientación sobre los fundamentos de la auditoría, la gestión de los programas de auditoría, la conducción de auditorías de los sistemas de gestión de la calidad y ambientales, así como las calificaciones para los auditores de los sistemas de gestión de la calidad y ambientales.

<sup>1</sup> <http://www.iso.org/iso/home.htm>.

En los modelos de tipo prescriptivo nos encontramos los modelos de Gestión de Calidad Total. Estos modelos suponen una ampliación de los anteriores y no se limitan a la constatación del cumplimiento de unos requisitos mínimos, sino que se basan en una serie de recomendaciones que permiten alcanzar una mayor orientación hacia los usuarios, un mayor liderazgo, una mayor participación, compromiso y cooperación, así como una apuesta por la mejora continua. Entre estos modelos se encuentran el modelo EFQM<sup>2</sup> y el modelo Iberoamericano<sup>3</sup>. Ambos modelos:

- Recogen los elementos fundamentales de la calidad total<sup>4</sup>
- Ofrecen una vía de integración de diferentes sistemas de gestión. Los servicios sociales pueden implantar y certificar sistemas de gestión de calidad normalizados en diferentes áreas y después en base a estos modelos integrarlo todo en un único sistema de calidad.
- Se basan en la autoevaluación, lo cual sirve de guía para diagnosticar fortalezas y debilidades, sirviendo ello de base para la mejora, la innovación y el aprendizaje.
- Permiten efectuar comparaciones de carácter sectorial así como llevar a cabo acciones de benchmarking (ver lo que hacen otros y adaptarlo).

Estos modelos que han surgido de iniciativas empresariales, no solamente son aplicables a las organizaciones lucrativas del mercado, pues ambos plantean una filosofía común para cualquier tipo de organización, la orientación al cliente/usuario bajo un sistema que promueva la mejora continua en base al análisis de la realidad interna y externa de la misma.

Los cambios en las demandas sociales tanto por la ampliación de servicios como de tipos de usuarios, la diversificación del tipo de organizaciones encargadas de la prestación y gestión de servicios sociales, así como la propia concienciación del sector social de la demostración de su capacidad para gestionar eficazmente ha promovido el interés de la aplicación de los modelos de Gestión de la Calidad en los servicios sociales. Esta nueva orientación nos dirige hacia la concienciación de la importancia de considerar la satisfacción de los usuarios y el establecimiento de un sistema de indicadores que permitan saber dónde están y qué actuaciones deben llevar a cabo si quieren mejorar. Para ello es necesario conocer qué quieren y qué opinan sus usuarios, determinando de esta forma sus necesidades y expectativas.

### Calidad en el ámbito de las organizaciones de servicios sociales

La situación de continuo cambio en las estructuras sociales y la creciente aparición de nuevas necesidades han favorecido la proliferación de las organizaciones de trabajo social y servicios sociales y ha convertido a estas nuevas organizaciones en demandantes de recursos, tanto en el contexto nacional como en el internacional.

Situado en un entorno cada vez más competitivo, el área de trabajo social y servicios sociales está hoy en plena expansión, inmerso en un proceso de modernización que puede adoptar

---

<sup>2</sup> <http://www.efqm.org/en/>.

<sup>3</sup> [http://www.fundibeq.org/Premio\\_Iberoamericano/ModeloIberoamericano2.html](http://www.fundibeq.org/Premio_Iberoamericano/ModeloIberoamericano2.html).

<sup>4</sup> Atención a la satisfacción del cliente, Liderazgo y compromiso de la dirección con la calidad, Participación y compromiso de los miembros de la organización, Cambio cultural, Cooperación en el ámbito interno de la empresa, Trabajo en equipo, Cooperación con clientes y proveedores, Formación, Administración basada en hechos, y apoyada en indicadores y sistemas de evaluación, Diseño y conformidad de procesos, Gestión de procesos, Mejora continua de los conocimientos, procesos y servicios, Enfoque global de dirección y estrategia de la empresa, Objetivos y propósito estratégico de la empresa, Visión compartida de los miembros de la organización, Clima organizativo, Aprendizaje organizativo, Adecuadas compensaciones a los grupos de interés, Asignación de los medios necesarios, Diseño de la organización que facilite la eficacia y la eficiencia de la empresa.

distintas formas para afrontar los retos generados por los cambios sociales y la crisis a la que se enfrentan los gobiernos europeos ante los compromisos adquiridos bajo los sistemas de bienestar actuales. Como se desprende de una reciente comunicación de la Comisión de la UE (2006)<sup>5</sup>, éstas serían las líneas de actuación más importantes:

1. la introducción de métodos de «evaluación comparativa» (*benchmarking*) y de control de calidad y la participación de los usuarios en la gestión;
2. la descentralización de la organización con el establecimiento de servicios a nivel local o regional;
3. la externalización de las tareas del sector público, que se encargan al sector privado aunque en las condiciones de competencia reguladas por las autoridades públicas;
4. el desarrollo de marcos de colaboración entre los sectores público y privado y el recurso a otras formas de financiación complementarias de la pública.

En este contexto de cambio, la calidad de los servicios sociales en Europa se observa como una necesidad, como un derecho de los ciudadanos y como una obligación de las instituciones que se responsabilizan de dichos servicios (Galán Vallejo, 2004). En las conclusiones de la *Conferencia Europea de Servicios Sociales*, celebrada en el año 2000 en Madrid, se plantearon ya directrices básicas sobre los Sistemas de Bienestar y específicamente sobre los Servicios Sociales, con la pretensión de unificar los derechos de los ciudadanos en el conjunto de países europeos -y en el interior de los mismos- bajo estándares similares, lo que significaba aumentar los servicios con el fin de ofrecer más posibilidades de elección, así como establecer la garantía de unos niveles mínimos de servicio. A la vez, se promovió un enfoque centrado en la persona, favoreciendo la implicación de los usuarios y sus familias en la planificación y gestión de los servicios, y tratando de mejorar los sistemas de información y la investigación para fomentar una filosofía de mejora continua de los programas y servicios.

En España una de las principales reformas en cuanto a la universalización de derechos sociales -equiparándolos a los sistemas sanitario y educativo- es la reforma introducida a través de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, o comúnmente conocida como Ley de la Dependencia. Desde la aprobación de la Constitución en 1978, el conjunto de derechos sobre los que se basaba el modelo de Estado de bienestar era la protección sanitaria, la Seguridad Social (protección ante circunstancias en las que el individuo se encuentra imposibilitado, temporalmente o indefinidamente, para trabajar), y el sistema educativo. Tal y como señala la propia Ley 39/2006, *el desarrollo social de nuestro país desde entonces ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con colaboración especial del Tercer sector, como cuarto pilar del sistema de bienestar, para la atención a las situaciones de dependencia.*

La ampliación de servicios que supone la nueva ley, junto con la evolución globalizada de los sistemas de bienestar hacia modelos semiestructurados y mixtos, implica que en España no exista en el sistema de servicios sociales el mismo grado y tipo de orden e interacción establecido, por ejemplo, en el sistema sanitario o educativo, entre otras razones por el rápido crecimiento producido en el propio sistema (Fantova, 2003). Tal y como venimos señalando, el modelo de Estado de Bienestar ha pasado a un Sistema de Bienestar de carácter mixto, en el que coexisten como proveedores de servicios sociales, red de servicios de naturaleza pública o cuasipública, las organizaciones del Sector Lucrativo, del Tercer Sector y del Sector Público.

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» (COM (2006) 177). [Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=177](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=177)].

Aunque se produzca una descentralización en la prestación de los servicios, no se debe pretender que la delegación sea absoluta en el plano de actividades sociales y de valores, pues no debemos olvidar que el promotor y el "guardián" del Sistema de Bienestar han de ser los poderes públicos, ya que entre sus competencias está la obligación de velar por los derechos de los ciudadanos, así como la de fiscalizar los recursos y regular el surgimiento y actuación de las organizaciones que contribuyen al sostenimiento del propio sistema. El Sector público ha de velar en todo momento por la eficacia del modelo, tanto desde un enfoque interno y asegurando que las Administraciones Públicas sean ejemplo del cumplimiento de los estándares de calidad establecidos, como mediante las actuaciones pertinentes para asegurar la transparencia a lo largo de todo el proceso de asignación de recursos así como comprobar que en las empresas o en las organizaciones del Tercer Sector (OTS) existe una adecuada prestación de servicios bajo los compromisos de calidad adquiridos, exigiendo su cumplimiento.

Desde las propias administraciones públicas se realizaron las primeras incursiones en la Calidad a finales de los años noventa. El Ministerio de Administraciones Públicas comenzó a desarrollar un Plan de Calidad en el ámbito de la Gestión de Calidad en los Servicios Sociales dependientes directamente de la Administración Pública. Este Plan consiste en desarrollar tres tipos de iniciativas diferentes: la elaboración de Cartas de Servicios, la autoevaluación de las unidades y servicios administrativos y los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas. Por su parte, en la Seguridad Social, las distintas entidades gestoras, entre ellas el INSS y el IMSERSO, introdujeron las políticas de calidad en todos sus servicios, desarrollan sistemas de gestión de calidad en algunos de sus centros y realizan controles de calidad de programas. De forma específica, el IMSERSO desarrolló durante el año 2003 un proyecto de *Plan de Cohesión y Calidad de los Servicios Sociales*, e impulsó la difusión de la gestión de calidad en las ONG (Canovas y Pardavila, 2004).

Quizás sea la administración autonómica la que esté desplegando un mayor número de iniciativas, a través de diferentes organismos de gestión. No existe, en general, una política estatal y/o autonómica de compromiso claro para el desarrollo de la gestión de calidad en organizaciones de trabajo social y servicios sociales y por tanto, tampoco existe un modelo definido que se esté introduciendo de manera clara a nivel local, autonómico o estatal. La mayoría de las iniciativas son parciales, minoritarias y poco constantes en el tiempo.

No obstante en este panorama existen excepciones: la CC.AA de La Rioja promulgó la Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales. Esta ley, pionera en este ámbito, señala como objetivo "establecer las actuaciones, programas y estructuras necesarios para fomentar y desarrollar un sistema de calidad en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja" y define su ámbito de aplicación a "todas las entidades, centros y servicios que integran el Sistema Público de Servicios Sociales". De esta forma se define un marco permanente para la actuación en materia de calidad dentro de los Servicios Sociales públicos que se extenderá, a través de la contratación de plazas públicas a entidades privadas y del tercer sector.

Ha sido en el transcurso de los últimos años cuando hemos visto en el Tercer Sector el crecimiento de la inquietud por la calidad, consciente de la necesidad de justificar su funcionamiento y de introducir mejoras en el funcionamiento, han surgido iniciativas de diversa índole que promovían la adaptación de los modelos de gestión de calidad a las peculiaridades de las organizaciones del Tercer Sector social, entre los que nos encontramos modelos basados en las normas ISO y en EFQM adaptados a las peculiaridades de las OTS. A raíz de estas experiencias pioneras, se están impulsando dos grandes líneas de actuación<sup>6</sup>: la dirigida a crear un sistema de calidad propio para el sector, la llamada *ONG con calidad*, modelo normativo impulsado por FEAPS, Secretariado General Gitano, Cruz Roja, Fundación Vínculos, Federación de Mujeres Progresistas, Fundación Pioneros e INTRESS. La iniciativa,

---

<sup>6</sup> Véase Garau (2005).



muy desarrollada teóricamente, se está experimentando en servicios de las citadas ONG, intentando configurarse como una Red de Cooperación para la calidad total. Con fecha del 15 de abril de 2008 se crea el Instituto para la Calidad en las ONG (ICONG) en el que se integran las entidades de la [Red ONG con calidad](#). La otra línea ha sido impulsada por el Consejo de ONG, dirigida a la elaboración, para su posterior aprobación y desarrollo, de un Plan Estratégico de la Calidad para las ONG. En estos momentos ya se han iniciado acciones de formación básica y divulgación de la calidad en las ONG. Ambas iniciativas están apoyadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En distinta línea han aparecido otras iniciativas como la de Fundación Lealtad, que incide sobre la economía, gobierno y transparencia de las ONG, pudiendo contribuir indirectamente a una mejora global de la gestión. La iniciativa se plantea como una evaluación de las organizaciones en relación a 9 criterios<sup>7</sup> que recogen el grado de transparencia. Desde que se creó en el año 2001 se han editado seis guías de evaluación de las Buenas Prácticas y la transparencia de las ONGs. A lo largo de los siete años que lleva desarrollándose esta iniciativa se han multiplicado por tres el número de organizaciones evaluadas pasando de 40 en el 2002 a 122 en 2008. El peso de las ONG de acción social sobre las de cooperación se ha visto incrementado, oscilando entre el 50% de las entidades en la primera Guía y el 61% en la última edición. También hay que resaltar la realización de una Norma UNE de Gestión Ética de las ONG por parte de AENOR, la norma ISO 26000. De igual forma, debe destacarse el trabajo realizado por la Fundación Luis Vives por encargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, consistente en analizar modelos internacionales de gestión de calidad en servicios sociales, especialmente el modelo EFQM y en observar sus cualidades y características para ser aplicadas en el contexto de las ONG. A raíz de este estudio, ésta fundación desarrolló un programa de ayuda para la implantación del modelo EFQM en las OTS y está prevista la publicación de una Guía del Modelo EFQM para ONG.

Otra de las iniciativas que debemos mencionar es el modelo de calidad FEAPS desarrollado entre los años 2004 y 2006 aunque se trate de un modelo específico para organizaciones dedicadas a la discapacidad intelectual debemos señalarlo por la ampliación de concepto incluyendo en el modelo de calidad como el resultado de la interacción de tres componentes esenciales: calidad de vida, calidad en la gestión y ética.

Todas estas iniciativas tanto desde el ámbito general como interno del propio sector están en pleno desarrollo actualmente, lo que permite prever que en los próximos años se logrará una unificación en las diferentes actuaciones y una mayor claridad en los sistemas que deban ser adoptados, probablemente de forma obligatoria para aquellas organizaciones que quieran optar a la obtención de financiación pública.

## Calidad en los programas sociales: su evaluación

Para el desarrollo de políticas sociales hay que desarrollar programas que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos y para saber si realmente se están cubriendo sus necesidades y expectativas hay que evaluarlo.

El término evaluación tiene múltiples significados, unos se centran en la evaluación *ex ante* y otros en la evaluación *ex post*. En el caso de los primeros sistemas de evaluación se centran en el cumplimiento de unos requisitos previos, antes de iniciarse el programa. Los segundos están orientados a la valoración de los resultados obtenidos y por tanto a la determinación

---

<sup>7</sup> Los nueve principios son: principio de funcionamiento y regulación del órgano de gobierno, principio de claridad y publicidad del fin social, principio de planificación y seguimiento de la actividad, principio de comunicación e imagen fiel en la información, principio de transparencia en la financiación, principio de pluralidad en la financiación, principio de control en la utilización de fondos, principio de presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones fiscales y principio de promoción del voluntariado. Actualmente se encuentran en proceso de revisión.



del nivel de cumplimiento de los objetivos finales. En un nivel intermedio podemos señalar los sistemas de evaluación que tratan de verificar la idoneidad del proceso seguido y por tanto en cómo se desarrolla el programa.

Presentándose los siguientes tipos de evaluación, según finalidad y momento de aplicación:

<i>Tipo de Evaluación</i>	<i>Momento de su aplicación</i>	<i>Finalidad</i>
Diagnóstico	Antes de la intervención social	Se utiliza para conocer las necesidades o problemas de la ciudadanía
Diseño	Antes de la intervención social	Permite conocer la adecuación del programa a las necesidades de la población
Implementación	Durante la intervención social	Proporciona información para saber cómo estamos aplicando el programa
Resultados	Final de la intervención social	Permite saber los efectos y consecuencias del programa

Fuente: Trinidad Requena, A. (2007)

Señalamos la importancia del establecimiento de los diferentes tipos de sistemas de evaluación pues permiten tomar decisiones objetivas que faciliten la mejora, conocer la opinión de los usuarios de los programas así como las desviaciones entre lo planificado y lo que va sucediendo. Y es que evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas sociales conlleva aumentar la eficiencia del gasto público y es una forma de favorecer el acceso de toda la población al desarrollo social y al incremento en su bienestar.

La evaluación de los programas sociales no deben estar solo enfocadas hacia el cumplimiento de las metas planificadas (obtención de determinados resultados) sino que, desde el diseño de los Planes de intervención y políticas sociales, deben consolidarse las interrelaciones así como las sinergias entre los diferentes programas individuales, de tal forma que los objetivos específicos de un programa coadyuven al logro del desarrollo de otros programas. Esta concatenación de resultados debe ser estar bien diseñada y alineadas con el desarrollo social.

En este sentido, los centros encargados de gestionar programas sociales deberían contar con directrices y criterios en los que basar la evaluación, pudiéndose recoger a nuestro juicio los siguientes aspectos:

- La justificación del programa social.
- La pertinencia de los objetivos generales y específicos
- Colectivos a los que se dirige y claridad de las prestaciones.
- La coherencia de la planificación
- La adecuación del personal necesario, así como de los recursos necesarios
- Los objetivos a alcanzar, incorporando objetivos de diversa naturaleza.
- El sistema interno de garantía de calidad encargado de la revisión y mejora del programa social
- La adecuación del calendario de implantación previsto.

Antes de ponerse en marcha el programa social sería interesante que hubiese una evaluación externa de los posibles proyectos por parte de un comité de expertos que incorporase a

personas representantes de los diferentes grupos de interés implicados, consiguiéndose de esta forma:

1. Comprobar la adecuación del programa social a las necesidades reales, proporcionando una mayor orientación al usuario.
2. Favorecer la participación de los colectivos afectados o interesados, implicándolos a lo largo de todo el proceso.
3. Identificar problemas y cambios a introducir en el programa para mejorarlo antes de comenzar con su realización.
4. Dotar de transparencia y objetividad a los procesos de asignación de proyectos.

Una vez que el programa estuviese en marcha pueden realizarse, por los propios responsables del programa, evaluaciones internas o autoevaluaciones, para poder ir introduciendo mejoras en base a las desviaciones que acontezcan. Posteriormente, es interesante que un evaluador externo o un comité de evaluadores, revisasen la reflexión efectuada internamente para de esa forma presentar un informe que sirviese de base al plan de mejora.

Los programas sociales financiados con fondos europeos obligaban a las evaluaciones periódicas así como la presentación del proyecto con unos indicadores de resultados y plan de actuación. Pero para que este tipo de iniciativas funcione debe existir un seguimiento de los proyectos presentados.

Finalmente, se debe llevar a cabo la evaluación ex post, que permitirá:

1. Contrastar los datos recogidos en el programa social
2. Evaluar la eficacia del programa social
3. Analizar el proceso y los resultados para plantearse nuevas mejoras en el desarrollo de iniciativas próximas.

Aparte de estos procesos no debe olvidarse que estamos con los programas sociales ofreciendo un servicio, de ahí que la base del éxito radica en que el usuario esté satisfecho y, por tanto, que el valor que perciba del servicio recibido sea elevado (esta percepción es subjetiva y depende de las expectativas previas que se tengan).

Las deficiencias pueden ser<sup>8</sup>:

- **Deficiencia 1:** discrepancia entre las expectativas de los usuarios y las percepciones de los responsables del programa. Puede deberse a una inadecuada comunicación o por la falta de adopción de acuerdos a partir de la recogida de información de los usuarios.
- **Deficiencia 2:** Discrepancia entre las percepciones de los responsables del programa y los requisitos definidos. Puede deberse a una falta de compromiso, a la ausencia de objetivos o a criterios poco claros.
- **Deficiencia 3:** Discrepancia entre los requisitos definidos y la prestación del servicio. Puede deberse a la falta de formación adecuada, de recursos o a la falta de interés del personal.
- **Deficiencia 4:** Discrepancia entre la prestación del servicio y la comunicación externa. Puede deberse a falta de control, falta de trabajo en equipo, conflictos o ambigüedad en las funciones a desempeñar.

---

<sup>8</sup> Basado en el modelo Servqual de Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988).

La recogida y análisis de los datos proporcionados por los usuarios es recomendable que se haga periódicamente con la finalidad de tener siempre información actualizada, la cual puede ser presentada mediante indicadores. Para ello, es necesario diseñar sistemas de información adecuados a las dimensiones y necesidades de las organizaciones y, dentro de estos sistemas, y con objeto de facilitar la intercomparabilidad y soslayar los problemas de conceptualización que en ocasiones se producen en este ámbito, resulta muy conveniente generar diccionarios de datos (metadatos) en los que se precisen conceptos y fuentes contribuyendo a facilitar su manejo y comprensión.

Un indicador es la medición que se realiza sobre algún factor relevante del programa. Pueden tener una finalidad externa para informar a los usuarios, o interna para evaluar la gestión, ayudar a planificar, coordinar procesos, incentivar la gestión e implicar al personal. En ambos casos, vendrá influida por la estrategia y la cultura de la organización encargada de gestionar los programas sociales, del estilo de dirección de sus responsables, etc.

La instrumentación y aplicación de indicadores posibilitará la detección de aquellas actividades que no están alcanzando los resultados deseados y nos permitirá analizar las causas para tratar de corregirlas o, en caso de no poder hacerlo, suprimir las actividades que no facilitan el logro de los objetivos sociales de los programas que se ofrecen, lo que puede repercutir en una reducción de sus costes, en una mayor satisfacción de los usuarios y en una disminución de quejas y reclamaciones.

De cara al usuario juega un importante papel el que los usuarios estén informados sobre los atributos que tienen los programas sociales que se ofrecen, y lo que puede esperar de ellos. En este sentido es útil emplear herramientas que de manera sencilla y fácil informen sobre:

- La naturaleza, contenido y características
- Los niveles de calidad de lo que se ofrece
- Los mecanismos de consulta, quejas, sugerencias y opiniones
- El sistema que se utiliza para medir la calidad.

Hay organizaciones que elaboran Cartas de Servicios proporcionando a los usuarios una influencia más directa sobre los servicios, fomentando la mejora continua de la calidad y haciendo más explícita la responsabilidad. Esto se debe a que:

1. Se acota el campo de actuación y de relación con el usuario al informar los derechos y deberes
2. Colabora a que el usuario haga un uso más responsable de los servicios ya que modera sus expectativas.

Como vemos la evaluación es un aspecto relevante a la vez que complejo y precisa de la revisión de todos los aspectos que recoge (diseño, procesos y procedimientos, resultados, efectos y organización) con la finalidad de que las medidas recogidas en los programas sean las que había que aplicar para cumplir los objetivos.

### Bibliografía citada

CÁNOVAS, F. y PARDAVILA, B. (2004), *La gestión de la calidad en los servicios sociales*, Madrid, IMSERSO.

FANTOVA, F. (2003), "*Perspectivas en gestión de servicios sociales*" [en línea]. [Disponible en: [http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Gesti%C3%B3n/Perspectivas%20en%20gesti%C3%B3n%20de%20servicios%20sociales%20\(2003\).pdf](http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Gesti%C3%B3n/Perspectivas%20en%20gesti%C3%B3n%20de%20servicios%20sociales%20(2003).pdf)].

- GALÁN VALLEJO, M. (2004), "Calidad en la Administración Pública", en *La mejora de la calidad en los Servicios Públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, pp. 13-24.
- TRINIDAD REQUENA, A. (2007), "La evaluación de la intervención pública: el caso de los programas sociales", *Sistema: revista de ciencias sociales*, 200: 63-85.
- VEDUNG, E. (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

# *Evaluación participativa en la intervención social*

M<sup>a</sup> José Aguilar Idañez  
*Universidad de Castilla La Mancha*

## **Introducción**

Existen muy diversos tipos de evaluación de programas en el campo de la intervención social. Utilizando como criterio la procedencia o tipo de evaluadores, la mayoría de los autores suele realizar una clasificación dicotómica clásica, que distingue dos grandes categorías, la evaluación externa y la evaluación interna. Sin embargo, y aunque no con un consenso tan generalizado entre los expertos, recientemente se ha roto esta dicotomía para incluir otras modalidades tales como la evaluación mixta y la autoevaluación<sup>1</sup>.

Aparentemente, la diferenciación entre estos tipos de evaluaciones, puede parecer sólo de interés didáctico o académico; sin embargo, estamos de acuerdo con Green cuando afirma: “Lo que diferencia un abordaje evaluativo de otro no son los métodos sino más bien las preguntas, quiénes plantean esas preguntas y qué valores se promueven” (Green, 1994:533).

Atendiendo a quiénes son los que plantean las preguntas de evaluación, los valores que se promueven y el contexto organizacional y político en que la evaluación se desenvuelve, cada vez se pone más énfasis en la necesidad de utilizar abordajes y enfoques participativos en la evaluación, que consideren el protagonismo de los diversos actores y grupos interesados en la misma (*stakeholder based evaluation*). Según este tipo de enfoques, los actores participantes en el diseño de una evaluación y el rol que desempeñan en la determinación de las diversas dimensiones del estudio así como la formulación de las principales preguntas evaluativas, es lo que influirá en las distintas formas de abordar la evaluación de un programa.

Esta importancia que los actores y audiencias tienen en el proceso evaluativo está siendo reconocida, explícita o implícitamente, por la mayoría de los autores actuales, sobre todo aquellos que podríamos inscribir dentro de las corrientes pluralistas y crítico-reflexivas.

La principal premisa teórica en que se fundamentan los modelos pluralistas de evaluación es que siempre existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse en relación con un programa concreto; siendo lo más importante facilitar un diálogo amplio entre los actores y sectores con criterios dispares, y no tanto el desarrollo de medidas objetivas de los resultados de dicho programa. La evaluación pluralista abre el proceso evaluador a múltiples actores, con intereses y perspectivas diversas, para producir información útil a esos actores (Ballart, 1992:262). Desde el punto de vista metodológico, la evaluación pluralista utiliza metodologías cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento profundo del programa y su contexto, y tiende a sustituir los métodos científicos que requieren un entorno estable y sin cambios, por otros que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los programas.

---

<sup>1</sup> Un desarrollo exhaustivo sobre los diferentes tipos de evaluación de programas sociales y sus diferentes metodologías puede consultarse en Aguilar, M<sup>a</sup> J. y Ander-Egg, E. (1992).

Además, estos modelos o enfoques pluralistas promueven un estrecho contacto con la realidad y una mejor comprensión del entorno político y social en que se desarrollan (Ballart, 1992:153). Cuestión ésta de gran importancia, pues no debemos olvidar que la evaluación siempre tiene un componente político ineludible, al menos en tres dimensiones:

- los programas son desarrollados a través de un proceso político de propuesta, definición, financiación y aprobación;
- la propia evaluación tiene como propósito influir en la toma de decisiones políticas; y, además,
- la evaluación tiene un peso político y adopta implícitamente una posición política (Palumbo, 1987:12; y Weiss, 1987:48-97).

Algunos de los modelos pluralistas más conocidos son:

- la evaluación libre de objetivos (Scriven, 1973);
- la evaluación respondente o sensible (Stake, 1975; Shadish *et al.*, 1991);
- la evaluación naturalista (Guba y Lincoln, 1981);
- la evaluación orientada a la utilización (Patton, 1978 y 1982);
- la evaluación iluminativa (Parlett y Hamilton, 1983); y
- la evaluación democrática (McDonald, 1983).

Entre los enfoques participativos críticos más recientes, con un abordaje pedagógico, podemos mencionar a: Farley *et al.*, 1985; McKinney *et al.*, 1985; Midkiff y Burke, 1987; Adelman, 1987; Santos Guerra, 1990, 1995 y 1998; Fetterman, 1994, 1996 y 1997; Cousins y Earl, 1995; Cousins y Whitmore, 1998; Brisolara, 1998.

Pero antes de adentrarnos en el análisis de las diversas modalidades de evaluación participativa, conviene realizar algunas precisiones o aproximaciones conceptuales.

### Arrojando un poco de luz sobre el concepto

La expresión "evaluación participativa"<sup>2</sup> puede aparecer como una categoría difusa, ya que no informa *-per se-* sobre quiénes han de participar, si bien en una primera aproximación puede referirse a aquella evaluación que:

- involucra a los destinatarios y otros actores de los programas en los diversos momentos del proceso evaluativo (diseño, ejecución, análisis de resultados y formulación de las conclusiones-recomendaciones) (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000:59);
- persigue minimizar la distancia existente entre el evaluador y los beneficiarios, buscando crear condiciones para que se genere una respuesta endógena del grupo, asentando por esta vía los cambios propugnados (Cohen y Franco, 1988:115);
- se parece a la evaluación orientada al cliente, aunque con diferente alcance: mientras que el modelo orientado al cliente se preocupa por un grupo de intereses afectados, el modelo participativo se orienta a todos ellos (Vedung, 1997:95).

---

<sup>2</sup> Emplearé esta expresión a lo largo del texto para referirme a cualquiera de los enfoques participativos de la evaluación, salvo que se mencione un enfoque concreto dentro de esta perspectiva. Se empleará esta expresión también como equivalente a "evaluación basada en el participante" (Vedung, 1997: 95), salvo indicación en contrario.

Muchas de las experiencias de evaluación participativa -sobre todo las desarrolladas en países latinos-, tienen sus raíces teóricas y metodológicas en la investigación-acción, la investigación-participativa, o la investigación-acción-participativa (en adelante IAP); proponiendo un enfoque metodológico análogo, e incluyendo, por tanto, todas las etapas del proceso de intervención (investigación, diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación). Desde esta perspectiva, estar implicado o inmerso puede significar ejecutar de hecho la evaluación y asumir la responsabilidad de sus resultados.

En la experiencia norteamericana y canadiense, sin embargo, el enfoque participativo se interpreta de otro modo: “normalmente las evaluaciones son llevadas a cabo por un evaluador particular o un equipo de evaluadores que puede estar integrado por evaluadores, empleados del organismo responsable o investigadores universitarios. El equipo de evaluación debería desentrañar y recoger las preocupaciones, expectativas e intereses de los participantes y hacerlas repercutir sobre la evaluación. Mientras que son los participantes con quienes se debe entrar en contacto quienes deben proporcionar los problemas a investigar y los criterios o normas a utilizar como instrumentos de valoración, los evaluadores deberán asumir la plena responsabilidad de los resultados finales” (Vedung, 1997:97). En el debate norteamericano sobre la evaluación, se considera sobre todo el modelo participativo desde la perspectiva de la utilización, ya que aumenta la probabilidad de que se pongan realmente en uso los resultados.

### Caracterización preliminar de la evaluación participativa

Quizás pueda ser de utilidad examinar algunas de las características que suelen otorgarse a la evaluación participativa -o a alguna de sus modalidades- a fin de comprender mejor su naturaleza y alcance. No todos los autores que se inscriben en este enfoque suscribirían literalmente la totalidad del listado, pero ello no implicaría que estuviesen totalmente en desacuerdo con las formulaciones que siguen. Así, nos atrevemos a caracterizar sintéticamente la evaluación participativa del siguiente modo:

- Es un servicio de información a la comunidad sobre las características del programa.
- Reconoce la pluralidad valorativa e ideológica y persigue que se expresen los diferentes intereses que rodean a cualquier aspecto del programa.
- Investiga la realidad desde una perspectiva naturalista, abarcándola como algo vivo y en movimiento, sumergiéndose en ella.
- Atiende preferentemente a la interpretación que las propias personas dan acerca de los hechos que viven, y las opiniones e interpretaciones de los participantes se expresan, contrastan y reflejan en el informe de evaluación.
- Utiliza al investigador como principal instrumento, por su mayor capacidad para comprender las múltiples realidades. El evaluador es coordinador del proyecto evaluativo.
- Entiende que el valor de un programa no depende de unos criterios neutrales cuya aplicación se rige por hechos incuestionables.
- Se parte de los intereses e inquietudes concretas (cotidianas incluso) de las partes involucradas.
- Evalúan los actores, los protagonistas, los interesados directos.
- El experto puede o no intervenir, pero si lo hace deja de ser “el evaluador” y pasa a colaborar, a facilitar, a proponer formas de trabajo para que los actores evalúen, aunque también aporta sus observaciones y sus conocimientos.

- La evaluación se inserta en la acción, convirtiéndose en una herramienta de programación y de facilitación de las actividades de comunicación y aprendizaje, produciendo recomendaciones en términos de propuestas de acción.
- El aprendizaje colectivo es una de las finalidades principales de un modelo de evaluación participativa.

Entendida desde la perspectiva transaccional (Angulo, 1988), esta evaluación participativa:

- Está comprometida con el estudio y conocimiento de los procesos.
- Requiere una transformación profunda e imaginativa de la metodología de investigación: diseños flexibles, emergentes y progresivos que surgen de la misma dinámica de la investigación.
- Acepta las 'valoraciones' en un triple sentido: a) reconoce la pluralidad valorativa, ideológica y de intereses que rodea a un programa, b) gran parte de sus datos debe reflejar los significados subjetivos, las opiniones y los juicios de los que viven el programa, c) la perspectiva transaccional es ella misma una posición valorativa.
- La utilidad de un informe de evaluación estriba en que sea capaz de recoger esa multitud de significados, experiencias y sentidos, de manera accesible a la gente que los ha construido.
- No se pregunta por la efectividad de un programa sino por el valor que tiene para mejorar la vida de las personas.

Quizás convenga recordar aquí las palabras de Carol Weiss o de Lee Cronbach: "En la práctica, la mayoría de las veces se recurre a la evaluación para ayudar a adoptar decisiones sobre mejora de programas. Las decisiones tajantes, 'a vida o muerte', son relativamente raras... Lo que apoya buena parte de la actividad evaluadora en el momento actual es la búsqueda de mejoras en estrategias y en técnicas" (Weiss, 1972: 17). "La responsabilidad pone el acento en mirar hacia atrás con el fin de repartir alabanzas o censuras; lo mejor es utilizar la evaluación para comprender acontecimientos y procesos con el fin de orientar actividades futuras" (Cronbach *et al.*, 1980: 4). Y qué mejor criterio de mejora de un programa que el mejoramiento de la vida de las personas a quienes pretende servir.

### Las grandes corrientes o enfoques en la evaluación participativa

A esta altura del análisis, estamos en condiciones de adentrarnos en el abordaje de las diversas corrientes que existen al interior de lo que estamos dando en denominar "evaluación participativa". Siguiendo el acertado planteamiento de Cousins y Whitmore (1998) compartido también por Brisolara (1998), podemos diferenciar dos grandes corrientes o enfoques dentro de la perspectiva participativa en evaluación:

- La evaluación participativa práctica (*Practical participatory evaluation*)
- La evaluación participativa transformadora (*Transformative participatory evaluation*)

Podemos establecer un claro paralelismo entre la primera corriente y la investigación práctica y cooperativa; y entre la segunda corriente y la investigación-participativa (IAP) y la investigación-acción-emancipatoria. De todos modos, aunque subyacen orientaciones filosóficas distintas (pragmática y emancipatoria, respectivamente), son muchos los elementos comunes entre ambas corrientes, no siendo fácil situar claramente autores y modelos en esta clasificación (Bartolomé y Cabrera, 2000:467). Los autores mencionados



analizan siete formas de evaluación participativa, que clasifican en torno a tres ejes: quién crea y controla el proceso de producción del conocimiento en la evaluación; cómo se realiza la selección de *stakeholders* o partes interesadas; cuál es la profundidad o extensión de la participación en la evaluación por parte de los diversos grupos implicados.

Las profesoras Bartolomé y Cabrera, situadas en la corriente crítica emancipatoria, identifican cuatro tipos de evaluación asociados a la evaluación participativa, a saber: la evaluación colaborativa, la evaluación comunitaria, la evaluación democrática y deliberativa, y la evaluación a través del *empowerment*<sup>3</sup> (*empowerment evaluation*). Las características fundamentales de este tipo de evaluaciones serían, muy sintéticamente, las siguientes:

- La evaluación se centra en la mejora de grupos e instituciones, siendo el equipo de trabajo que asume la evaluación un activador del cambio que genera una actitud reflexiva y transformadora en sus miembros.
- Este proceso promueve el aprendizaje en la realidad sobre la que actúa.
- La participación en la evaluación conduce a un nivel cada vez más fuerte de aproximación al proyecto, de cohesión del grupo, mayor capacidad de autorreflexión y cambio, y mayor autonomía respecto a asesores externos. Todo ello de forma gradual y paulatina, no exenta de dificultades, porque como decía Peter Drucker: "Trabajar con personas es difícil, pero no imposible".
- El evaluador se convierte en un facilitador del aprendizaje que se promueve en el interior del proceso evaluativo. Mediante estrategias de *empowerment* las personas desarrollan habilidades de autoevaluación.
- Todos los grupos y minorías deben estar incluidos en el proceso, que debe ser deliberativo y dialógico.

En una línea de reflexión crítica similar, y también desde un enfoque pedagógico, podemos situar una de las propuestas más sólidas en este campo, -de M. A. Santos Guerra (1990, 1993, 1995 y 1998)-, cuando plantea la evaluación como un "proceso de diálogo, comprensión y mejora". Según este enfoque<sup>4</sup>, la crítica atraviesa todas las dimensiones del proceso evaluativo, todo está sometido a las exigencias de la reflexión, a la interrogación permanente, al debate continuo. "El planteamiento esencial desde esta perspectiva se refiere a la comprensión que genera el proceso de análisis. La evaluación no es un momento final del proceso en el que se comprueba cuáles han sido los resultados del trabajo. Es un permanente proceso reflexivo apoyado en evidencias de diverso tipo". Las funciones que se potencian desde esta forma de concebir la evaluación son las siguientes: diagnóstico, diálogo, comprensión, retroalimentación y aprendizaje. Porque "la evaluación no es una simple medición sino un proceso reflexivo". Este enfoque genera una cultura de la autocrítica, del debate, de la incertidumbre, de la flexibilidad, de la colegialidad, que exige actitudes de apertura y cooperación, además de tiempos y espacios que posibiliten la práctica colaborativa. Este cambio de paradigma supone un cambio profundo en el modo de realizar la evaluación, que afecta a tres esferas fundamentales: las concepciones educativas o sociales (según sea el ámbito de aplicación); las actitudes personales (la evaluación es, esencialmente, un proceso comunicativo que debe afrontarse desde actitudes abiertas y dialogantes); y las prácticas profesionales, el quehacer cotidiano (Santos Guerra, 1998: 22-

<sup>3</sup> Aunque el término no tiene una traducción al castellano comúnmente aceptada por la comunidad científica, puede traducirse como "fortalecimiento o potenciación para el ejercicio efectivo y pleno de la ciudadanía". Se habla también de auto-sostenibilidad y ciudadanía, como conceptos que refuerzan la idea de potenciación o fortalecimiento. De lo que se trata es de asegurar el poder necesario para que los ciudadanos puedan conocer, elegir, decidir y actuar.

<sup>4</sup> Íntimamente relacionado con la estrategia de potenciación o fortalecimiento (*empowerment*) a que antes se hacía referencia.

28). La evaluación de carácter crítico exige una mayor participación de todos los elementos que intervienen en el proceso de evaluación (Adelman, 1987). Y para que la evaluación avance desde posiciones tecnológicas hacia posiciones críticas, tiene que centrarse en las tres funciones más relevantes (Santos Guerra, 1998:29):

- **Diálogo:** la evaluación tiene que convertirse en una plataforma de debate entre los diversos agentes.
- **Comprensión:** la reflexión sobre la evaluación conduce a la comprensión de su sentido profundo, de sus repercusiones psicológicas y sociales, de su naturaleza y efectos.
- **Mejora:** el cambio se promueve desde la preparación, el compromiso y la reflexión conjunta de los profesionales.

Es preciso someter la evaluación a la permanente reflexión de los profesionales y de los teóricos. "Diseñar una investigación evaluativa es un arte", dice Cronbach. Es también una ciencia. Pero, sobre todo, "es un reto social y un compromiso ético", nos dice Santos Guerra. La mayor parte de las veces se evalúa mucho y se cambia poco... Dice Stenhouse (1984) que "evaluar es comprender" y, obviamente, esa comprensión debe conducir al cambio. La evaluación que no produce comprensión, sino sólo medición de resultados, nunca puede llevar al cambio y la transformación. "Diálogo, comprensión y mejora no son tres fases diacrónicamente consecutivas en el marco de la evaluación, sino que interactúan de diversos modos. Mientras se dialoga se comprende, al comprender se mejora, la mejora es conseguir un mayor nivel de diálogo" (Santos Guerra, 1998:107).

### La evaluación participativa emancipatoria y el nuevo rol del evaluador

En cualquier propuesta de evaluación participativa, sea pragmática o emancipatoria, al evaluador corresponde una función de mediador, para asegurar que se respeten las posiciones de todas las partes involucradas. En estos enfoques pluralistas, el evaluador deja de ser el "juez objetivo e imparcial" que le otorgaba su competencia técnica, para pasar a convertirse en un negociador que valora las necesidades de información, clarifica las cuestiones, explica las posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades, respondiendo a las necesidades de información del conjunto de actores, en quienes trata de estimular una participación activa en el proceso.

La propuesta de *empowerment evaluation*, formulada inicialmente por Fetterman (1994, 1996 y 1998), se define como el uso de los conceptos de la evaluación, de sus técnicas y estrategias para fomentar la mejora y la autodeterminación de los participantes. Es decir, consiste en utilizar los beneficios de la metodología de la evaluación para el desarrollo de habilidades de autoevaluación que permitan a las personas, organizaciones y comunidad mejorar por sí mismos sus actuaciones, y a favorecer el cambio social necesario para que las situaciones resulten más justas y equitativas. Desde la perspectiva del *empowerment*, estimar el mérito o valor de un programa sólo es parte de un proceso para mejorar las actividades, y la capacidad de los participantes del programa para ser autónomos, ejercer el control y la responsabilidad sobre lo que se hace, cómo y con qué recursos se hace y qué se consigue con ello.

En esta perspectiva, el evaluador tiene un papel muy diferente y diverso: frente al clásico papel de experto y organizador, en este enfoque el evaluador puede ser un facilitador, un colaborador, un defensor o un formador, dependiendo de las dinámicas generadas por el proceso de evaluación.

Esta evaluación se convierte así, en un instrumento pedagógico y político de fortalecimiento emancipatorio de organizaciones, individuos, grupos y comunidades. Como el mismo Fetterman señala: se comparte "un compromiso con la evaluación como una herramienta

para construir capacitación y aumentar la autodeterminación y mejorar el programa” (1996). Muchos estudiosos perciben este tipo de evaluación como un movimiento social y político. En realidad, esta metodología tiene -como todas- un carácter político -quizás más explícito que otras-, al visualizar la evaluación como un instrumento transformador de los programas sociales, dando mayor énfasis a la autodeterminación de los participantes y al aprendizaje emancipatorio o liberador por lo que se refiere al proceso evaluativo. El concepto de autodeterminación es un fundamento básico de este modelo evaluativo, que se define como un conjunto de habilidades interrelacionadas, tales como: habilidad para identificar y expresar necesidades; establecer objetivos o expectativas y trazar un plan de acción para alcanzarlas; identificar recursos; hacer elecciones racionales entre cursos de acción alternativos; desarrollar actitudes apropiadas para conseguir los objetivos; evaluar resultados, etc. También se habla de autoestima, fortalecimiento de vínculos relacionales y motivación para construir proyectos de futuro, como componentes del concepto de autodeterminación. De algún modo se trata de un abordaje de tipo psicosocial, pues el proceso de fortalecimiento se refiere fundamentalmente a las tentativas para ganar control, obtener recursos necesarios y entender críticamente el propio ambiente social. El proceso es potenciador en la medida en que apoya y estimula a individuos o grupos a desarrollar sus habilidades volviéndose autónomos para resolver los problemas y tomar decisiones. A nivel individual los resultados pueden observarse a través de la percepción del control de la situación, la sociabilidad y los comportamientos dirigidos a la acción. En las organizaciones, los resultados pueden incluir el desarrollo de redes organizacionales, la captación de recursos y la definición de políticas. En la comunidad, los resultados pueden ser analizados por la evidencia de procesos de inclusión social, convivencia pluralista y construcción de proyectos colectivos de mejora del medio ambiente y de la calidad de vida.

El papel del evaluador es el de “facilitador-catalizador pedagógico”, experto en transferencia de tecnologías sociales (incluida la de autoevaluación). Como en una espiral, los participantes y el evaluador son sujetos de un proceso creciente y acumulativo de reflexión y de autoevaluación. Los puntos clave de este enfoque evaluativo son: la capacitación y transferencia tecnológica; la formación y facilitación; la defensa activa; la iluminación y creación; la liberación y autodeterminación.

Posiblemente la especificidad de la tarea del evaluador en estos enfoques, sea la de aportar su experiencia metodológica a los demás actores. A la vez que realizar una síntesis superadora y creativa a partir de lo que ellos brindan.

### **Balance provisional: algunos límites y potencialidades de la evaluación participativa**

Los diversos enfoques de evaluación participativa que se han venido desarrollando en las últimas décadas tienen sin duda potencialidades que permiten superar limitaciones de otros enfoques clásicos racionalistas. Según Vedung (1997: 99-101), son tres las principales **ventajas** que este enfoque presenta sobre los clásicos:

- Argumento de conocimiento: los participantes poseen conocimientos sobre el programa que el evaluador desconoce o no puede llegar a conocer.
- Argumento de utilización: está demostrado que la implicación de los participantes en la evaluación aumenta las posibilidades de que sus resultados se utilicen, evitando el “síndrome del cajón”, a la vez que asegura el estudio de las cuestiones que verdaderamente interesan a las partes afectadas.
- Argumento de gestión de objetivos: el enfoque participativo se considera la mejor estrategia evaluativa cuando no existe una definición precisa y clara de objetivos, o cuando sus enunciados son borrosos. Y aunque el modelo de evaluación basado en objetivos no resuelve plenamente el problema de los criterios de evaluación, el

modelo participativo ofrece una solución práctica cuando no existen objetivos claramente definidos o existen objetivos contradictorios.

Sin embargo, los enfoques participativos no están exentos de **limitaciones y efectos paradójales**. De modo telegráfico y sin seguir un orden jerárquico de importancia, podemos señalar algunas de las críticas y limitaciones que reconocidos autores hacen a estos enfoques (Cohen y Franco, 1988: 116; Vedung, 1997: 101-102; Ballart, 1992: 161), a saber:

- Pueden existir discrepancias entre el nivel micro del proyecto en cuestión y las transformaciones de tipo macro que se propugnan y que son inalcanzables a través de aquél.
- Usualmente busca incrementar la acción política de los beneficiarios, más que perseguir el éxito del proyecto.
- Ignora los costes del programa y requiere considerables recursos. Raramente la evaluación tendrá tiempo y recursos suficientes para combinar la organización de un proceso participativo con el análisis riguroso de resultados.
- Resulta confuso, no ofrece ninguna respuesta concluyente a la pregunta de quiénes son los participantes, no fijando prioridades entre los diversos grupos.
- Riesgo de que el modelo se entregue a una teoría pragmática de la verdad. La verdad puede convertirse en una cuestión de conveniencia, utilidad o aceptabilidad para los participantes.
- Muchas veces los participantes albergan opiniones altamente politizadas acerca de los efectos de un programa. Los evaluadores deben estar atentos y evitar esas inclinaciones pragmáticas. No deben sustituir la información fidedigna por la información útil. Riesgos de sustituir la verdad por la utilidad.
- Deja sin resolver la estimación de los efectos (resultados) de un programa. Hay que dilucidar para cada caso concreto si la mejor comprensión mutua entre actores y sus consecuencias positivas en términos de utilización, compensan la supuesta pérdida de rigor metodológico y de capacidad para determinar la eficacia de los programas evaluados (pues se supone que se querrán conocer los efectos de la intervención para decidir si se apoya o no).
- La experiencia informa que en las etapas iniciales de la evaluación es preciso optar entre proceso o resultados, y esta opción vendrá determinada más por la naturaleza del programa y la información disponible que por otros factores.
- Confusión sobre el rol del evaluador, que finalmente será quien decida los grupos que estarán representados. Pues no está claro -conceptualmente hablando- quiénes son los "participantes" en un proceso de "evaluación participativa"; en cada caso hay que analizar los posibles actores, aunque también es verdad que pueden observarse ciertas "constantes" más o menos generalizables sobre los actores y las audiencias en programas sociales<sup>5</sup>.

Y para finalizar, no podemos dejar de mencionar las **amenazas** que se ciernen sobre el enfoque evaluativo participativo crítico-reflexivo (Santos Guerra, 1998: 110-111):

- La rutinización, que impide interrogarse sobre el alcance y el significado de lo que se hace.

---

<sup>5</sup> Cf. O. Nirenberg, J. Brawerman y V. Ruiz, *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2000, pp. 100-104.

- El simplismo, que convierte en innecesarias las preguntas y en molestas las complejidades.
- El individualismo, que circunscribe la acción social o educativa a la propia disciplina y al centro de servicios sociales o al aula.
- La comodidad, que elude las preocupaciones y los esfuerzos sostenidos.
- La aceleración, que convierte lo urgente en importante.
- Los temores, que hacen concebir la evaluación más como una amenaza que como una ayuda.
- La complejidad de los procesos sociales y educativos, que hacen igualmente compleja la evaluación.
- La falta de experiencia en estas lides, que hace concebir como algo peligrosamente novedoso e innecesario un proceso de evaluación...

Cualquiera de estos obstáculos sería suficiente para que se silenciase la necesidad de poner en marcha procesos de reflexión participativa. Cuánto más difícil de superar será la influencia de todos los factores de manera simultánea. Por eso es importante crear las condiciones para que sea posible y fácil tomar la iniciativa en este tipo de evaluación.

Empezar por pequeñas experiencias, en condiciones concretas, sin esperar el “momento ideal” que posiblemente nunca llegue. Porque si solamente se hace hincapié en el discurso teórico sobre la naturaleza de la evaluación, las cuestiones metodológicas aparejadas, las exigencias éticas, etc. sólo se habrá conseguido, en el mejor de los casos, llevar a la convicción a los profesionales de lo interesante que sería llevar a cabo procesos de evaluación. Y, como dice Santos Guerra, esto “no es suficiente. Es incluso peligroso”.

### Bibliografía citada

- ADELMAN, C. (1987), “The Politics of Evaluating”, en Skilbeck, M., *Evaluating Curriculum in the Eighties*, London, Hodder & Stoughton. [Citado por Santos Guerra, M.A. (1998), *Evaluar es comprender*, Buenos Aires, Magisterio].
- AGUILAR, M<sup>a</sup> J. y ANDER-EGG, E. (1992), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- ANGULO, F. (1988), “La evaluación de programas sociales: de la eficacia a la democracia”, *Revista de Educación*, 286: 193-207.
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, INAP.
- BARTOLOMÉ, M. Y CABRERA, F. (2000), “Nuevas Tendencias en la evaluación de programas de educación multicultural”, *Revista de Investigación Educativa*, 18(2): 463-479.
- BRISOLARA, S. (1998), “The History of Participatory Evaluation and Current Debates in the Field”, *New Directions for Evaluation*, 80: 25-41.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, GEL.
- COUSIN, J.B. y EARL, L.M. (1995), “Participatory Evaluation”, en *Education: Studies in Evaluation. Use and Organizational Learning*, Londres, Falmer.
- COUSIN, J.B. y WHITMORE, E. (1998), “Framing Participatory Evaluation”, *New Directions for Evaluation*, 80: 5-23.

- CRONBACH, C.J. *et. al.* (1980), *Toward Reform of program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*, San Francisco, Jossey-Bass.
- FARLEY, J. *et. al.* (1985), *Reconceptualization of vocational education program evaluation*, University of Ohio. [Citado por Colás, M. P. y Rebollo, M. A. (1993), *Evaluación de programas. Una guía práctica*, Sevilla, Kronos].
- FETTERMAN, D.F. (1994), "Steps of empowerment evaluation: from California to Cape", *Evaluation and Program Planning*, 17(3): 305-313.
- FETTERMAN, D.F. (1996), "Empowerment evaluation. An introduction to theory and practice", en Fetterman, D.F., Kaftarian, S.J. y Wandersman, A. (eds.), *Empowerment Evaluation. Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Thousand Oaks, Sage.
- FETTERMAN, D.F. (1997), "Empowerment Evaluation and Accreditation in Higher Education", en Chelinsky, E. y Shadish, W. (eds.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup>. Century. A Handbook*, London, Sage.
- GREEN, J. (1994), "Qualitative Program Evaluation, Practice and Promise", en Denzin, N. y Lincoln, S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Beverly Hills, Sage.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey-Bass.
- MCDONALD, B. (1983), "La evaluación y el control de la educación", en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid, Akal.
- MCKINNEY *et. al.* (1985), *Critical evaluation for vocational education*, University of Ohio. [Citado por Colás, M. P. y Rebollo, M. A. (1993), *Evaluación de programas. Una guía práctica*, Sevilla, Kronos].
- MIDKIFF, R.M. y BURKE, J.P. (1987), "An action research strategy for selecting and conducting program evaluations", *Psychology in the Schools*, 24: 135-144.
- NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2000), *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- PALUMBO, D. J. (1987), *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- PARLETT, M. y HAMILTON, D. (1983), "La evaluación como iluminación", en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid, Akal.
- PATTON, M. Q. (1978), *Utilization-focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- PATTON, M. Q. (1982), *Practical Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1990), *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de los centros escolares*, Madrid, Akal.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1993), *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*, Archidona, Aljibe.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1995), *Como en un espejo. Evaluación cualitativa de los centros escolares*, Buenos Aires, Magisterio.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1998), *Evaluar es comprender*, Buenos Aires, Magisterio.
- SCRIVEN, M. (1973), "Goal-Free Evaluation", en House, E.R. (ed.), *School Evaluation. The Politics and Process*, Berkeley, McCutchan.
- SHADISH, Jr. *et. al.* (1991), *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*, Londres, Sage.

- STAKE, R.E. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, Merrill.
- STENHOUSE, L. (1984), *Investigación y desarrollo del curriculum*, Madrid, Morata.
- VEDUNG, E. (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- WEISS, C. H. (1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- WEISS, C. H (1987), "Where Politics and Evaluation Research Meet", en Palumbo, D.J. *The Politics of Evaluation*, Beverly Hills, Sage.





## *Marketing de las causas sociales*

Cristina Olarte Pascual

*Universidad de La Rioja*

Eva Marina Reinares Lara

*Universidad Rey Juan Carlos*

Manuela Saco Vázquez

*Universidad CEU San Pablo*

### **Introducción**

El rápido crecimiento del Marketing aplicado en campos no empresariales es consecuencia del progreso social que ha potenciado la creación y desarrollo de organizaciones no lucrativas, favoreciendo la búsqueda de técnicas, instrumentos y metodologías adecuadas. Por otra parte, los profesionales del Marketing, ya en el último tercio del siglo XX, comienzan a vislumbrar la utilidad de la aplicación de las técnicas de Marketing en el desarrollo de acciones de sensibilización en la ciudadanía hacia determinadas causas de tipo social. Los equipos de Marketing asesoran a organizaciones religiosas para aumentar sus congregaciones y sus donativos, a partidos políticos para incrementar sus fondos y votantes, a museos de arte para conseguir más visitantes o a las instituciones de regulación del tráfico por carretera para disminuir el número de accidentes.

Sin embargo, en la actualidad, el Marketing no empresarial no supone un mero traslado de los conceptos y métodos del Marketing empresarial, implica un análisis de las actividades desarrolladas por estas organizaciones y su ajuste, con el fin de obtener un beneficio para las partes que intervienen en las relaciones de intercambio. Por ello resulta relevante que los gestores de proyectos sociales conozcan los principios que guían el Marketing Estratégico y Operativo para la **aplicación y planificación** en estas organizaciones abordando el estudio de Marketing en las Organizaciones no Lucrativas y el Marketing Social o de las Causas Sociales, en organizaciones tanto no lucrativas como lucrativas. En relación con estas últimas, es preciso señalar que existen empresas que patrocinan actos culturales, colaboran con el tercer mundo o, incluso, aprovechan el Marketing social para obtener unos beneficios monetarios. Aunque en principio han sido las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) las destinatarias de las teorías y aplicaciones de esta extensión general del Marketing, los cambios producidos en el entorno, principalmente sociales, han obligado a las organizaciones lucrativas a replantearse también sus políticas y estrategias.

La diferencia del Marketing de las organizaciones no lucrativas se caracteriza porque sus actividades no persiguen beneficio monetario. Por ejemplo, Cruz Roja realiza servicios de ambulancias o de vigilancia de playas a los ayuntamientos que lo solicitan, esta organización no persigue beneficio, pero lleva a cabo una comercialización de algunos de sus servicios con el fin de financiar otras actividades sociales (Moliner 1998: 35).

Esta doble consideración puede llevar a que surjan unos límites difusos o poco claros en cuanto al alcance y diferencia entre los conceptos de Marketing. Por expresarlo de otra forma, cómo se ha señalado, comienzan a confluír por un lado, el interés de las **organizaciones empresariales de incorporar asuntos sociales** a sus estrategias de Marketing y por otro se incorporan **organizaciones no empresariales** al diseño e implementación de estrategias de Marketing (Rozano, 2008: 334).

Probablemente, el cambio más importante que tienen que asumir las organizaciones no lucrativas puede ser la modificación de su filosofía de actuación en la medida en que satisfacen necesidades y deseos de unos clientes muy concretos: por una parte se encuentran los beneficiarios de su gestión, y por otra, los asociados o donantes que aportan los recursos necesarios. Otro elemento a considerar es que existen muchas organizaciones que atienden a los mismos colectivos y prestan servicios similares, dando lugar a una competitividad que exige un conocimiento profundo de los clientes y sus necesidades para ofrecer un buen producto social que las satisfaga, consigan un posicionamiento correcto, además de una estrategia de comunicación adecuada para que su objetivos y logros sean conocidos entre sus públicos de interés. Estas exigencias hacen que el Marketing de las causas sociales sea una necesidad real para las entidades no lucrativas, la base de su supervivencia y sostenibilidad.

### Marketing en organizaciones no lucrativas

Debido al desarrollo de las acciones sociales en la actualidad, las instituciones no empresariales están proliferando y, al igual que el resto de las organizaciones, se enfrentan al problema de cómo organizar las relaciones de intercambio con públicos heterogéneos y dispersos. Las premisas fundamentales de Marketing para las organizaciones no lucrativas comienzan por analizar las variables del entorno que pueden ejercer influencia, planificar su desarrollo, controlar su implementación y establecer los cambios oportunos ante las desviaciones que surjan. La instrumentación de un programa estratégico de Marketing presenta diferencias específicas respecto a los planes de Marketing de las empresas. Se pueden destacar tres grandes discrepancias en relación a su oferta, demanda y finalidad (Cuadro 1):

- Los objetivos de una empresa se centran en alcanzar beneficios tanto a corto como a largo plazo, sin embargo una organización no lucrativa (O.N.L.) persigue el bienestar social de un determinado grupo.
- El mercado de una organización no lucrativa está caracterizado por la existencia de necesidades insatisfechas y públicos que generalmente tienen un deseo pero no poseen el poder adquisitivo o el acceso al mercado.
- La trascendencia social y pública de la aparición, por ejemplo, de un nuevo medicamento contra el sida, supone un gran avance que tiene fuertes repercusiones en la sociedad, frente a la presentación de una nueva colonia en el ámbito comercial.

En el desarrollo de un programa estratégico de Marketing se identifica, en primer lugar, el público objetivo. Las organizaciones no lucrativas, se enfrentan a dos tipos de públicos (Figura 1):

- Los **contribuyentes**, que son los proveedores de fondos o ayudas que están dispuestos a ofrecer su tiempo o su dinero por una causa determinada.
- Los **clientes**, personas o grupos sociales con necesidad de bienes o servicios.

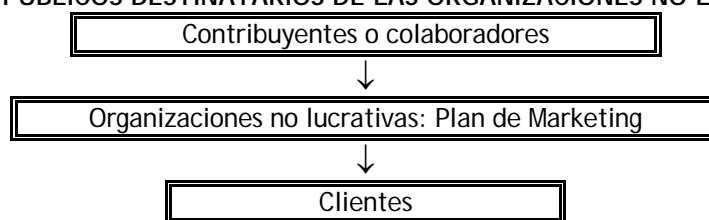
La conexión de ambos agentes implica una estructura compleja, que suministre la información necesaria sobre las motivaciones del primer grupo, así como sobre las necesidades del segundo.

Cuadro 1. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL MARKETING EMPRESARIAL Y EL MARKETING DE LAS CAUSAS SOCIALES

<b>SIMILITUDES</b>	
Proceso de intercambio: relación.	
Satisfacción de las necesidades y deseos.	
Conceptos y técnicas.	
Proceso de análisis, evaluación y selección de alternativas.	
Canales de comunicación.	
<b>DIFERENCIAS</b>	
MARKETING COMERCIAL	MARKETING NO COMERCIAL
Objetivos económicos.	Objetivos políticos y sociales.
Poca trascendencia pública.	Gran trascendencia pública.
Presiones que proceden del mercado.	No sujeta a presiones del mercado.
Condicionantes legales y regulaciones genéricas.	Existencia de condicionantes legales y regulaciones específicas.
Ofrece bienes tangibles o servicios.	Ofrece ideas, comportamientos sociales o servicios.
Posibilidad de evaluación del rendimiento.	Dificultad de evaluación del rendimiento.
Los recursos financieros provienen fundamentalmente de las ventas del producto o prestación de servicios.	Los recursos financieros provienen de impuestos, subvenciones y donaciones.

En las organizaciones empresariales, los proveedores generalmente no tienen ningún problema para satisfacer la demanda a cambio de una contraprestación monetaria. Sin embargo en las organizaciones sin ánimo de lucro, los contribuyentes deben realizar un esfuerzo adicional, aportando donaciones de su tiempo o su dinero por una causa determinada, como ayudar a los niños de los orfanatos rusos. El **producto** que se ofrece a los contribuyentes supone un surtido de beneficios sociales, entre los que destacan sentirse bien o tener la conciencia tranquila, entre otros. Los Gobiernos pueden apoyar a estas organizaciones y a los clientes de las mismas a través de la aplicación de deducciones fiscales.

Figura 1. PÚBLICOS DESTINATARIOS DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS



Al igual que una empresa se orienta hacia las utilidades a proporcionar, la organización no lucrativa tiene que ofrecer un producto o un servicio a sus **clientes**, con sus características tangibles e intangibles. En algunas organizaciones el **producto tangible** es alimento, ropa o jeringuillas para los drogodependientes; otras veces es un **servicio** como la atención médica o es un **intangible** como un niño apadrinado en los países del tercer mundo por cualquier contribuyente de una sociedad próspera.

Una vez desarrollado el producto, es necesario **comunicar** su existencia a través de diferentes canales personales e impersonales:

- **Canales personales:** utilizados, por ejemplo, por ciertos grupos religiosos a través del Marketing directo "puerta a puerta" para atraer nuevos miembros.

- **Canales impersonales:** la publicidad se emplea frecuentemente para alcanzar al mercado de contribuyentes como los donantes de sangre. Actualmente las formas de comunicación no convencionales (*Bellow the line*) son las más utilizadas.

El principal instrumento para alcanzar los objetivos es la información a través de cualquier medio, aunque la televisión es quizás el medio más influyente en el mercado español. Los orfanatos chinos se han conocido a través de programas informativos o divulgativos que emitieron imágenes estremecedoras de estos lugares y a continuación se ofrecieron testimonios de padres que han conseguido adoptar una niña china a pesar de las dificultades burocráticas. Organizaciones como Médicos Mundi o Cruz Roja aparecen estratégicamente en pantalla cuando se muestra una guerra, una zona en conflicto o un país del tercer mundo. Estas acciones de comunicación utilizan las **relaciones públicas**, aportando notoriedad y confianza a este tipo de instituciones, además de servir como base para incrementar la eficacia del resto de sus acciones de comunicación.

Las ONGs cada vez son más conscientes del papel tan determinante que puede desempeñar el Marketing en general y la comunicación en particular, para alcanzar sus objetivos. Es preciso reconocer que las políticas de comunicación, salvo excepciones muy significativas, identificadas en ONGs de implantación mundial, venían siendo limitadas o inexistentes. Su objetivo concreto hasta ahora era captar fondos para alguna actividad determinada. Hoy en día la mayoría de estas Organizaciones son conscientes del papel que desempeñan como grupos de presión ante los gobiernos o ante grupos internacionales y, quizás lo más importante, el papel que desempeñan en la movilización de la sociedad por sus causas. A nivel mundial además actúan también como agentes creadores de opinión pública (Olarte, Reinares, Saco, 2003: 46)

El **precio** es flexible y varía en función de la organización y del público. El contribuyente normalmente debe aportar una cuota de abono u otro esfuerzo de cualquier tipo (voluntarios sociales), adaptado a su **estatus** económico. El precio puede ser una cuota de abono a la causa social, un precio de entrada a un museo o, incluso, discriminaciones de precio por la utilización de determinados servicios públicos dirigidos a los estudiantes o a las personas mayores. Los clientes o destinatarios del servicio reciben los productos de forma gratuita o con importantes descuentos, ya que el objetivo fundamental es ayudar a las personas necesitadas.

Otra actividad importante es instaurar un sistema de **distribución** física para llegar al público objetivo. Por lo general, los canales de distribución que se emplean son cortos. La organización no lucrativa trata de forma directa con sus principales públicos, sin la intervención de intermediarios. Aunque es imprescindible conseguir que la institución se encuentre accesible a los contribuyentes para facilitar la aportación de su donativo. Por ejemplo, si el donante aporta bienes usados, como ropa, se pueden recoger en el domicilio particular.

Todas estas acciones deben de estar integradas y coordinadas en un plan de Marketing para conseguir los objetivos sociales a través de intercambios, que satisfagan las necesidades y deseos manifestados por los distintos públicos.

## Marketing social o de las causas sociales

La ampliación del concepto de Marketing hacia una orientación Social es introducida por Kotler y Zaltman en 1971, que lanzan y apoyan de una manera imparable este campo de actuación.

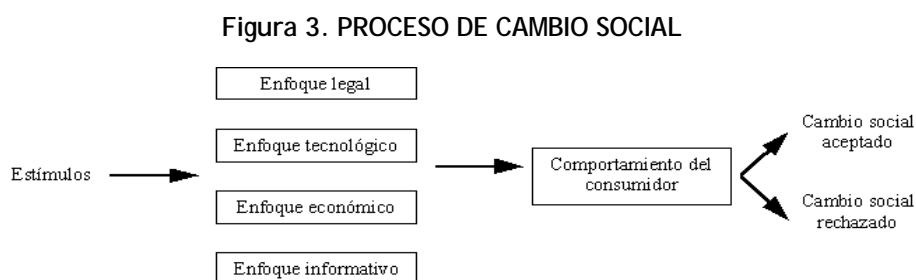
El Marketing Social o de las causas sociales puede entenderse como el **proceso de intercambio entre una institución y determinados grupos de la población, de una idea, valor, actitud o conducta, por un determinado coste que se considera beneficioso para la sociedad en general**. Este intercambio lleva implícito para una de las partes un cambio cognitivo o conductual y una mejora del bienestar social.

El Marketing Social, al igual que cualquier actuación comercial, tiene su origen y se desarrolla a partir de la transmisión de **información**. El primer instrumento utilizado ha sido, casi siempre, la **publicidad social** que utiliza las mismas técnicas y métodos que la publicidad comercial, aunque reforzando el objeto anunciado en un servicio, idea o utilidad de tipo social, buscando la aceptación por parte de los diferentes públicos. La publicidad social, sin embargo, se ha mostrado insuficiente para resolver los problemas que su propia actuación ha generado, desarrollándose como solución a sus limitaciones un conjunto de acciones que configuran el Marketing Social (Figura 2).



El núcleo central del Marketing aplicado en este campo radica en coordinar diferentes enfoques, que actúan de forma complementaria, para conseguir la modificación de los comportamientos de manera distinta, como por ejemplo la concienciación para la disminución del consumo de alcohol. Estos enfoques son de ámbito **legal**, **tecnológico**, **económico** e **informativo** (Figura 3).

- El enfoque **legal**, considera imponer prohibiciones o sanciones mediante una norma legal (se prohíbe la venta de alcohol a menores de dieciséis años o la publicidad de bebidas alcohólicas en televisión).
- El enfoque **tecnológico** supone el desarrollo de una innovación que facilita el cambio de comportamientos o los efectos negativos que provoca, como el desarrollo de medicamentos que ayudan a superar el síndrome de abstinencia o la cerveza sin alcohol.
- El enfoque **económico**, implica elevar el precio o coste de beber, así el Gobierno incrementa los impuestos que gravan el alcohol, para conseguir un precio más elevado de este producto e inhibir el consumo.
- El enfoque **informativo** implica dirigir información persuasiva a los bebedores, relacionada con los riesgos de esta práctica (los anuncios de la Dirección General de Tráfico sobre los riesgos y consecuencias de conducir ebrio).

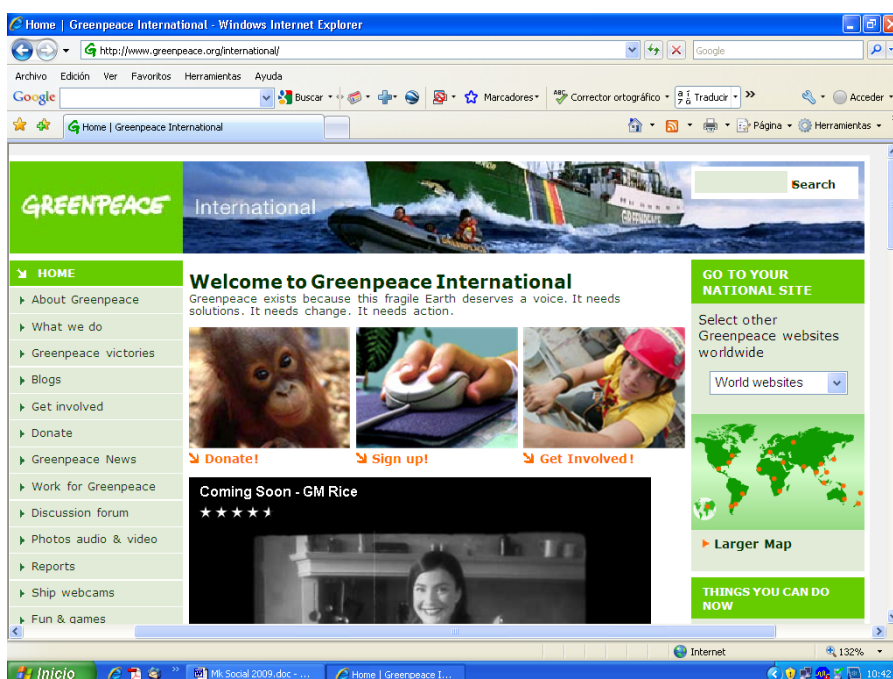


Fuente: Adaptado de Esteban et al. (1997: 712)

## Planificación del marketing de las causas sociales

La metodología básica de planificación utilizada en el Marketing Social es similar a la empleada en el Marketing Comercial, aunque las técnicas y procedimientos habitualmente desarrollados para las transacciones mercantiles deben ajustarse y adaptarse a los objetivos del Marketing Social. El proceso de planificación de Marketing Social está compuesto por una secuencia de etapas, cuya principal característica estriba en el planteamiento social de los objetivos, estrategias y acciones (Figura 4). Estas etapas se van a ilustrar con un ejemplo de una Organización No Gubernamental, en concreto Greenpeace, que posee una "misión" que guía sus actuaciones: el cuidado del planeta (Imagen 1). Esta meta se va consiguiendo a través de etapas sucesivas y con una cuidada planificación de sus actuaciones.

Imagen 1. GREENPACE



Fuente: Greenpeace Internacional, 2009 (<http://www.greenpeace.org/international/>)

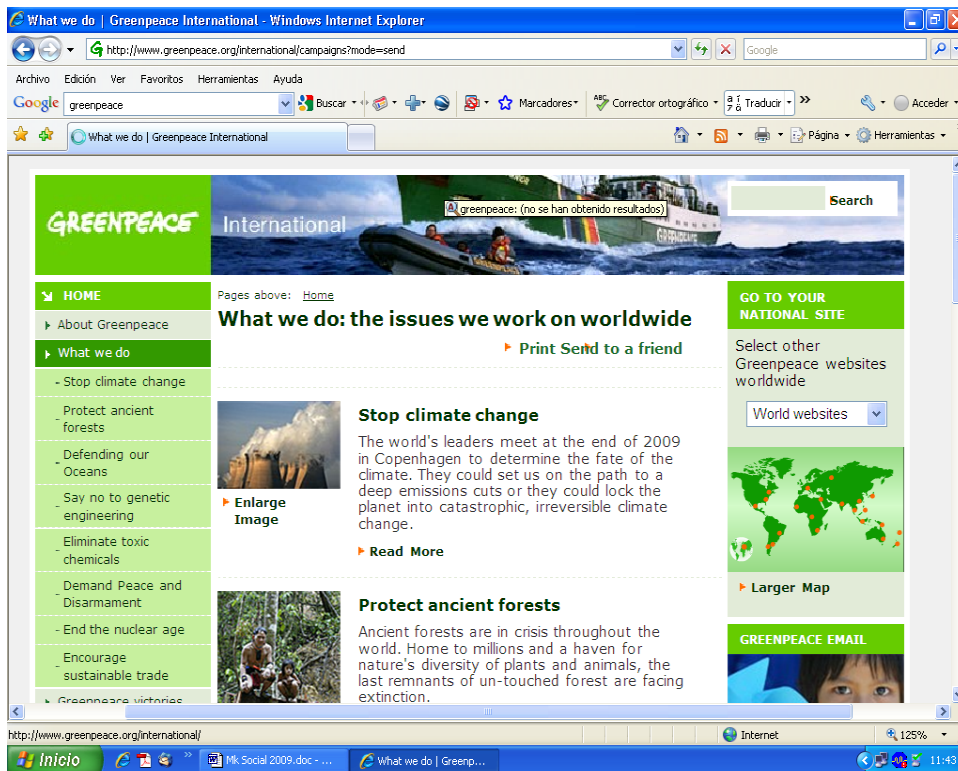
Figura 4. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE MARKETING SOCIAL

1.	Diagnóstico
2.	Pronóstico
3.	Objetivos
4.	Estrategia
5.	Operativa
6.	Control

### 1. Diagnóstico

Se trata de definir y acotar el problema o la causa social considerada, determinar las variables que lo identifican, generan y mantienen, así como su frecuencia e intensidad. Para la organización Greenpeace el problema fundamental es la degradación medio ambiente global del planeta. Por este motivo, recopila información e investiga las causas técnicas, políticas y económicas de las agresiones medioambientales.

Imagen 2. EJEMPLO DE DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO



Fuente: Greenpeace Internacional, 2009 (<http://www.greenpeace.org/international/>)

### 2. Pronóstico

Consiste en formular las hipótesis, que posteriormente guiarán el resto de las etapas, sobre las causas o factores de influencia que están directamente relacionadas con el problema. Esta etapa incluye la recopilación de información y su contrastación con el objeto de verificar la certeza de las hipótesis planteadas o de detectar las posibles líneas de actuación posterior. En el ejemplo de Greenpeace, la organización ecologista se plantea el siguiente interrogante: ¿de seguir con esta tendencia, en qué situación se encontrará nuestro planeta en el futuro? Los factores directamente relacionados con esta situación son el cambio climático, los residuos tóxicos, la desaparición de los bosques o la disminución de la capa de ozono, entre otros. Esta organización propone soluciones viables a estos problemas, una vez conocidas las causas que los generan.

### 3. Objetivos

La fijación de objetivos constituye la fase más crítica en la aplicación del enfoque de Marketing a las causas sociales, puesto que estos determinan en gran medida los medios estratégicos a emplear y están condicionados por las posibilidades operativas de la institución. En función del tipo de ideas o causas sociales propuestas se pueden clasificar los objetivos del Marketing Social en los siguientes:

- **Informar o educar:** se lleva a cabo a través de programas educativos, como la conservación de la energía. En este sentido, se han desarrollado campañas sobre las diferentes alternativas para ahorrar energía, tanto en el domicilio familiar, en el trabajo o a través de la utilización del transporte público. En concreto, en este apartado la organización Greenpeace incluye en su boletín informativo la dirección del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para exigir un mayor número de transportes colectivos en los lugares o zonas donde sean insuficientes.
- **Beneficiar a la sociedad:** a través de la salud del planeta, aspecto que repercute directamente en la calidad de vida del ser humano y, sobre todo, para las futuras generaciones.
- **Modificar comportamientos nocivos:** otro tipo de campañas sociales tratan de persuadir a las personas para que cambien algún hábito, buscando su beneficio, como separar los materiales que componen la basura en origen para su reparación (muebles, electrodomésticos, etc.), reutilización (envases de vidrio retornables, ropa), reciclado (vidrio, papel y cartón) y compostaje (materia orgánica).
- **Favorecer a un determinado grupo social:** es esencial conocer el comportamiento, características y actitudes del público destinatario e, incluso, llevar a cabo políticas de segmentación para establecer programas de actuación sobre cada uno de los segmentos diferenciados. Greenpeace intenta favorecer a seres vivos, sin posibilidad de autodefensa, como las ballenas, contribuyendo a su protección y supervivencia.

#### 4. Estrategia

En esta etapa se procede al diseño de una estrategia que permita **modificar los comportamientos** o valores del público objetivo considerado, teniendo en cuenta los objetivos establecidos. La elección de una estrategia exige conocer la naturaleza de los comportamientos sociales sobre los que se quiere actuar, que se pueden clasificar, según su **intensidad y frecuencia** del comportamiento (Cuadro 2).

Cuadro 2. TIPOLOGÍA DE COMPORTAMIENTOS SOCIALES

Intensidad del comportamiento	Frecuencia del comportamiento	
	<i>Comportamiento Único</i>	<i>Comportamiento Repetitivo</i>
<i>Comportamiento Superficial</i>	Únicos y superficiales	Repetitivos y superficiales
<i>Comportamiento Profundo</i>	Únicos y Profundos	Repetitivos y Profundos

Fuente: Adaptado de LINDÓN (1976: 79) en Esteban et al. (1997: 712)

La combinación de ambos criterios configura **cuatro tipos de comportamientos sociales diferentes**:

- **Comportamientos únicos y superficiales:** responden a comportamientos que la causa social trata de provocar en un acto único y que no afectan de forma importante a los valores o creencias arraigadas en la sociedad. Sería el caso de la prevención de determinadas enfermedades a través de vacunaciones o la recogida de ropa o medicamentos para los países del tercer mundo.
- **Comportamientos únicos y profundos:** la causa social se dirige a provocar un comportamiento que se manifiesta en un único acto, pero que afectan de forma profunda a las convicciones de la persona; como hacerse miembro de una asociación como Amnistía Internacional o formar parte de los voluntarios de la Cruz Roja (ver imagen 1).



- **Comportamientos repetitivos y superficiales:** se pretende actuar sobre comportamientos que se producen de forma habitual y que sólo afectan superficialmente a los individuos, como una campaña dirigida hacia los fumadores para que respeten a los no fumadores o la campaña "evite el claxon", cuya finalidad es crear una conciencia cívica ante el ruido urbano.
- **Comportamientos repetitivos y profundos:** están relacionados con los valores y convicciones de un individuo, por ejemplo, la campaña de "No a las drogas" dirigida al segmento de jóvenes.

## 5. Operativa

Considera las diferentes acciones desarrolladas por la utilización de los cuatro instrumentos básicos de Marketing: producto, precio, distribución y comunicación.

- **Producto:** se pretende que la causa social o idea propuesta sea aceptada por el público objetivo, no que el producto se adecue al público, como ocurre en una orientación de Marketing integral. Por ello, es importante resaltar los beneficios que se obtienen adaptando esa causa social o sus inconvenientes, en el caso contrario. La mencionada Greenpeace es una organización internacional sin ánimo de lucro, que cuenta con tres millones de socios en todo el mundo. La sede internacional se encuentra en Amsterdam y desde allí, junto con la participación de los representantes de las delegaciones existentes en distintos países, se coordinan las líneas generales de actuación. El beneficio principal que proporciona esta organización son los cambios en favor de la protección del medio ambiente natural.

Imagen 3. PROMOCIÓN DE VENTAS DE GREENPEACE



Fuente: Greenpace España, 2009 (<http://www.tienda.greenpeace.es/home.php>)

- **Precio:** en ciertos casos no existe un precio monetario sino una ampliación de la utilidad o beneficios sociales o una reducción de molestias, esfuerzos o problemas de las personas que adopten la causa social propuesta. En Greenpeace el precio se traduce en la cuota de abono en torno a 9 euros al mes como mínimo, aunque también comercializa productos promocionales (camisetas, llaveros, etc.) que se venden a precios habituales.
- **Distribución:** su objetivo es poner a disposición del público los medios materiales y humanos que permitan o faciliten las actitudes o comportamientos propuestos. Si una persona toxicómana acude a un centro de rehabilitación dispone de un equipo terapéutico de médicos, psicólogos y asistentes sociales, además de los medios oportunos para llevar a buen término sus objetivos. Greenpeace dispone de oficinas y tiendas en treinta países, además de realizar anuncios en prensa que incluyen un cupón para hacerse socio o para solicitar cualquier información, consiguiendo llegar a su público objetivo: gobiernos, particulares, industrias y la sociedad en general. Internet es un canal que ha permitido acceder de forma más cómoda a las organizaciones.

- **Comunicación:** se centra en la utilización tanto de medios de comunicación de masas como personales para lograr un cambio social. El mensaje y los soportes empleados deben de adaptarse a los diferentes segmentos objetivo de las acciones de Marketing Social. Por lo general, las Organizaciones no Gubernamentales no disponen de un fuerte presupuesto que permita invertir en medios masivos convencionales, como la televisión. Greenpeace basa su comunicación en acciones directas y personales para llamar la atención sobre la opinión pública y que ello repercuta en las esferas gubernamentales, como Interponer pequeñas lanchas neumáticas entre arpones y ballenas. Actualmente Internet se ha convertido en un gran aliado para el desarrollo de acciones de comunicación viral<sup>1</sup> (ciberactivistas) que alcanzan en poco tiempo a gran número de personas y permite con un esfuerzo mínimo participar en las acciones.

Imagen 4. EJEMPLO DE ACCIONES EN LA RED



Fuente: Greenpeace España, 2009 (<http://www.ciberactuacongreenpeace.es/>)

## 6. Control

Esta etapa tiene como finalidad asegurar el cumplimiento del plan de Marketing y comprobar que se están alcanzando los objetivos previstos en el mismo. Los resultados que ha obtenido Greenpeace a través de sus campañas y actividades directas son consecuencia de un trabajo de años que ha contribuido, entre otros, a la firma del Tratado Atlántico que prohíbe cualquier explotación de la zona Antártida durante cincuenta años, la paralización de los planes de vertido a los océanos de varias plataformas petrolíferas obsoletas y la prohibición internacional de exportación de residuos tóxicos de los países desarrollados a los del tercer mundo.

A medida que avanza el Marketing Social, los objetivos se diversifican y se vuelven más complejos. Por este motivo, es preciso estudiar en profundidad los mercados sociales y muchas veces también replantear las técnicas utilizadas hasta el momento. Las campañas más eficaces

<sup>1</sup> Comunicación viral: forma de comunicación que busca generar notoriedad mediante el re- envío de mensajes en Internet. Normalmente un amigo o conocido remite un mensaje que el receptor acepta, lee y vuelve a enviar a su lista de direcciones. La ventaja de esta forma de comunicación es su capacidad para conseguir una gran cantidad de impactos a bajo coste.

suelen desarrollarse de forma similar a las acciones de Marketing Comercial. Las premisas básicas para que una campaña alcance el éxito son las siguientes:

- **Fuerza** o intensidad de la motivación de las personas implicadas hacia los objetivos que hay que alcanzar así como el peso social del mensaje a transmitir.
- **Dirección**, que debe fijar adecuadamente cómo y hacia dónde hay que dirigir la motivación de los usuarios o clientes.
- **Adecuación y compatibilidad** que implica la habilidad y efectividad de las organizaciones en llevar a cabo su tarea.
- **Distancia** que es la relación entre el coste de alcanzar el objetivo y el valor del mismo.

En la actualidad, los campos de aplicación del Marketing Social son muy diversos, llegando a diferentes áreas: sanitaria, escolar, medio ambiente, higiene, seguridad o cultura entre otros (Cuadro 3).

**Cuadro 3. CAMPOS DE APLICACIÓN DEL MARKETING SOCIAL**

SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de educación alimentaria para niños.</li> <li>• Planificación familiar.</li> <li>• Prevención de enfermedades del corazón.</li> <li>• Prevención del tabaco, alcohol y otras drogas.</li> <li>• Prevención de accidentes domésticos.</li> <li>• Obesidad, dietas y ejercicio físico.</li> <li>• Psicología escolar y psiquiatría.</li> <li>• Vacunaciones.</li> <li>• Prevención del cáncer y sida.</li> </ul>
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades, colegios y escuelas.</li> </ul>
INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad vial.</li> <li>• Seguridad ciudadana.</li> <li>• Promoción de la mujer.</li> </ul>
CULTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teatro, danza, conciertos.</li> <li>• Artesanía, arte, museos.</li> <li>• Música, cine, literatura.</li> </ul>
ECOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de la energía.</li> <li>• Protección del medio ambiente.</li> <li>• Planificación agraria y desarrollo tecnológico.</li> </ul>

El individuo, como persona social e integrada en diferentes grupos, suele favorecerse de las acciones de Marketing Social, proporcionándole mayores posibilidades de bienestar. En el futuro, la utilización de Marketing irá más dirigida a la **prevención** que a la solución de problemas, consiguiendo de esta manera una mayor eficacia, así como unos costes menores, tanto para las instituciones y organizaciones como para los propios usuarios.

### Diferencias entre las distintas extensiones del marketing social

El Marketing Social proviene del ámbito del Marketing, y fueron Kotler y Zaltman (1971: 3-12) quienes propusieron su definición comúnmente aceptada: "el Marketing social es el diseño, implementación y control de programas pensados para influir en la aceptación de ideas sociales, implicando consideraciones de planificación de productos, precio, comunicación, distribución e investigación de Marketing".

Diferentes autores (Andreasen, 1996; Moliner, 1998) consideran que el Marketing Social no puede considerarse como una extensión no empresarial del Marketing, en la medida en que las empresas también pueden ser agentes del Marketing social (Ramos E Silva y Periañez, 2003). Cada vez más empresas toman sus decisiones de Marketing considerando los deseos e intereses

de los consumidores, los requerimientos de la compañía y, los intereses a largo plazo de la sociedad. Las organizaciones empresariales son conscientes de la importancia de incorporar asuntos sociales en sus estrategias de Marketing, además de incorporar a organizaciones no lucrativas en el diseño de las estrategias de Marketing.

Es importante clarificar los conceptos que surgen cuando las empresas además de desarrollar estrategias de Marketing para comercializar sus productos y/o servicios, incorporan la dimensión o enfoque social:

- **Marketing con causa (MCC).** Es un concepto ya definido por Kotler y Andreasen en 1996: "cualquier esfuerzo de una empresa por aumentar sus propias ventas, contribuyendo con los objetivos de una o más organizaciones no lucrativas. "Las empresas en colaboración con una ONG, se encargan de llevar a cabo esta acción".
- **Marketing social corporativo (MSC).** El Marketing social corporativo estaría en el ámbito de la acción social corporativa e implicaría una visión estratégica en la que el Marketing con causa se entendería como una variante operativa del MSC (García, 2000).
- **Responsabilidad social corporativa.** Supone un nuevo modelo de gestión que contribuya a mejorar el aspecto económico, social y medioambiental por parte de las empresas. Muchas iniciativas de responsabilidad social corporativa son acciones de Marketing social orientadas a mejorar la posición de la compañía en el mercado.

Un ejemplo muy conocido de los pioneros del Marketing social corporativo es el caso de la compañía de helados norteamericana Ben & Jerry, que logró una cuota de mercado similar a la de su mejor competidor aplicando este tipo de estrategia. Una de las iniciativas que recibió mayor reconocimiento y apoyo por parte del público fue la contratación de *homeless* (personas sin techo) como dependientes de los establecimientos. Esta acción proporcionó importantes ganancias a esta compañía, así como un incremento de la popularidad y de la imagen de las empresas, que fue identificada por el consumidor como una compañía no convencional y con conciencia social.

Actualmente, la empresa McDonald's cuya imagen se ha visto dañada con frecuencia en los medios de comunicación, lleva a cabo, en contrapartida, campañas de Marketing social y responsabilidad social para ofrecer a los clientes calidad, innovación y seguridad. Unas de sus acciones se centra en la protección del medio ambiente para las futuras generaciones. Tienen presente que hoy día, un líder de los negocios debe ser un líder ambiental. Su compromiso medioambiental se guía por los siguientes principios: reducir, reutilizar y reciclar sus productos y envases. Esta empresa compra materiales reciclados para construir y remodelar sus restaurantes y les pide a sus proveedores que le suministren y usen productos reciclados.

Otro ejemplo en el sector del automóvil es Nissan, que se ha situado a la cabeza de las empresas del sector de la automoción, en cuanto a actividades de Marketing social y responsabilidad social corporativa, según la clasificación de "Las 500 mejores empresas internacionales que protegen a la sociedad manteniendo sus beneficios", publicada por la revista norteamericana Newsweek (<http://w.w.w.puroMarketing.com>).

En el ámbito español, existe el referente de un gran número de compañías que a través de sus propias fundaciones desarrollan programas sociales, como es el caso de la Fundación Telefónica, Endesa, MAPFRE, Repsol YPF o las fundaciones de las entidades bancarias y Cajas de Ahorro (Fundación La Caixa, Caja Madrid, etc.). Concretamente, Telefónica lleva a cabo una iniciativa de Marketing social corporativo basada en la lucha contra el cambio climático, para ello han creado una Oficina de cambio climático que se encargará de asegurar la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, propias de la actividad de la compañía.

Cada vez aumentan los casos de empresas españolas que se suman a esta iniciativa. En esta línea, se puede observar que las empresas, o bien desarrollan un conjunto de acciones sociales,

o diseñan planteamientos estratégicos basados en la creación de valor sobre el concepto de empresa socialmente responsable.

La empresa alcanza un alto grado de madurez cuando la preocupación por los asuntos sociales pasa de ser un área marginal de la empresa o ligada a acciones puntuales, a convertirse en una oportunidad para crear valor (Rozano, 2008: 341).

En la investigación desarrollada por Periañez, Ramos y Silva (2003) sobre las empresas que realizan acciones Marketing con causa o Marketing Social Corporativo se desprende que, a pesar de que existen empresas que realizan acciones de Filantropía, la gran mayoría de estas empresas desarrolla acciones de Responsabilidad Social Corporativa, aunque ya están implantadas en nuestro mercado campañas de Marketing con Causa dirigidas a los productos.

Por otra parte, la mayoría de empresas en España que desarrollan estas acciones, desarrollan campañas estratégicas a largo plazo; se asocian con una Organización no Lucrativa para llegar a la causa social, siendo las principales aportaciones: Fondos (porcentaje de las ventas y por cupón), Servicios (publicidad, accesoria y distribución) y de entrega de bienes (propios y ajenos).

### Bibliografía citada

- ANDREASEN, A. R. (1996), "Profits for nonprofits: find a corporate partner", *Harvard Business Review*, 74: 108-114.
- ESTEBAN TALAYA, A. *et al.* (1997), *Principios de Marketing*, Madrid, Esic.
- GARCÍA IZQUIERDO, B. (2000), *El valor de compartir beneficios- las ONGD y el Marketing con causa: retos y oportunidades*, Bilbao, Deusto.
- GREENPEACE [página web]. [Disponible en: <http://www.greenpeace.org>].
- KOTLER, P. y ANDREASEN, A. (1996), *Strategic Marketing for non-profit organizations*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- KOTLER, P. y ZALTMAN, G. (1971), "Social Marketing: An Approach to Planned Social Change", *Journal of Marketing*, 35 (3): 3-12.
- LINDON, D. (1976), *Marketing politique et social*, Paris, Dalloz.
- MOLINER TENA, M. A. (1998), *Marketing social, La gestión de las causas sociales*, Madrid, Esic.
- "Nissan. Un modelo sectorial en Marketing social" (2008) [en línea], *puromarketing.com*. [Disponible en: <http://www.puromarketing.com/53/4764/nissan-modelo-sectorial-marketing-social.html>] [Consultado el 30 de abril de 2009].
- OLARTE, C.; REINARES, E. y SACO, M (2003), "Revisión del papel de la comunicación en la gestión del Marketing social: El caso de las ONGs", *Esic Market*, 115: 45-65.
- OLARTE, C.; REINARES, E. y SACO, M (2005), "Notoriedad e imagen de las ong's como argumento diferenciador del Marketing con causa", *Investigación y Marketing*, 86: 31-38.
- RAMOS E. SILVA, J. A. y PERIAÑEZ CANADILLAS, I. (2003), "Delimitación del Marketing con Causa o Marketing social Corporativo mediante el análisis de empresas que realizan acciones de responsabilidad social", *Cuadernos de Gestión*, 3 (1-2): 65-82.
- ROZANO, M. (2008), "Marketing social corporativo", en Cubillo, J. y Cerviño, J., *Marketing Sectorial*, Madrid, Esic.



# *Fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas*

Miguel Ángel Acedo Ramírez

*Universidad de La Rioja*

## **Introducción**

El incremento que en los últimos años se ha producido en la demanda de servicios sociales por parte de los ciudadanos dentro de la economía del bienestar de la que gozamos ha dado lugar a la aparición de múltiples organizaciones, tanto públicas como privadas, encargadas de cubrir dichas necesidades.

En el caso particular de las organizaciones privadas, lucrativas o no, uno de los problemas a los que se han enfrentado es la obtención de fuentes de financiación que les permitan llevar a cabo la prestación de servicios para las que fueron creadas.

Este problema de la financiación se ve determinado por las características específicas de estas entidades. Entre dichas características merece la pena mencionar la ausencia de ánimo de lucro y su dimensión organizacional, generalmente de pequeño tamaño.

El objetivo social de las organizaciones no lucrativas no es la obtención de beneficios económicos para sus propietarios sino más bien generar un beneficio social, difícil en muchas ocasiones de observar, medir y cuantificar. Álvarez, Vázquez y Santos (1999) indican "en las organizaciones no lucrativas la evaluación de su rendimiento sigue siendo un aspecto sin resolver plenamente". Anthony y Young (1999) señalan la dificultad de medir la relación entre inputs empleados y outputs obtenidos. Según Fernández y Pablos (1996) al ser los servicios proporcionados por estas organizaciones no lucrativas difíciles de medir en comparación con los beneficios obtenidos por las sociedades mercantiles, resulta más complicado el análisis de la eficiencia de su gestión. A la misma conclusión llega Torres (1989) al afirmar que la dificultad en la medición de los servicios prestados implica un obstáculo en la medición del rendimiento de este tipo de organizaciones.

Independientemente de cómo midamos los resultados o beneficios económicos de las organizaciones no lucrativas, conviene recordar que una característica de dichas organizaciones es que los beneficios obtenidos deben reinvertirse forzosamente en la Organización, lo que las diferencia de las sociedades mercantiles que pueden, además de reinvertirlos, distribuirlos entre sus socios.

Otra característica distintiva de estas Organizaciones no lucrativas, que tiene influencia sobre su financiación, es la dimensión empresarial. Aproximadamente el 42% son micro-organizaciones, un 38% pequeñas, un 16% medianas y sólo un 4% grandes organizaciones (Montserrat Codorniu, 2004b). Por tanto, la mayoría de las Organizaciones no lucrativas son de pequeño tamaño con los inconvenientes que ello implica a la hora de obtener recursos financieros. Del análisis financiero de las pequeñas y medianas organizaciones no lucrativas (PYMONL) se desprenden tres rasgos característicos que producen unos efectos sobre su financiación:

1. Mayor asimetría de información en la relación de las PYMONLs con los intermediarios financieros. Las PYMONLs tienen menores exigencias legales en cuanto a la elaboración y divulgación de información financiera. Además, la información financiera que facilitan muchas veces no está pensada para atender las necesidades de información de un usuario muy particular como son los bancos y cajas de ahorro. Las entidades financieras, a la hora de tomar decisiones sobre la posible concesión o no de financiación, precisan información económico-financiera relevante, clara y fiable que sea la imagen fiel de la organización.

Las PYMONLs no suelen llevar una contabilidad por partida doble que les permita obtener información sobre los gastos e ingresos; la confección de las cuentas anuales, si existe, suele ser muy simple; su gestión económica suele estar exclusivamente basada en el control de las cuentas bancarias. Por tanto, como en la realidad, la información facilitada por las Organizaciones no lucrativas es limitada, ello implica una mayor dificultad para el acceso a la financiación y si ésta se concede, a un mayor coste financiero y con mayores garantías.

2. La menor dimensión de las PYMONLs implica además una limitación del poder de negociación de la Organización con las entidades financieras, lo que se traduce en la obtención de unos préstamos de menor importe y con un mayor coste financiero.
3. Las PYMONLs suele tener una menor esperanza de vida en comparación con las organizaciones de mayor dimensión. Es decir, la dimensión de las organizaciones está relacionada inversamente con su probabilidad de quiebra. Por tanto, cabe esperar que el tamaño de la organización esté asociado al nivel de endeudamiento. Así, las PYMONLs, al implicar un mayor riesgo crediticio para los bancos y cajas de ahorro, éstos para compensar dicho riesgo, suelen reaccionar aplicando un mayor coste a los préstamos concedidos que, además, suelen ser a corto plazo.

Una clasificación básica de las distintas fuentes de recursos financieros es la que distingue entre financiación pública y privada (ver cuadro nº. 1).

La **financiación pública** proveniente de organismos públicos, tanto de la Administración Central, como de la Autonómica o Local. Uno de los ingresos más importantes de las Organizaciones no lucrativas son los provenientes de la Administración Pública, ya sea vía subvenciones, convenios o conciertos. Esta importante fuente de financiación representa más del 50% de los ingresos obtenidos por las ONL. Esta excesiva dependencia de los ingresos públicos es un arma de doble filo porque si bien supone una fuente de financiación "barata" en relación con la que proporciona el mercado, supone que la continuidad en la prestación del servicio está supeditada a la existencia de presupuesto, además de a factores coyunturales y políticos existentes en cada momento.

Las fuentes de **financiación privadas** representan en conjunto el 46,78% de la financiación de las ONL. Esta vía de financiación puede provenir de distintos orígenes:

- Cuotas o aportaciones de los socios, por prestación de servicios y donativos: es la fuente de financiación más importante dentro de las privadas (39,60%)
- Ingresos por venta de productos en el ejercicio de una actividad comercial
- Ingresos del patrimonio



Cuadro nº 1. Fuentes de Financiación de las ONL

Fuentes de financiación		Media (%)
Pública		53,22
Privada	Cuotas socios, servicios, donativos	39,60
	Actividades comerciales	2,85
	Ingresos patrimonio	4,33
Total		46,78

Fuente: Montserrat Codorniu (2004b)

Como acabamos de comentar, las **aportaciones de los socios** suponen una importante fuente de financiación. Las organizaciones cuando se constituyen pueden o no tener unos recursos iniciales (monetarios o en especie) aportados por sus socios. En el caso de *sociedades mercantiles*, anónimas o limitadas, la ley fija un capital mínimo para su constitución de 60.101 euros y 3.005 euros, respectivamente. En el caso de *Fundaciones*, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley que las regula, la dotación, que podrá consistir en bienes y derechos de cualquier clase, ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales. Se presumirá suficiente la dotación cuyo valor económico alcance los 30.000 euros. Por el contrario, las *asociaciones* no requieren de ningún capital inicial para su constitución.

Otra vía de financiación procede de la **autofinanciación** o beneficios obtenidos por las organizaciones y mantenidos en su seno. Al contrario que en las sociedades mercantiles con ánimo de lucro, donde el beneficio obtenido puede dedicarse tanto a la autofinanciación de la organización como al reparto de beneficios entre sus propietarios, las organizaciones no lucrativas tienen restringido la distribución de los beneficios generados entre sus socios, debiendo destinarlos al cumplimiento de sus fines sociales. Al ser uno de los elementos distintivos de estas organizaciones no lucrativas la prestación de servicios de forma gratuita o por unos importes inferiores al coste de su generación, los recursos generados internamente, cuando existan, suelen ser insuficientes para financiar sus actividades.

Por otra parte, es muy importante distinguir cuál es el origen de la financiación. En este sentido, diferenciamos entre financiación externa e interna:

- Financiación externa: cuando los fondos provienen de fuera de la organización. Comprende las deudas, subvenciones, donaciones y las aportaciones de los socios
- Financiación interna: cuando los fondos o capitales se hayan generado dentro de la organización. Comprende los beneficios generados y no repartidos

### Fuentes de financiación a través de intermediarios financieros: deudas

Una importante vía de financiación, utilizada habitualmente por las sociedades mercantiles es la obtenida a través de los distintos intermediarios financieros, bancos o cajas de ahorro. En el presente capítulo nos centraremos en este caso particular de financiación privada. En general, entendemos por deuda cualquier fuente de financiación con terceros, habitualmente bancos y cajas de ahorro. Esta fuente de recursos financieros es muy utilizada por sociedades mercantiles (anónimas y limitadas), no así por Organizaciones no lucrativas, aunque en los últimos años se está teniendo más en cuenta por parte de estas últimas.

La deuda está formada por las aportaciones de los prestamistas, habitualmente bancos y cajas de ahorro, que son los acreedores de la empresa. Uno de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones no lucrativas, en comparación con las sociedades mercantiles, es la dificultad que encuentran para la obtención de endeudamiento a través de entidades financieras, dificultad que les impide competir en condiciones de igualdad.

Esta dificultad para el acceso a la financiación bancaria es consecuencia, al menos en parte, de la no aceptación como aval del patrimonio de la organización no lucrativa por parte de las entidades financieras, debido a la dificultad de su venta en caso de incumplimiento, al estar dedicado dicho patrimonio al cumplimiento de un fin social. Estas dificultades hacen que las empresas sin ánimo de lucro sean más débiles al no tener el desahogo financiero necesario para poder prestar sus servicios sin tener que estar pendientes de sus obligaciones financieras.

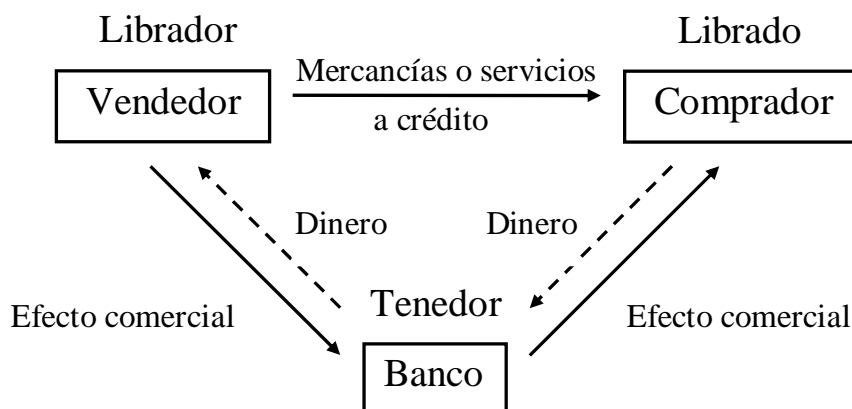
Además, como comentábamos anteriormente, la mayor parte de la deuda que obtienen las organizaciones no lucrativas, sobre todo las de menor dimensión, es a corto plazo. La posibilidad de obtener una financiación bancaria a medio y largo plazo permitiría a las organizaciones no lucrativas el tener una estructura financiera más equilibrada, pudiendo hacer frente a sus obligaciones financieras (pago de los intereses y devolución del nominal del préstamo) a sus respectivos vencimientos, a través de los ingresos por los servicios prestados.

Entre las operaciones de financiación más habituales en la práctica merece la pena destacar el descuento de derechos de cobro, las cuentas de crédito, los préstamos y el arrendamiento financiero o leasing.

### *Descuento de derechos de cobro*

En la práctica habitual, los servicios prestados por las Organizaciones no lucrativas no se cobran en el momento que se prestan sino con posterioridad. Estos derechos de cobro (que se suelen formalizar en efectos comerciales o letras de cambio) con diferente vencimiento a favor de las Organizaciones pueden constituir una fuente de financiación. Las entidades financieras, en base a dichos derechos de cobro, nos pueden adelantar o anticipar una cantidad, aplicando un descuento por dicho anticipo. Además, estas operaciones también suelen llegar aparejadas unas comisiones y gastos.

La representación de la operación es la siguiente:



La expresión general utilizada por las entidades financieras en el descuento de derechos de cobro es:

$$C_0 = C_n \cdot \left(1 - d \cdot \frac{n}{360} - g\right) - G$$

Efecto comercial

donde:

$C_n$ : importe del derecho de cobro al vencimiento. Por ejemplo, si la Organización ha prestado un servicio por importe de 1.000 euros a crédito durante un plazo de 30 días,  $C_n$  sería los mil euros por el servicio prestado.

$d$ : tipo de interés (descuento) que nos cobra el banco o caja de ahorros por adelantarnos el dinero. Es un porcentaje, por ejemplo, del 6%.

$n$ : número de días que van desde que vamos al banco a que nos anticipe el derecho de cobro y el vencimiento de dicho derecho.

$g$ : comisiones que nos cobra el banco o caja sobre el importe del derecho de cobro. Es un porcentaje sobre el valor nominal del derecho ( $C_n$ ).

$G$ : otros gastos de la operación (correo, timbres, etc).

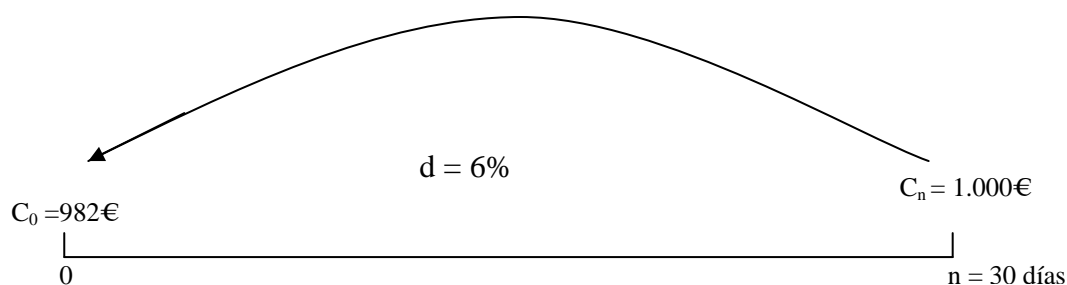
Supongamos que la organización no lucrativa presta unos servicios por importe de 1.000€ a crédito con vencimiento a 30 días instrumentalizada en un efecto comercial. Dicha Organización puede acudir al banco con el que trabaja habitualmente para que le adelante el importe de la venta deduciendo el correspondiente descuento. Si la entidad financiera nos aplica un descuento del 6% además de una comisión del 1% sobre el nominal y unos gastos de correo de 3 euros, el dinero recibido por la Organización sería:

$$C_0 = C_n \cdot \left(1 - d \cdot \frac{n}{360} - g\right) - G \quad C_0 = 1.000 \cdot \left(1 - 0,06 \cdot \frac{30}{360} - 0,01\right) - 3 \quad C_0 = 982\text{€}$$

Por tanto, la cantidad que entrega el banco a la organización no lucrativa (982€) es menor que el derecho de cobro (1.000€), al descontarse unos intereses por el tiempo anticipado, unas comisiones y unos gastos. El descuento efectuado por el banco se calculará de la siguiente forma:

$$D = C_n - C_0 \quad D = 1.000 - 982 = 18\text{€}$$

La representación gráfica de la operación es:



En la práctica no se suele llevar a descontar un solo efecto o derecho de cobro sino un conjunto de ellos (remesa de efectos).

Supongamos que una organización no lucrativa acude a una entidad financiera con cuatro derechos de cobro a su favor, correspondiente a unas prestaciones de servicios llevadas a cabo, con la intención de que el banco le adelante el dinero. Dichos derechos presentan los siguientes nominales, vencimientos y gastos:

Nominal (€.)	Vencimiento (días)	Gastos (€.)
1.000	20	60
2.000	40	30
1.500	12	15
4.000	90	40

El banco nos cobra una comisión del 0,3 % con un mínimo de 6€ por efecto descontado (si el resultado de multiplicar la comisión  $g = 0,3\%$  sobre el nominal  $C_n$  es inferior a la comisión mínima, la entidad financiera nos cobrará dicha comisión mínima de 6€). Además, nos aplica un interés del 5 % simple anual.

Para calcular el dinero que recibirá la organización no lucrativa de la entidad financiera planteamos el siguiente cuadro:

Nominal $C_n$	Vto n	Descuento $C_n * d * n / 360$	Comisión $C_n * g$	Gastos G	Total Gastos	Líquido
1.000	20	2,78	6	60	68,78	931,22
2.000	40	11,11	6	30	47,11	1.952,89
1.500	12	2,50	6	15	23,50	1.476,50
4.000	90	50,00	12	40	102,00	3.898,00
8.500		66,39	30	145	241,39	8.258,61

Observar que en los efectos de 1000 y 1.500 euros, al ser el importe de la comisión inferior al mínimo, el banco nos cobra el mínimo de 6 euros. El líquido o dinero recibido del banco será de 8.258,61€

En este tipo de operaciones de descuento el riesgo de impago no se traslada a la entidad financiera. Si el importe de un efecto no es satisfecho por el librado-cliente (persona o entidad obligada a hacer un pago en el futuro) llegado su vencimiento, la entidad bancaria repercute su importe contra la empresa libradora (persona o entidad que tiene derecho a un cobro futuro) a la cual se lo descontó. Habitualmente, las entidades financieras fijan un límite máximo de descuento, que depende de la calidad crediticia del cliente.

### *Cuentas de crédito*

Una cuenta de crédito es una operación mediante la cual una banco o caja de ahorros pone a disposición de una organización, lucrativa o no, hasta una determinada cantidad de dinero durante un cierto periodo de tiempo. Dicho de forma más sencilla, la entidad financiera apertura una cuenta corriente con saldo cero a favor de la organización, contra la cual dicha organización puede hacer una serie de pagos, domiciliaciones, transferencias, etc., hasta una determinada cantidad de dinero (límite del crédito). Por tanto, es como si tuviéramos una cuenta corriente con saldo negativo o en "números rojos". Periódicamente, la organización debe hacer frente al pago de intereses sobre las cantidades utilizadas y al vencimiento de la operación deberá devolver a la entidad financiera el saldo pendiente.

La ventaja de esta operación es que sólo devenga intereses sobre las cantidades utilizadas aunque, generalmente, existe una comisión de no disponibilidad sobre el capital medio no dispuesto. En caso de sobrepasar el límite del crédito, la organización deberá de pagar intereses por el saldo excedido.

Como comentábamos anteriormente, las cuentas de créditos se llevan a cabo a través de cuentas corrientes. Cada movimiento o apunte en la cuenta sirve para obtener los días que el saldo precedente se ha mantenido en la cuenta. En el momento de la concesión del crédito suelen existir unas comisiones de apertura que nos cobra el banco y unos gastos de notaría (corretaje).

Entre las ventajas de la cuenta de crédito tenemos: a) disposición y amortización de capital según las necesidades del cliente, disponiendo de una línea permanente de financiación; b) remuneración de los saldos acreedores (tendremos saldos acreedores cuanto la cuenta corriente tenga un saldo a nuestro favor); c) permiten todo tipo de cargos y abonos, teniendo un funcionamiento similar al de una cuenta corriente ordinaria; d) sólo se paga intereses por el capital efectivamente dispuesto, y por el no dispuesto una comisión de no disponibilidad;

## FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

e) medio ágil de cubrir las necesidades puntuales de tesorería y menos gravoso que los descubiertos en cuenta.

Supongamos una organización sin ánimo de lucro, con fecha 01-07, ha obtenido una cuenta de crédito, instrumentalizado en cuenta corriente, por importe de 12.000€, con las siguientes condiciones:

- Comisión de apertura que le cobra el banco de 0,5%
- Gastos de notaría del 0,2 % sobre el importe del crédito.

La vigencia de este crédito es hasta final del año con liquidación trimestral de intereses. Los tipos de interés anual simple que se han pactado son:

- 5 % para saldos deudores (saldos a favor del banco) y
- 7 % para excedidos (sobre el límite del crédito que es de 12.000 €).

Durante el tercer trimestre del año se producen los siguientes movimientos en la cuenta:

Fecha	Concepto	Capital
15-07	Pago alquiler	7.000
20-08	Pago compras	6.000
20-09	Cobro servicio social	2.000

Las comisiones que cobra la entidad financiera en el momento de la liquidación trimestral son:

- 0,4 % sobre el máximo excedido
- 0,2 % sobre el saldo medio no dispuesto.

Para obtener a 30 de septiembre la liquidación de la cuenta de crédito habría que plantear el siguiente cuadro:

Fecha	Concepto	Valor	Cuantías Debe Haber	Saldo	Días	Números <sup>1</sup> Deudores Excedidos
01-07	Comisión de apertura <sup>(a)</sup>	01-07	60	60 D	0	-
01-07	Gastos de notario <sup>(b)</sup>	01-07	24	84 D	14	1.176
15-07	Pago alquiler	15-07	7.000	7.084 D	36	255.024
20-08	Pago compras	20-08	6.000	13.084 <sup>2</sup> D	33	396.000 35.772
20-09	Cobro servicio social	22-09	2.000	11.084 D	9	110.840
30-09	Intereses deudores <sup>(c)</sup>	30-09	13.084 2.000	11.189,97	92	763.040 35.772
30-09	Intereses excedidos <sup>(d)</sup>	30-09	105,97	11.196,92		
30-09	Comisión excedido <sup>(e)</sup>	30-09	6,95	11.201,26		
30-09	Comisión no disposición <sup>(f)</sup>	30-09	4,34	11.208,67		
30-09	Sdo. deudor cuenta nueva		11.208,67			

(a)  $12.000 \cdot 0,005 = 60\text{€}$

(b)  $12.000 \cdot 0,002 = 24\text{€}$

(c)  $763.040 \cdot 0,05 / 360 = 105,97\text{€}$

(d)  $35.772 \cdot 0,07 / 360 = 6,95\text{€}$

(e)  $1.084 \cdot 0,004 = 4,34\text{€}$

(f)  $(12.000 - 763.040 / 92) \cdot 0,002 = 7,41\text{€}$

<sup>1</sup> Los números, tanto deudores como excedidos, se calcularán multiplicando el saldo por los días.

<sup>2</sup> Al superar la cuenta de crédito el límite concedido de 12.000€, hay que diferenciar del saldo 13.084€ dos partes: a) el límite del crédito, 12.000€, por el que pagaremos un tipo de interés del 5% y, b) el exceso sobre dicho límite, 1.084€, por el que pagaremos un interés mayor del 7%.

## Préstamos

Un préstamo es una operación financiera mediante la cual un banco o caja de ahorros entrega a una organización, lucrativa o no, una determinada cantidad de dinero que será devuelta a través de una serie de pagos acordados de antemano.

Cada pago, habitualmente mensual,  $a_s$  (término amortizativo) tiene por objeto abonar los intereses sobre el capital pendiente de devolución  $I_s$  (cuota de interés) y devolver parte del nominal o principal del préstamo  $A_s$  (cuota de amortización). Por tanto:  $a_s = I_s + A_s$

Una de las primeras decisiones que deberemos tomar a la hora de solicitar un préstamo es si nos conviene un tipo de interés fijo o variable. El tipo de interés fijo no cambia durante la vida del préstamo, independientemente de las fluctuaciones que experimente el tipo de interés de mercado. En los préstamos a tipo variable, la cuota de interés cambia durante la vida del préstamo.

La decisión sobre que tipo de interés nos interesa va a estar determinada por las expectativas que tengamos sobre la evolución del tipo de interés de mercado. Hay que tener en cuenta que el tipo de interés de mercado se verá influido por factores políticos, económicos, etc., difíciles de prever de antemano.

Si tenemos un préstamo a interés fijo y se produce un incremento en el tipo de interés de mercado, tendremos una ganancia pues estaremos pagando menos de lo que se paga en el mercado. Por el contrario, si se produce una reducción del tipo de mercado, tendremos una pérdida. La ventaja de los préstamos a tipo fijo es que conoceremos desde el comienzo de la operación todas las mensualidades o cuotas a pagar.

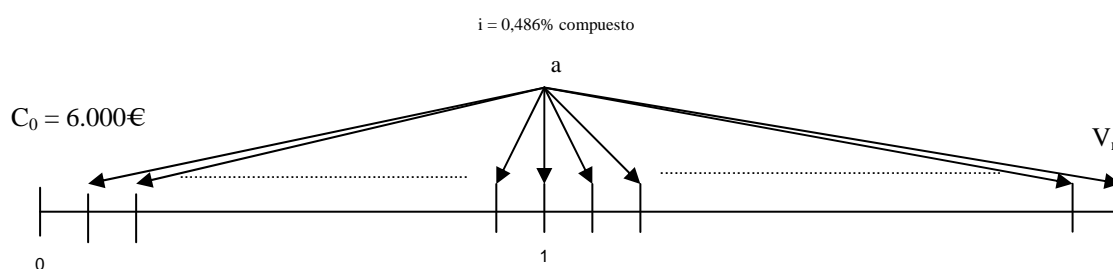
En los préstamos a interés variable el tipo de interés cambia a lo largo de la vida del préstamo en función de un tipo de interés de referencia, representativo de las condiciones de mercado. El tipo de interés de referencia más utilizado en Europa es el EURIBOR. Este interés se determina en el mercado interbancario de la zona euro, mercado en el que las grandes entidades financieras europeas se prestan dinero. Por tanto, el tipo de interés de nuestro préstamo se obtiene sumando al tipo de interés de referencia (euribor, normalmente) un margen o diferencial.

$$i = i(\text{euribor}) + \text{diferencial}$$

Normalmente, los préstamos a interés variable presentan un tipo de interés fijo o inicial para los 6 ó 12 primeros meses, transcurridos los cuales se procede a una revisión periódica de intereses, habitualmente, al final de cada semestre o año.

Aunque existen varios sistemas para amortizar préstamos, que tienen por finalidad la devolución del capital prestado, solamente vamos a ver el método de mensualidades constantes, utilizado habitualmente por las entidades financieras. En este método, también conocido como método francés, si el tipo de interés es fijo, las mensualidades no cambian a lo largo de la duración del préstamo.

Supongamos, por ejemplo, que una organización no lucrativa solicita un préstamo a una entidad financiera para poder prestar unos servicios por importe de 6.000 € que se devolverá mediante pagos mensuales de igual cuantía. El préstamo tiene una duración de 2 años y el banco nos aplica un tipo de interés mensual del 0,486%.



FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

Para determinar la mensualidad constantes debemos utilizar la siguiente expresión:

$$C_0 = a \cdot \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i}$$

donde:

$C_0$  : Nominal o principal del préstamo

a: mensualidad constante

i : tipo de interés mensual

n: número de meses que dura el préstamo.

Por tanto, la ecuación a plantear es:

$$6.000 = a \cdot \frac{1 - (1 + 0,00486)^{-2*12}}{0,00486}; \text{ operando } 6.000 = a \cdot 22,6014499$$

despejando, obtenemos que la mensualidad constante que amortiza el préstamo es:

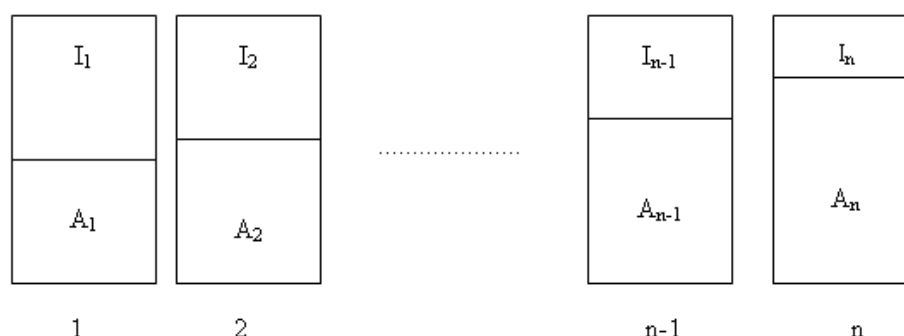
$$a = 265\text{€}$$

El cuadro de amortización, que viene determinado por la mensualidad constante "a", la cuota de interés "I", la cuota de amortización "A", el capital amortizado "M" y el capital pendiente de amortizar "C", será:

Años	a	I	A	M	C
0					6.000
1	265	29	236	236	5.764
2	265	28	237	474	5.526
3	265	27	239	712	5.288
4	265	26	240	952	5.048
5	265	25	241	1.193	4.807
6	265	23	242	1.435	4.565
7	265	22	243	1.678	4.322
8	265	21	244	1.923	4.077
9	265	20	246	2.169	3.831
10	265	19	247	2.415	3.585
11	265	17	248	2.664	3.336
12	265	16	249	2.913	3.087
13	265	15	250	3.163	2.837
14	265	14	252	3.415	2.585
15	265	13	253	3.668	2.332
16	265	11	254	3.922	2.078
17	265	10	255	4.177	1.823
18	265	9	257	4.434	1.566
19	265	8	258	4.692	1.308
20	265	6	259	4.951	1.049
21	265	5	260	5.211	789
22	265	4	262	5.473	527
23	265	3	263	5.736	264
24	265	1	264	6.000	0

Si observamos el cuadro de amortización, los pagos mensuales son constantes porque aunque la cuota de amortización (A) es creciente y la cuota de interés (I) se reduce con el tiempo. En este tipo de préstamos, durante los primeros años de vida, la mayor parte del pago corresponde a intereses y una porción muy pequeña a devolución del nominal. Esta situación cambia durante los últimos años de vida del préstamo, donde se pagará más de

nominal y menos de interés. La representación gráfica del término amortizativo o mensualidad durante el transcurso del tiempo es:



En los préstamos, la existencia de una serie de comisiones y gastos a lo largo de su vida hace que el coste real del préstamo no sea el tipo de interés que nos indica el banco o caja de ahorros sino que suele ser superior.

Entre las comisiones y gastos habituales en los préstamos (por ejemplo un préstamo hipotecario para la compra de una vivienda) tenemos:

- Comisión de apertura: cantidad cobrada por el banco o caja por la concesión del préstamo
- Gastos de notario: habitualmente, el préstamo se hace en escritura pública ante notario
- Gastos de registro: derivados de la inscripción de la escritura en el registro de la propiedad,
- Otros Gastos: seguros, tasación, etc.

Además, al finalizar el préstamo también hay gastos de escritura pública, gastos de levantamiento de la inscripción de la hipoteca en el registro, impuestos, etc.

Es importante señalar que tanto el diferencial que nos aplica el banco o caja de ahorros sobre el tipo de interés de referencia en los préstamos a interés variable como el resto de comisiones y gastos son negociables. La capacidad de negociación que tengamos con las entidades financieras dependerá, entre otros muchos factores, de la solvencia de la organización y del conjunto de operaciones que tengamos con la entidad financiera.

### ***Arrendamiento financiero o leasing***

El arrendamiento financiero o leasing es una operación mediante la cual el arrendador (sociedad de leasing) cede al arrendatario el derecho a usar un bien, tanto mueble (vehículos, maquinaria, equipos informáticos) como inmueble (edificios, almacenes, naves industriales) a cambio del pago de unas rentas, normalmente mensuales, durante un tiempo determinado.

Al final de dicho plazo el arrendatario tiene dos opciones:

- puede ejercer la opción de compra del bien por un precio inicialmente establecido (valor residual), o
- no ejercer la opción de compra y, por tanto, devolver el bien.

Como comentamos anteriormente, el arrendamiento financiero se puede realizar tanto sobre bienes muebles (con una duración mínima de 2 años) como inmuebles (10 años) y en ningún



caso sobre terrenos. En el importe de la cuota mensual constante hay que diferenciar entre la parte de recuperación del coste del bien y la carga financiera (intereses).

El arrendamiento financiero se diferencia del préstamo en que las cuotas de arrendamiento financiero son gasto deducible (tanto la parte correspondiente a la devolución del valor del bien como los intereses), siempre que no se transmita la propiedad del activo, hecho que sólo ocurre cuando se ejerce la opción de compra. En los préstamos, sólo la cuota de interés es gasto deducible, no así la cuota de amortización.

Además, por lo que se refiere al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), en el caso del leasing, la cuota está sujeta a IVA por lo que es deducible en la liquidación, usualmente trimestral, del impuesto sobre el valor añadido. Por el contrario, en el caso de los préstamos, la cuota no está sujeta a IVA.

No hay que confundir el arrendamiento financiero o *leasing* y el *renting*. Este último es un alquiler o arrendamiento, usualmente a largo plazo, de bienes (vehículos, equipamiento de oficina, ordenadores, etc) mediante el pago de una cuota, habitualmente mensual, sin opción de compra que incluye una serie de servicios. Estos servicios, en el caso de vehículos, suelen ser el seguro a todo riesgo, el mantenimiento y reparaciones, etc. A diferencia del leasing, que sólo pueden realizarlo sociedades, el renting lo pueden realizar cualquier persona, tanto física como jurídica.

### Conclusiones

En los últimos años se está produciendo un cambio sustancial en la gestión de las organizaciones no lucrativas, cambio que se ha traducido en una mayor diversificación de sus fuentes de financiación. Tradicionalmente, dichas organizaciones han obtenido financiación proveniente de distintos organismos públicos vía subvenciones, convenios o conciertos. Estas fuentes de financiación, aunque con un coste menor que la financiación a través del mercado, tiene el inconveniente de su dependencia de las situaciones coyunturales y políticas existentes en cada momento.

Actualmente, las organizaciones no lucrativas utilizan además otras fuentes de financiación alternativas acudiendo, para ello, a las entidades financieras. Entre las operaciones más habituales de captación de fondos tenemos el descuento de derechos de cobro, las cuentas de crédito, los préstamos y el arrendamiento financiero o *leasing*.

Estas estrategias de diversificación de las fuentes de financiación constituye una ventaja competitiva para las organizaciones no lucrativas que las lleven a cabo, punto fuerte que les permitirá llevar a cabo sus funciones sociales con el desahogo financiero necesario.

### Bibliografía citada

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, L. I.; VÁZQUEZ CASIELLES, R. y SANTOS VIJANDE, M. L. (1999), "Resultados de la orientación al mercado: Evidencias empíricas de las organizaciones no lucrativas", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 5 (3): 19-40.
- ANTHONY, R. N. y YOUNG, D. W. (1999), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston, Irwin McGraw-Hill, 6ª ed.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M. y PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1996), "El proceso de gestión de las entidades no lucrativas y las normas de información presupuestaria elaboradas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas", *Actualidad Financiera*, 1 (nº extra 1): 51-65.

- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2004a), "El nuevo entorno financiero de las Organizaciones No Lucrativas: La política de financiación de los Servicios Sociales", *Documentación Social*, 133: 213-237.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2004b), "Las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 55: 121-142.
- TORRES PRADAS, L. (1989), "Entidades no lucrativas en el sector público", *Técnica Contable*, 491: 471-476.

## *La solicitud de financiación privada para proyectos sociales: la perspectiva de un banco ético*

Juan Garibi  
*Fiare Banca Ética*

### **Introducción**

Cuando hablamos de la puesta en marcha de nuevos proyectos, sea en el sector social o en cualquier otro tipo de iniciativa económica, no solemos tratarlo con visión de conjunto. Desgraciadamente se habla de generación de una cultura del emprendizaje, especialmente entre jóvenes, de la formación y capacitación de las personas que pueden emprender, incluso de la elaboración de planes de empresa (mediante procesos de tutoría y de utilización de software a medida) que permitan verificar la “viabilidad” de los proyectos. Sin embargo, solemos olvidar la necesidad, al finalizar el proceso, de conseguir financiación.

Al margen de opciones poco desarrolladas en nuestro país como el capital riesgo social o la participación privada en el capital de proyectos empresariales pequeños, casi siempre encontramos al final de un largo túnel una entidad financiera que, por suerte o desgracia, no concede el mismo valor que quien lo presenta al proceso expresado en el párrafo anterior para la puesta en marcha del proyecto. Vemos todos los días como programas muy interesantes de impulso del emprendizaje o proyectos empresariales nuevos no se ponen en marcha por falta de financiación.

Por eso me parece relevante entender de manera simple cómo piensa una entidad financiera. Para evitar un tránsito largísimo si, al final del mismo, nos vamos a encontrar con una pared. Sepamos de antemano qué puerta vamos a tocar y qué criterios emplea, para tenerlos en cuenta en el enfoque de todo el proceso.

Partiré siempre de la base de que al hablar de financiación privada, hacemos referencia al préstamo de una cantidad de dinero para su posterior devolución con intereses (en cualquiera de sus métodos de amortización), teniendo en cuenta para su aprobación estándares bancarios regulados. Eso no significa que quien promueve un proyecto no busque o consiga subvenciones públicas o financiación privada “especial”, concedida como préstamo pero con cargo a proyectos sociales, no a los depósitos de la clientela de la entidad bancaria. Sin embargo, el objeto de estas líneas es precisamente la financiación bancaria en sentido estricto, habitualmente, el recurso último de un proyecto social, después de agotar las anteriores vías.

## Cómo funciona una entidad financiera<sup>1</sup>

La mejor manera de entender a una entidad financiera es pensar que no funciona de una forma especialmente distinta a la nuestra. Que igual que nos ha sucedido, ha tenido que elaborar su plan de empresa, identificar a su clientela potencial, seguir unos procedimientos pautados y cuadrar sus cuentas. Es verdad que se trata de un sector tan regulado, que parece especial, pero los proyectos sociales, especialmente los residenciales, también se ven sometidos a controles públicos muy fuertes, normativa detallada, incluso precios similares dentro del mismo sector. Tenemos los mismos deseos y los mismos miedos.

Es verdad que normalmente se da por supuesto que un proyecto social tiene unas connotaciones de beneficio a la comunidad y una entidad financiera se supone centrada exclusivamente en la maximización del beneficio. Sin embargo, en el sector bancario existimos entidades que buscamos el beneficio social por encima del económico y también, en los servicios sociales están proliferando empresas mercantiles que ven, en la prestación de servicios residenciales un nicho de mercado. Por tanto, hagamos el esfuerzo de eliminarle carga moral y pensemos que se trata de una relación entre iguales. Si pretendemos acercarnos a la financiación privada utilizando como argumento clave la característica "social" de nuestro proyecto, vamos a conseguir pocos avances.

En la banca alternativa partiendo de bases diferentes, se puede llegar al mismo punto a efectos prácticos. Se exige la consideración social en sentido estricto del proyecto para poder analizarlo<sup>2</sup>. De lo contrario, ni siquiera es tenida en cuenta su solicitud. Pero, verificada la posibilidad de trabajar con ese proyecto, ya no avanza más sólo por el hecho de ser social. Hay que cargarse de otro tipo de argumentos.

Dentro de esta relación entre iguales, hay que partir quizá de una diferencia clave entre una entidad financiera y cualquier otro proyecto económico: la banca cambia dinero actual por dinero futuro, siendo la posibilidad de conseguir ese dinero futuro incierta. Es decir, la mayor parte de los proyectos, también los sociales, dan por supuesto que sus clientes pagan las facturas. Que cuando alguien contrata una guardería o una residencia, pagará a fin de mes. La entidad financiera que apoya la puesta en marcha de ese proyecto social considera que, si no hay gente suficiente que llene la residencia o la guardería, no podrán devolver el préstamo. Y conseguir ese volumen de clientela (usuarias si se prefiere evitar un término aparentemente "economicista") es algo por definición incierto. Este punto de partida tiene sus consecuencias prácticas que veremos más adelante.

A partir de esta aproximación, veremos algunos de los elementos claves para poner en marcha el proyecto, de acuerdo con la valoración que harán en la entidad financiera.

## Criterios personales

Los proyectos no son conjuntos de páginas mejor o peor estructuradas que deben valorarse como si de un examen se tratase. Uno de los elementos fundamentales (para un banco ético sin duda el fundamental) es la identidad de la persona o grupo promotor. Las ideas pueden ser mejores o peores, pero los planes de empresa no dejan de ser propuestas de futuro. Evaluar si quien o quienes las van a llevar adelante son capaces de conseguirlo en los

---

<sup>1</sup> Evitaré en estas páginas cualquier tecnicismo o referencia a legislación bancaria en beneficio de la comprensión. Todo sector de actividad tiene un lenguaje propio, en ocasiones difícil de entender para quienes tienen otra procedencia. Pero tratándose de una publicación de índole social, no financiera, prefiero evitarlo en lo posible.

<sup>2</sup> En este sentido, no se trata solamente del sector de actividad, sino sobre todo, de cómo se realiza. Aspectos como la propiedad del proyecto, la participación, el ánimo de lucro, las relaciones laborales y salariales, el compromiso con el entorno, el trabajo en red, etc. son básicos para poder trabajar con un banco ético.

términos marcados en el plan es la decisión fundamental que debe tomar la entidad financiera.

Por tanto, debemos plantearnos previamente qué argumentos vamos a plantear para acreditar nuestra capacidad para conseguir hacer realidad el proyecto, al menos en los siguientes apartados:

- Capacidad emprendedora: capacidad para poner en marcha proyectos, prever horizontes futuros, tomar decisiones y liderar al resto de agentes (internos y externos al proyecto) para llegar a buen puerto. Es fundamental para que el proyecto cuaje. Para valorar su existencia o no suele analizarse la experiencia previa del grupo promotor y sus cualidades personales. Es muy importante diferenciar entre personas que quieren trabajar en un sector de actividad y personas que quieren tener su propia empresa en ese sector. Las primeras es mejor que desarrollen su vocación por cuenta ajena.
- Conocimiento del sector. Fundamental para verificar la exactitud de las previsiones y la capacidad de maniobrar en el caso de que se produzcan cambios en el entorno. Está ligado al punto anterior, aunque en ocasiones, pueden darse por separado y confluir en un grupo promotor alguna persona experta y alguna otra con capacidad emprendedora aunque nueva en el sector.
- Credibilidad: la propia expresión “crédito” nace de la misma raíz que creer. Sólo se arriesga un dinero cuando se está convencido de que las personas que lo proponen lo “merecen”. En este punto es fundamental la transparencia. Es nefasto descubrir la existencia de deudas no pagadas con otras entidades financieras, falta de situación al corriente de pagos con hacienda y/o seguridad social. Igualmente, en un sector tan relacionado con la administración pública como los servicios sociales, la credibilidad ante las instituciones resulta clave. Cualquier cuestión relevante debe plantearse con claridad y antelación.
- Forma jurídica: no es determinante, pero sí importante la elección de forma jurídica que se haya realizado. Cada entidad financiera reaccionará de manera diferente, en función de criterios o experiencia propia. Puede haber algunas, quizá una mayoría, que valoren positivamente la constitución de sociedades mercantiles, limitadas singularmente, debido a su solidez jurídica, claridad en la toma de decisiones y a la necesidad de dotar al proyecto de un patrimonio mínimo. Esta última característica es predicable también de la Fundación. La cooperativa parece contar con las mismas características pero abre una puerta a la dificultad de gestión futura ante la eventual conversión en socias de las trabajadoras contratadas. La asociación suele contar con buena imagen social debido a la falta de ánimo de lucro, pero mala imagen financiera debido a su fácil constitución, falta de fondos propios y gestión difícil de prever debido a su carácter asambleario.
- Proceso social: desde una entidad financiera alternativa valoramos enormemente los procesos sociales, por lo que cualquier opción tiene que pasar por ese tamiz. No es un problema, sino una oportunidad, una asociación sin fondos propios, pero con apoyo social sólido. Nada hay más rico que una asamblea informada y responsable. Y nada más pobre que una forma jurídica que dé cabida a una vocación empresarial lucrativa sin enganche ciudadano. Eso es lo que, a nuestro juicio, convierte a un proceso en social, y no su objeto ni su forma jurídica. Por eso, hay que ser consciente de dónde y cómo se presentan los proyectos.
- Entorno: como corolario del punto anterior, es fundamental plantear de dónde surge la reflexión que lleva a la promoción de un proyecto nuevo. Es decir, en qué contexto y con quién se ha decidido que es una buena opción y merece la pena la aventura. Cuanto más rico sea el contexto, mayores apoyos tendrá el proyecto, técnicos, comerciales, financieros... Y eso supone mayor viabilidad del mismo.

Normalmente es difícil evaluar estos criterios personales cuando no se conoce a las personas. En una entidad financiera alternativa, el conocimiento no sólo es necesario, sino que es imprescindible, ya que la propia imagen de la entidad se verá afectada por las vicisitudes del proyecto, al ser pública la concesión de financiación. Por ello, hace falta certeza, que viene dada por la propia sociedad civil. El aval de la red social es un elemento clave para la aprobación de un proyecto.

En el mercado bancario convencional es mucho más tenido en cuenta de lo que habitualmente se cree. Otra cuestión es que el conocimiento del grupo promotor suele ser de carácter "bancario", de experiencia de trabajo con la entidad financiera. Constituye una fuente de información muy importante.

No olvidemos que si no existe credibilidad personal, por referencia a la red o al conocimiento previo, pasamos irremediablemente a la credibilidad financiera en exclusiva, punto de llegada que por típico no deja de ser inesperado para el grupo promotor al aproximarse a una entidad bancaria.

En este sentido suelen ser mal acogidos por las entidades financieras ejemplos como los siguientes:

- Hemos elegido la forma jurídica de asociación porque no tenemos ánimo de lucro, sólo queremos trabajar y cobrar una nómina. Es un caso muy habitual, pero muy desenfocado. Si sólo se quiere recibir un salario, algo muy legítimo, hay que buscar una opción laboral por cuenta ajena. No es lo mismo, ni siquiera parecido, ser empresa o mano de obra. Son enfoques diversos. Lo que condiciona la empresa es una vocación, no el ánimo de lucro. Lo importante para que exista una empresa es la vocación empresarial de liderar un proyecto, tenga o no ánimo de lucro. Puesto que aunque se emprenda un proyecto no lucrativo hay que tener vocación de asumir riesgos y liderar el proyecto, con el desgaste y responsabilidad (y desarrollo personal también) que implica.
- Grupo promotor formado en exclusiva por personas recién salidas de los estudios. Es aconsejable una experiencia laboral previa, preferentemente en el sector, de algunas de las personas participantes. De lo contrario, es una propuesta excesivamente teórica y tampoco está acreditada la voluntad de permanecer en un sector que se desconoce.
- Un componente clave de una persona que promueve un proyecto social es la asunción de riesgos. Algunos proyectos se plantean desde el inicio con mucha reflexión sobre cómo no asumirlos. La entidad financiera suele pensar que, si no los asume el grupo promotor, los asume el banco y, por tanto, es difícil que se apruebe. Por ejemplo, modificaciones del régimen económico matrimonial para evitar la asunción de riesgos por el cónyuge, constitución de sociedades mercantiles con capital mínimo para proyectos importantes...

## **Sostenibilidad del proyecto**

Así como los demás puntos son variables y pueden concurrir en mayor o menor medida, este punto es imprescindible. Incluso desde el convencimiento de la falta de idoneidad del grupo promotor de acuerdo con el punto anterior, ante un buen proyecto, puede ser discutible seguir adelante o no. Puede ser demasiado subjetivo negar la financiación de forma categórica. Se podría argumentar que es un riesgo que tienen el derecho a correr si pueden cubrirlo. Creo personalmente que no, porque los recursos de cualquier entidad, también la financiera, deben tener un uso social y no destinarse a cosas que no tengan sentido. Si no se cree en algo, es mejor no apoyarlo. En todo caso, reconozco que no es una postura generalizada.

Pero si un proyecto no es sostenible, no puede seguir adelante. No importa la personalidad de las personas que lo promueven, ni su solvencia económica, la ética profesional impide

proponer una financiación a un proyecto que no debe existir por falta de equilibrio. Es casi aprobarlo para pasarlo a la fase de ejecución por impago tarde o temprano: al margen del daño que genera a las personas implicadas, no es nada rentable para una entidad financiera el cobro en vía ejecutiva de sus créditos impagados.

Con esto no quiero decir que deba existir siempre una equiparación entre ingresos privados y gastos: Un proyecto puede ser perfectamente sostenible con un déficit estructural, pero señalando cómo va a cubrirse. En esa línea se pueden encontrar proyectos de empresas de inserción o centros especiales de empleo, que cuentan con un marco claro y estable de ayudas a la contratación.

Dentro del análisis de la sostenibilidad de un proyecto, hay diferentes factores de análisis (e innumerables herramientas, especialmente financieras). Destacamos los siguientes:

- Coherencia de gestión del proyecto presentado. Es decir, capacidad de consecución de los objetivos marcados. El problema mayor que presentan, a mi juicio, los planes de empresa al uso, es que siempre cuadran, ya que son hojas de cálculo preparadas para cuadrar. No hay desfase que no aguanten un incremento de volumen de servicios prestados o de precio. La clave es si la aguanta el mercado. Y eso no suele acreditarse. De ahí la importancia de verificar que lo que se plantea tiene coherencia, que se puede prestar ese volumen de servicios, que hay demanda insatisfecha capaz de contratarlos a esos precios, etc.
- Coherencia y sostenibilidad social: un aspecto muy importante que un banco ético debe plantearse. En esta línea, no se trata sólo de la vocación inicial de quien promueve el proyecto, sino de la continuidad en el tiempo de un tipo de contratos, un nivel salarial, un clima laboral, etc. que permita decir que realmente se realiza una función social, no sólo por las personas usuarias, sino por como se realiza el servicio<sup>3</sup>.
- Sostenibilidad en el tiempo: en ocasiones se ponen en marcha proyectos que son necesariamente temporales y que, al menos a mi juicio, supone un desperdicio de recursos, humanos y económicos, ponerlo en marcha. Por ejemplo, proyectos privados en zonas o sectores de actividad que van a ser asumidos por el sector público, sometidos a legislación que va a modificarse (por ejemplo respecto a metros cuadrados u otro tipo de exigencias) que harían que el proyecto, aunque legal por tener licencias anteriores, quedara fuera de la regulación u obsoleto, con menores servicios.
- Sostenibilidad económica: capacidad de cubrir los gastos con ingresos, anteriormente mencionada. En esta línea, muchos proyectos se pretenden poner en marcha con la expectativa de recibir subvenciones en convocatorias futuras. No es una buena práctica.
- Sostenibilidad financiera: capacidad de cubrir los cobros con los pagos. No es igual al punto anterior. Y suele ser fuente de conflictos más difíciles de resolver. Normalmente los proyectos pequeños pagan todos sus gastos al contado, mientras que los ingresos pueden cobrarlos con retraso: así sucede en casi todos los proyectos cuya pagadora (no necesariamente usuaria) es la administración pública. Si los costes se pagan al contado y los ingresos se retrasan, hace falta financiación adicional, de carácter transitorio. Es decir, la entidad financiera debe plantearse no sólo la financiación de la puesta en marcha, sino también la financiación de los déficits de tesorería. Si se prevé dificultad para proceder a dicha financiación adicional futura, es justo reconocerlo antes de conceder la primera.
- Serían poco recomendables planteamientos del tipo siguiente:

---

<sup>3</sup> En este sentido herramientas como la auditoría social de REAS (Red de Economía Alternativa y Solidaria, <http://www.economiasolidaria.org>) pueden servir de contraste en el tiempo de la sostenibilidad social de un proyecto.

- Proyectos basados en análisis de conveniencia social y no en el mercado concreto. Han sido muchos proyectos los presentados argumentando que “los estudios aconsejan ...”, por ejemplo la ayuda a domicilio. Si no hay colectivo que demande ese servicio concreto y esté dispuesto a pagar ese precio, no hay proyecto. En esa línea, la existencia de una clientela real es recibida extraordinariamente bien por parte de las entidades financieras: Por ejemplo, la posibilidad de acuerdos con la administración pública para conveniar servicios.
- Proyectos presentados con “condiciones de mercado”, aunque estas sean inmorales, si no ilegales. Por ejemplo, servicios intensivos en mano de obra cobrados por horas, pero planteados sin una contratación en todas sus horas. Proyectos centrados en aprovechar condiciones legales que permiten competir en condiciones económicas a costa del desempeño social, como el pago a determinados colectivos del salario mínimo interprofesional, en lugar del convenio colectivo del sector de referencia. Cualquier práctica de subempleo debe ser rechazado de plano, no sólo por motivos sociales, que también, sino porque se demuestran generadores de conflictos en el tiempo.
- Proyectos amparados en la subcontratación de trabajos intensivos en mano de obra por parte de un único proveedor (que está externalizando producción con mucha probabilidad para reducir costes salariales). No sólo es un error pensar que cualquier empleo es bueno, al margen de sus condiciones, sino que la vulnerabilidad del proyecto es total ante el cambio de condiciones de su único cliente.

## Riesgos compartidos

Aunque la teoría dice que la actividad de las entidades financieras es asumir riesgos, la realidad del mercado bancario actual es un poco diversa. Si nos fijamos detenidamente en las cuentas de las entidades financieras (que insisto, también tienen su plan de empresa), veremos que los márgenes son sorprendentemente bajos.

Es decir, al margen de la situación puntual de los mercados, una entidad financiera obtiene la rentabilidad básica por la diferencia entre el tipo de interés que cobra en los préstamos y el que paga en los depósitos. Suma también las comisiones, que suelen ser altas en general y enormes cuando el tipo de interés del mercado es bajo. La diferencia no supera los 3 puntos en un banco convencional. Con esa diferencia cubre dos cosas: sus gastos y su riesgo.

Los gastos son los mismos que en cualquier otro proyecto: salarios, locales, instalaciones, informática, publicidad... Y el riesgo es el punto clave. Cada entidad tiene que dotar, apartar un importe por cada operación de financiación que conceda (hay excepciones pero complicarían la explicación) para la cobertura del riesgo de la operación. Es decir, aunque obtenga un 2% de margen, puede llegar a perder sin problemas la mitad para prever eventuales impagos. En un horizonte creciente de impagos, como el actual, vemos que las cuentas no salen.

Por tanto, los márgenes pequeños nos exigen volúmenes descomunales para poder obtener beneficios y, la gestión del riesgo se convierte en estratégica para poder sobrevivir. Si queremos recuperar ese dinero apartado (cuando el préstamo se devuelve íntegro ya no habría ninguna necesidad de mantener esa cobertura), es imprescindible que el ratio de fallidos sea prácticamente del 0%. Por tanto, el objeto social teórico de asumir riesgos se convierte de hecho en la administración temporal de dinero ajeno sin apenas riesgo como condición de supervivencia.

No valoro esta situación, sólo la constato. Pero tiene unas consecuencias demoledoras. Si el porcentaje de fallidos tiene que acercarse al 0%, la entidad financiera tiene que esforzarse en 2 prácticas diversas: asegurarse de que el proyecto no tiene ninguna posibilidad razonable de fracaso, es decir, no tiene riesgo y cubrirse por si sucediera algo no previsto. Cualquier riesgo



que tuviera, incluso un riesgo tan etéreo como que suceda algo no previsto, tiene que ser cubierto para evitar el impago.

Y ahí entra el título de este apartado: si el beneficio del proyecto, en el que caso de que salga bien, corresponde a sus titulares, su fracaso también. La entidad financiera exigirá que una parte de la inversión necesaria para un proyecto sea aportada por el grupo promotor. Todo depende del volumen del proyecto y su tipología. No es lo mismo un proyecto que requiere una cantidad de dinero mínima para cubrir gastos iniciales, que otro que requiera inversión en locales u obras.

Resulta descorazonador trabajar un proyecto para encontrarse al final con este punto, por eso es importante valorarlo desde el principio. En los casos en que se requiera la adquisición de un local, a pesar de que se instrumente como un préstamo a largo plazo con garantía hipotecaria, el importe del préstamo no será superior a un porcentaje sobre el valor de tasación (el valor "objetivo" dado por una entidad acreditada) del inmueble. Eso supone que si la entidad financiera aprueba una financiación de 70% de esa adquisición, el otro 30% debe ser cubierto con aportaciones por parte del grupo promotor.

En el caso de proyectos que no requieran inversiones inmobiliarias, no existe un porcentaje cerrado, sino que la cantidad depende del tipo de operación, la situación financiera de la entidad, etc. pero, en todo caso, no es habitual ni recomendable que la entidad financiera cubra el 100% de las necesidades de financiación. Una parte del riesgo debe ser asumida por el grupo promotor.

Por tanto, el caso que tiene pocas posibilidades de prosperar es la presentación de un proyecto empresarial immaculado desde el punto de vista técnico, con cálculos y previsiones, que parte de una financiación ajena al 100%. Incluso, en muchos casos, se opta por trabajar sin forma jurídica mercantil, con sociedades civiles o comunidades de bienes, ya que no se dispone de los poco más de tres mil euros necesarios para su constitución. Cuando se trata de inversiones importantes es un poco difícil encajar dicho planteamiento, ya que además no se separa la vida personal de quien emprende del propio proyecto empresarial.

## Garantías

Una de las cuestiones más difíciles de plantear, relacionada íntimamente con el punto anterior es la prestación de garantías de devolución del préstamo más allá de la evolución positiva del negocio.

Es decir, se trata de prever qué sucederá, cómo se devolverá la cantidad prestada en el caso de que no se cumplan las previsiones recogidas en el plan de viabilidad y, por tanto, el dinero no proceda de la propia actividad. Tiene que señalarse alguna otra procedencia, sea por generación de riqueza (otras fuentes de ingresos como salarios de otros trabajadores o personas cercanas) o por valor acumulado (algún bien patrimonial que pueda emplearse para el pago) que permita cubrir la deuda contraída.

Se trata de un punto que suele resultar complejo de afrontar y que, en mi opinión, debe tratarse con claridad desde el primer momento. Es imprescindible tener un conocimiento claro de cuáles son los riesgos de un proyecto para plantear cuáles son las garantías necesarias. Por tanto, hasta que obre toda la documentación en manos de la entidad no se podrá concretar.

Sin embargo, si partimos de lo que comentaba en el punto anterior, las dos partes de la relación tenemos que contar de salida con que la cobertura de los riesgos es consustancial a la actividad bancaria en el sistema actual. Evitar tratar esta cuestión sólo genera sorpresas e incomprensiones de última hora y es una mala praxis por parte de quienes trabajamos en el mundo bancario.

Por ello, es importante que sea una de las preguntas iniciales de quienes se acercan a la entidad desde el inicio. Plantear abiertamente las inversiones necesarias, el volumen de financiación requerida y las posibilidades o dificultades para cubrir ese riesgo.

Por decirlo de una manera gráfica, la garantía no es más que la respuesta a la pregunta: cuál es tu colchón, qué sucede cuando haya un imprevisto. Quién te apoyará. Si la respuesta es "nadie", ese proyecto es sumamente frágil. El problema no es de garantías exclusivamente, como se suele expresar coloquialmente. El problema es de falta de apoyos. Y por tanto, de entorno, tal como comentábamos en uno de los puntos anteriores. Y sin entorno, no hay proyecto viable.

También enlazándolo con el punto anterior, las garantías tienen el riesgo, en mi opinión pernicioso, de convertirse en el punto último que hace vivir un proyecto, al que faltan algunos de los puntos anteriores. Creo que la ética profesional obliga a rechazar la solicitud. Pero no es extraño encontrar planteamientos basados en la cobertura del riesgo. Incluso proyectos que se presentan directamente así: necesito x euros para poner en marcha el proyecto y avala un familiar.

Creo que parte de la mala imagen del sector bancario se debe a este tipo de planteamientos. Puede permitir hacer operaciones (a corto plazo, porque a largo plazo, la operación cae y la persona que avala y acaba pagando no se convierte precisamente en clientela fidelizada tras la experiencia) pero no puede ser un criterio.

De hecho jurídicamente es un aspecto accesorio al contrato principal que es el contrato de préstamo. Y ese tiene que tener sentido en sí mismo. La entidad debe estar convencida de la conveniencia de la operación y querer financiarla. Después llegarán las garantías que correspondan.

A partir de aquí, las garantías pueden ser de diversos tipos y creo que es un elemento donde deberíamos trabajar más la flexibilidad y la imaginación. En ocasiones no hay sitio para ellas cuando se trabaja con operaciones repetitivas y estandarizadas. Pero sí es el sitio donde desde la banca ética debemos recuperar alguno de los elementos que hemos destacado como claves a la hora de considerar que un proyecto es viable: el entorno.

Para que un proyecto sea considerado social señalaba la importancia de su definición participativa, de su consideración del entorno desde el que surge y da apoyo al proyecto. En ese sentido, la sustitución del lucro individual por el compromiso colectivo es la mejor de las garantías, no sólo en el sentido tratado en este punto, sino también garantía de la continuidad del proyecto en el tiempo y su capacidad de adaptación al entorno.

Por ello, citaremos a modo de ejemplo dos prácticas que permiten afrontar proyectos que en ocasiones no han salido adelante por falta de alguna persona con capacidad de garantía suficiente: la garantía mancomunada y la prenda de productos bancarios colectivos.

La garantía mancomunada supone distribuir la cobertura del riesgo de la operación entre varias personas, no necesariamente por partes iguales. Es decir, en lugar de buscar una única cobertura, o una cobertura de todas las partes intervinientes por el total (que en ocasiones permite pensar que una persona no llega al total, y por tanto, no se puede hacer, o que las personas decidan no prestar su garantía debido a lo elevado del importe), se busca la distribución de la misma.

Igualmente, es práctica habitual en las entidades de finanzas éticas recurrir a la promoción en el entorno cercano del grupo promotor de la suscripción de depósitos de ahorro en garantía de la operación que se va a acometer. De esta manera, un proyecto social para un barrio, decidido en una asociación de vecinos, grupo de tiempo libre, etc. permite plantear incluso internamente la asunción de la cobertura del riesgo en función de la capacidad económica de cada cual.

Es una solución preciosa y redonda. La entidad financiera no sólo realiza una operación de financiación, sino también recoge ahorro. Además cubre el riesgo adecuadamente (lo que

podría permitir cierta rebaja en el precio de la operación) y genera una mayor viabilidad para el proyecto. En cuanto el proyecto pase por una etapa crítica, la decisión de cómo afrontarla se tomará entre las personas implicadas, buscando lo mejor para todas. De esta forma, es difícil pensar en llegar a un proceso de ejecución forzosa, ya que la propia implicación del entorno aporta un componente de viabilidad adicional y, en todo caso, claridad en afrontar la realidad del proyecto.

### **Recapitulando**

Por tanto, antes de proceder a pasar por todo el proceso de formación y elaboración del proyecto de empresa, es recomendable pensar en cómo voy a obtener la financiación necesaria (aunque inicialmente no sé cuánta será ni de qué tipo).

Después plantearse cuál es el entorno que rodea al proyecto, social y familiar, cuál es el tipo de relaciones establecidas con entidades financieras previamente (es norma común para las entidades dar mucho valor al historial y, por tanto, el conocimiento de las personas o sus familias y sus comportamientos financieros), las limitaciones de disponibilidad, etc.

En caso de decidir seguir adelante, una vez se finaliza el proceso de elaboración, presentarlo de una manera completa. Para una entidad financiera no es tan importante tener completamente definido el plan de actividades (si en un servicio residencial hay animación de un tipo u otro, o el plan nutricional) como las necesidades de inversión y las previsiones de ingreso y gasto.

A partir de ahí, plantear con claridad desde el comienzo la eventual prestación de garantías para permitir la operación. Y después del análisis correspondiente y la firma del correspondiente contrato, mucha suerte.



## *Evaluación de la participación en dinamización comunitaria. Una llamada a la autoconsciencia de los nuevos movimientos sociales sobre su capacidad de conexión y transformación social*

Antonia Aretio Romero  
Alfonso Troya Rodríguez  
*Plataforma YATQTI?*

### **Introducción**

Una de las grandezas de los nuevos movimientos sociales (NMS) en comparación con los movimientos sociales de corte más clásico ha sido su alto grado de conexión con la sociedad civil gracias a su apertura, su aparente flexibilidad estructural y la inmediatez de respuesta frente a los problemas o inquietudes sociales. Ambas características brindan al ciudadano la posibilidad de sentirse rápidamente integrado en un grupo, frente al formalismo y la aparente especialización propia de sindicatos, partidos políticos y otras asociaciones tradicionales.

Desde hace algunas décadas ha renacido en estos nuevos movimientos la necesidad de repensarse a sí mismos, de abrir espacios de autorreflexión y generar conocimiento, lo cual ha permitido avances en el plano teórico. Sin embargo, en ocasiones, los procesos necesarios para generar estos avances teóricos (necesidad de formación previa para elaborar especulación teórica, distanciamiento de la acción directa) tienen la contrapartida de romper la conexión con la ciudadanía, elemento clave de sus éxitos. El avance ideológico de una minoría reflexiva crea vanguardias hiperconcientizadas, inconexas o alejadas del cuerpo social más amplio que les da cobertura.

No es propósito de este artículo manifestarnos acerca de lo oportuno o inevitable de la creación de estas vanguardias, pero sí lo es recordar la conveniencia de que estos movimientos dispongan de herramientas válidas para evaluar su mayor o menor conexión con la sociedad. Una cuestión siempre importante, e imprescindible en aquellos movimientos cuyo motivo de ser es precisamente la participación social. Entendemos que la consciencia de esta distancia social es fundamental a la hora de articular las estrategias que cada movimiento considere convenientes.

Más allá de la conexión con la ciudadanía, el objetivo de estos NMS (coincidente con los de los movimientos sociales clásicos) es la transformación social. Un cambio que puede producirse tanto en el interior de las organizaciones (nivel micro) como en el entorno más o menos próximo o amplio (nivel macro). El grado de consecución de estas transformaciones constituye un elemento dinamizador o freno de primer orden en la capacidad de movilización de los NMS. Analizar la capacidad de éstos para lograr cambios sociales es otro de los ejes que revisten un creciente interés.

El artículo pretende proporcionar argumentos y repasar algunas cuestiones metodológicas que mejoren las actitudes de alerta (conexión con la ciudadanía y percepción de la

transformación social) en estos colectivos partiendo de prácticas puestas en marcha desde las experiencias de IAP desarrolladas en los Barrios de Madre de Dios y San José, de Logroño.

### Sobre la participación

Una de las grandezas del lenguaje es su polisemia. Sin embargo, en virtud de su cercanía a los valores dominantes, algunos conceptos son tan frecuentemente utilizados, en tan diversos contextos y con tan escaso nivel de definición, que acaban perdiendo el sentido. Se trata de palabras cuya sola mención basta para impregnar con sus esencias el contexto al que se vinculan. Conceptos como 'desarrollo' o 'democracia, democrático' entran dentro de esta categoría. 'Participación, participativo' es uno de estos conceptos-talismán que en una sociedad abierta, igualitaria y plural se utilizan con frecuencia -y desmesura- para aportar un sello de 'calidad democrática' a diversos actos, ritos, proyectos, decisiones... o para aportar legitimidad social a aquello que de partida no la tiene... completamente.

Pero precisamente porque la repetición y su uso inconsciente han diluido su sentido y su contenido es por lo que resulta más importante devolvérselos, máxime cuando, como en nuestro caso, la participación es tanto el **objetivo** como el **instrumento** de nuestra actividad como activistas-investigadores de procesos de IAP. Esta importancia estratégica tiene que ver con el carácter transformador o emancipatorio de la participación.

No resulta fácil definir un concepto tan vapuleado. El abuso en su utilización le ha conferido un carácter multidimensional que resiste de manera eficaz su encorsetamiento dentro de los límites de una definición exclusiva. Por un lado, la participación social, promovida desde las instituciones, es un medio socorrido para evitar conflictos y se utiliza con frecuencia desde los poderes públicos. En el polo opuesto, la participación aparece como una necesidad básica -fruto de la necesaria interacción social- como modo de expresión y actuación que capacita para las relaciones sociales. Asimismo, este concepto se entiende de manera habitual en términos de derecho social: la participación como fin a conseguir para alcanzar el empoderamiento. Es lo que Villasante denomina 'participación por irrupción' para diferenciarlo de la participación por invitación' (Villasante, 1984: 246). La participación también aparece concebida como un proceso constante y variable, reflejo de la necesidad de recuperación de la importancia del individuo ante el acelerado cambio de escenario que caracteriza a los tiempos modernos 'líquidos' (Bauman, 2007: 1), y a la obligada interacción entre personas que exige los ajustes correspondientes; un proceso que se expresa en términos de construcción social continua...

Para mayor claridad, utilizaremos en este artículo sólo dos de las dimensiones posibles (fin e instrumento) del concepto para entender su importancia en el manejo de los procesos que afectan a los movimientos sociales. En cuanto a su **finalidad**, atendiendo a la definición del PNUD,<sup>1</sup> entendemos la participación como la capacidad de la ciudadanía de intervenir estrechamente en aquellos procesos que configuran las condiciones materiales de su existencia, manteniendo altos grados de control sobre estos procesos y provocando cambios en las estructuras de poder. La participación aparece de este modo como un fin liberador para las personas que se desenvuelven en un entorno problemático. En tanto que **instrumento**, comprendemos la participación como una vía, con diferentes niveles de intensidad, que define a su vez diferentes tipos de protagonistas.

Hay muchos modos de expresar el gradiente participativo y sus implicaciones sociales. La distinción de cinco niveles (Camps, 2000: 236) permite visualizar de forma útil esta cuestión:

---

<sup>1</sup> Para el PNUD (1993) la participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas, pudiendo ejercer un control completo y directo, o parcial e indirecto sobre esos procesos, pero en cualquier caso, siendo una cuestión fundamental el acceso constante a la adopción de decisiones y el poder.

1. **Proporcionar información:** se dice a la gente o se comunican los planes con pocas oportunidades para el feed-back.
2. **Recogida de información:** se reciben comentarios que son o no tomados en cuenta en la toma de decisiones.
3. **Trabajo compartido:** cuando los participantes se implican activamente en el estudio conjunto de los temas por ejemplo por grupos temáticos.
4. **Decisión conjunta:** cuando los participantes, frecuentemente los partners, resuelven conjuntamente las diferencias y tomas decisiones colectivas.
5. **Empoderamiento:** supone una mayor libertad en la toma de decisiones en determinadas esferas”

Una posible traslación gráfica de estos niveles, de acuerdo a su mayor o menor potencia transformadora puede observarse en el gráfico 1.

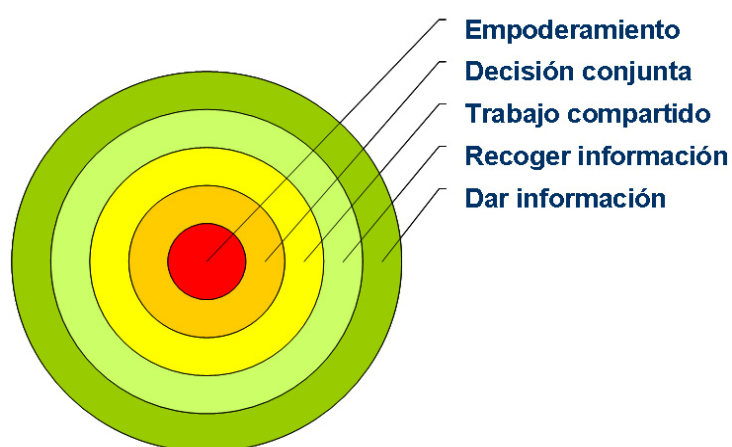


Gráfico 1

Cuanto mayor sea el nivel participativo y más cerca nos situemos al nivel de empoderamiento, más fuerte será el potencial transformador o liberador, tanto desde una perspectiva individual como social.

Los movimientos implicados en procesos transformadores utilizan todos los niveles de participación para lograr sus objetivos. Ahora bien, aunque el objetivo es conseguir el máximo nivel de participación para la población, no todas las personas lo hacen con el mismo nivel de implicación.

Los niveles con menor potencia participativa, “dar” y “recibir” información, son aquellos en los que se ve implicada el mayor número de gente, en los dos sentidos del flujo comunicativo. De hecho, es lo que los NMS consiguen utilizando los medios de comunicación masivos: pegadas de carteles, envío de correos electrónicos masivos, páginas web, notas de prensa, debates públicos, reparto de folletos y acciones de marketing social, en general.

Entre las personas que intervienen en los talleres o sesiones de trabajo compartido se genera mayor grado de potencia participativa, al propiciar espacios para la retroalimentación mutua, en los que se analiza activa y colectivamente un determinado tema. Este grado es accesible para personas, no necesariamente implicadas en la gestión de los movimientos, pero que se acercan de manera puntual a eventos como seminarios o cursos, o actividades incluidas en ferias o debates.

Un punto más en el gradiente se produce en aquellos procesos de toma de decisión conjunta. Vencer la inercia de la inactividad mediante toma de decisiones junto al “otro” -individual o

colectivo-, sobre todo si las decisiones suponen cambios que afectan a nuestra vida individual o grupal, conlleva un nivel de responsabilidad y madurez considerable. Esto sucede con las personas que participan con regularidad de la dinámica de reuniones en el seno de asociaciones, organizaciones y colectivos sociales, sobre todo cuando se producen reuniones entre diferentes colectivos sociales o entre éstos y la administración. Un nivel que abarca lo que se denominaría el “núcleo duro” de los movimientos.

Para finalizar, el nivel de empoderamiento está reservado para aquellas personas que -en virtud de su mayor experiencia, intuición u osadía- adquieren la autonomía y poder de decisión frente a la inercia inactiva de la realidad o coactiva del poder, atributos que les capacitan para generar discurso, diseñar contextos y plantear alternativas con un alto grado de independencia. Este nivel álgido de la participación se corresponde con el mayor grado de libertad y autodeterminación respecto a la construcción social. Se detecta entre dirigentes de organizaciones o colectivos, o entre participantes de movimientos asamblearios con un alto grado de compromiso, conscientes de que el poder no es ‘algo que se da’, sino que se conquista.

De algún modo podría afirmarse que la mayor cercanía al nivel de empoderamiento permite a la ciudadanía una mayor capacidad de transformación social y creación de nuevas realidades.

A continuación describimos la experiencia participativa concreta y la evaluación realizada sobre el proceso abierto en los barrios de Madre de Dios y San José, atendiendo a las dos dimensiones (carácter final e instrumental) de la participación.

### **Participación comunitaria en los barrios Madre de Dios y San José**

Estos dos barrios se encuentran unidos y sus características sociodemográficas y urbanísticas son similares. Ambos atesoran una rica tradición de lucha vecinal desde los años 80 del siglo XX. La experiencia empalma con esta historia participativa previa.

En los años 90 el barrio Madre de Dios (15000 habitantes) había vivido importantes cambios de la mano de la urbanización de terrenos, antaño dedicados a huertas. Pese a cierto desprestigio registrado en otras zonas de la ciudad, la pertenencia al barrio dotaba de identidad a unos habitantes que, en muchos casos, lucían orgullosos su carácter obrero y periférico.

En la primavera del año 2000, un grupo de vecinos y vecinas -provenientes de trayectorias más militantes- decidieron crear la Comisión de Urbanismo del barrio Madre de Dios, ante las divergencias por la gestión burocratizada de la Junta de la Asociación del barrio respecto a los decisivos cambios urbanísticos previstos. Este colectivo pretendía movilizar más al vecindario en relación a estos cambios, con estrategias de acción más creativas.

Uno de los retos iniciales de la Comisión consistió en desenmascarar el lenguaje y actuaciones del gobierno municipal (especulación, en contra del interés mayoritario vecinal) para trasladarlas a la ciudadanía en formatos asequibles y provocadores para intentar suscitar el interés por el cambio. Las denuncias de la Comisión frente a las promesas dotacionales incumplidas, les supusieron un protagonismo progresivo tanto *dentro* del barrio -con asambleas masivas, pegadas de carteles, buzoneo de folletos y panfletos diversos, fiestas, teatralizaciones callejeras, contacto con otros colectivos, concentraciones y manifestaciones- como *fuera*, con reivindicaciones constantes, apoyadas por otros colectivos ciudadanos.

Sin personalidad jurídica ni recursos materiales propios, el trabajo de base legitimó a la Comisión para canalizar públicamente la “voz del barrio”. El Debate sobre el Estado del Barrio, celebrado en marzo de 2002, involucró a más de cien personas y portavoces de diferentes colectivos, que expusieron su visión y necesidades a los políticos municipales. Este listado de necesidades dio paso a un documento posterior, concebido para mantener la movilización de los colectivos.



Este proceso evidenció la falta de legitimidad de la Junta de la Asociación de Vecinos y propició un proceso de reflexión interna, que culminó con su renovación completa (febrero de 2003), en la que se integró la Comisión de Urbanismo. En esta época se fraguaron nuevas señas de identidad (más orientadas hacia la creatividad de las acciones), el cuidado del plano lúdico-afectivo, así como un acercamiento a los intereses mayoritarios del barrio para aumentar la capacidad de influencia/poder y devolver el protagonismo a los vecinos, especialmente a aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. El énfasis en los procesos -instituyentes- frente a los aspectos formales/burocráticos, fue una seña de identidad que aportó frescura y dinamismo a la acción colectiva.

El cambio de la Junta dio paso a otra etapa. Si bien a partir de ese momento se disponía de mayores recursos y acceso formalizado a foros institucionales, el mantenimiento de las estructuras y la continuidad de las actividades (fiestas, talleres socioculturales, biblioteca y sede social, gestión de subvenciones) absorbían una considerable parte de la energía, antes exclusivamente dedicada a la acción colectiva. Un difícil equilibrio, objeto de reflexión y debate interno en algunos momentos.

El Debate sobre el Estado del Barrio precisó la implicación de un amplio espectro del tejido social y organizativo del barrio. Con un amplio abanico de grupos y entidades se siguió un proceso de trabajo continuado: colectivos sociales de todas las edades, servicios sociales y sanitarios, representantes educativos, organizaciones de inmigrantes y otras, como la Asociación de Vecinos San José del barrio vecino -con el que se comparte problemática e historia- que también se incorporaba. La inmigración empezaba a ser un tema estrella en los debates, así como una nueva idea-fuerza para abordar la emergente situación. Ambos barrios acogieron una parte significativa de la inmigración llegada a Logroño en los últimos años, alrededor del 17 % de sus más de 25000 habitantes.

En 2003 se creó la Comisión por la Convivencia e Interculturalidad, al amparo de las dos asociaciones vecinales. En septiembre del mismo año se organizó la Fiesta de la Interculturalidad, que permitió -entre música y degustaciones variadas- una convivencia vecinal masiva, rompiendo algunos miedos y barreras a "lo diferente". Esa línea de trabajo en torno a núcleos identitarios comunes, animó la celebración, en enero de 2004, de una Oración Intercultural por la Paz, con un balance positivo de convocatoria e interacción. Ambas trascendieron los límites geográficos del barrio.

Este tipo de actividades fortaleció la cooperación entre los diferentes colectivos de ambos barrios (incluidos grupos de personas de diferentes orígenes étnicos) y generó un clima propicio para abordar cuestiones de mayor calado. Se continuó con un proceso reflexivo de varios meses de duración acerca de la mejor manera de abordar la incorporación social de los nuevos vecinos y vecinas a la vida cotidiana de los barrios. Se pretendían generar bases firmes para afrontar actitudes xenófobas detectadas.

En noviembre de 2004, en una reunión con representantes de todos los colectivos anteriores, se aprueba el proyecto "Juntos mejoramos el barrio", un proceso de Investigación-acción para evidenciar las necesidades vecinales y canalizar la acción colectiva consecuente. El proceso planificado en cuatro fases (sensibilización, conversación directa con el vecindario -se recogió la opinión de más de 600 personas-, análisis y presentación de la información), culminó en noviembre de 2005 con un Encuentro Vecinal para poner en cuestión o validar las ideas extraídas. Más de 200 personas de diferentes culturas se reunieron para priorizar y analizar las necesidades del barrio. Fruto de este análisis, surgieron cuatro comisiones: Urbanismo y Rehabilitación Integral; Servicios Sociales, Salud y Educación; Infancia y Juventud y Asociacionismo e Interculturalidad).

Los meses siguientes suponen otro momento de cambio: algunas Comisiones no llegaron a funcionar, las que sí lo hicieron andaban desorientadas debatiendo la manera de seguir implicando al vecindario en la participación. La sombra de lo instituido (los datos obtenidos) y la inexperiencia en metodologías participativas avanzadas ocasionaron un cierto desánimo en

el inicio del nuevo curso (otoño 2006). A su vez, el cansancio por la energía invertida en el proceso anterior, sumado a transiciones personales de algunos miembros del grupo originario y a la dificultad para abordar tal nebulosa de necesidades recogidas sumieron al colectivo en una espiral reflexiva, que restó energía a la acción directa.

Las personas que habían estado coordinando el proceso en los meses anteriores, reconociendo la crisis, decidieron evaluar lo ocurrido. Se analizaron los espacios/núcleos con más potencia de enganche vecinal y aquellos que pudieran seguir generando interés e implicación colectiva. Se abandonó el planteamiento anterior de cuatro comisiones de trabajo y se centró la tarea en dos focos: la Comisión de Infancia y Juventud, y el inicio de un Grupo de Mediación Sociocultural Comunitaria.

En busca de soluciones ante el bloqueo activista, se contactó con dos personas expertas en participación ciudadana que dinamizaron un "Taller de creatividad para la participación urbana" en diciembre de 2006. La llamada trascendió de nuevo los límites del barrio y más de 40 personas de diferentes colectivos de la ciudad compartieron durante dos días espacio, dudas e inquietudes. Un auténtico hervidero de participación y creatividad autoformativa que sirvió para cuestionar profundamente los métodos y los espacios empleados hasta el momento para involucrar a la ciudadanía.

Las Jornadas arrojaron una serie de conclusiones. La participación debía considerarse como un proceso autoalimentado en el tiempo para generar dinámicas "in crescendo", rechazando objetivos a largo plazo para ir incorporando otros más parciales que pudieran surgir sobre la marcha. Se evidenciaron algunas inercias burocráticas y se situó la búsqueda del norte en "los otros", los no movilizados. Se trataba de abrir el círculo de influencia y reconocer que la participación cotidiana y los espacios vivos están en los lugares de encuentro informal del barrio, hacia los que había que dirigir los esfuerzos. Este espacio de formación precipitó el cambio hacia la organización de actividades provocadoras, creativas, reorientando los pasos para superar algunos bloqueos anteriores. La participación de personas ajenas al proceso del barrio aportó otra perspectiva, que inyectó la autoestima en el grupo base y favoreció, a su vez, la incorporación de nuevas personas cargadas de ilusión y entusiasmo.

### *Surge la Plataforma YATQTI?*

Con todos esos retos, en enero del 2007 se da paso a otra fase, con una nueva identidad bajo la "Plataforma YATQTI?", acrónimo de 'Y A Ti Que Te Importa?' Con las energías renovadas, el grupo base (integrado por aquellas personas implicadas de manera continuada) apostó por un nuevo proceso participativo en torno a un símbolo emblemático del barrio: el convento e iglesia Madre de Dios, su espacio más antiguo y origen de su identidad. Sobre dicho edificio ya se habían articulado años atrás acciones reivindicativas exitosas para exigir su rehabilitación y su destino a uso social, pero la especulación e intereses ajenos al barrio volvían a poner en peligro su mantenimiento. Con las elecciones locales como horizonte, y a modo de experimento, el grupo base decide fijar su epicentro en este centro de interés y probar un nuevo estilo de acción colectiva. En poco más de tres semanas, alrededor de 20 personas (apoyadas por otros tantos colectivos del barrio) organizan una gran variedad de actividades dirigidas a captar el interés y provocar la movilización de una parte significativa del vecindario para recoger ideas acerca de los posibles usos sociales que podría albergar el edificio del convento. La creatividad y el disfrute se pusieron a prueba desde el inicio: de la mano de un 'aparecido' Fantasma del convento -imagen corporativa, protagonista e hilo conductor de la Plataforma- se organizó un despliegue inusitado de actos.

En marzo se realizaron veinte acciones dirigidas a todo tipo de públicos y en diferentes formatos: representaciones de guiñol protagonizadas por niños y niñas en plazas del barrio, paseos culturales recogiendo la historia y mostrando los elementos urbanísticos y sociales de interés, vermuts "toreros" recorriendo bares, diferentes conciertos de sonidos del barrio (gospel, hip-hop, rock...) fiesta intercultural con degustación de la diversidad gastronómico-

cultural del entorno, proyecciones nocturnas de una vídeo-creación realizada 'ad hoc', realización de una intervención artística en el parque con las propuestas de la gente como materia prima.

En definitiva, se pretendió ofrecer espacios y vías para la expresión popular para multiplicar su eco de manera que fuera difícil sentirse ajeno al debate, con la complicidad de los medios de comunicación, que advirtieron el filón informativo. A lo largo de un mes y medio esta campaña participativa estuvo presente en el conjunto de la ciudad.

Con más de 1200 propuestas recogidas se llevó a cabo un Concejo Abierto, celebrado el 22 de mayo de 2007, cinco días antes de las elecciones municipales. Se convocó en situación de igualdad a vecinos, vecinas y representantes de las cuatro formaciones políticas que concurrían a los comicios para dialogar sobre el futuro del convento. Jóvenes, mayores, trabajadores, madres y padres (muchos de ellos de origen inmigrante) que abarrotaban la sala, lanzaron sus particulares propuestas para el uso futuro del Convento, desde la exigencia de evitar su derribo. Exigencia que finalmente se vio satisfecha, con el compromiso de los representantes políticos allí reunidos.

El cambio de color político del nuevo gobierno municipal parecía asegurar, de entrada, el sueño del barrio respecto del convento: la creación del Centro Cívico Madre de Dios. Pero los meses fueron pasando y los compromisos políticos iniciales se fueron diluyendo y postergando. Esto afectó al trabajo de la Plataforma YATQTI?, ahora convertida en la protagonista de la dinamización del proceso participativo de ambos barrios.

En el otoño de 2007 se inicia una nueva etapa de reflexión interna para administrar el rotundo respaldo vecinal de los meses anteriores, frente a la resistencia municipal a asumir los compromisos acordados. De nuevo se considera necesario recibir una evaluación externa para encauzar el trabajo. Aprovechando las Jornadas de Participación Ciudadana municipales realizadas en noviembre, se exponen de nuevo públicamente las reivindicaciones de los barrios ante representantes políticos y ciudadanía en general. Además se realizan talleres con expertos en participación ciudadana, cuya asistencia había sido propuesta desde la plataforma y aceptada por la organización de las Jornadas, que reinciden en la autocrítica y reorientación del proceso.

Ese otoño está marcado por un nuevo acontecimiento: un conflicto entre la Plataforma y la Junta de la Asociación de Vecinos Madre de Dios (iniciadora del proceso e integrante, a su vez, de la Plataforma). Ante la aparente seguridad de la construcción del Centro Cívico, se desvelan concepciones diferentes entre Asociación y Plataforma respecto al proceso para terminar de conseguir el Centro Cívico, sus objetivos, destinatarios y fórmula de gestión. Un conflicto que genera una dinámica de reuniones internas para aclarar las diversas posturas, los puntos en común y las divergencias. Se evidencian dos concepciones de participación ciudadana. La Asociación plantea posturas más próximas al modelo institucionalizado, mientras la Plataforma a uno más innovador y autogestionado. Divergencias que el gobierno municipal aprovecha para postergar sus compromisos.

Conscientes de la importancia de seguir "activando" la movilización ciudadana en defensa del proyecto del Centro Cívico, desde la Plataforma se organiza la I Feria del Convento. La mañana de un frío domingo de febrero de 2008, más de mil vecinos y vecinas participan en lo que quiso ser una muestra de las posibles actividades a desarrollar en el futuro Centro Cívico: conciertos, bailes, juegos tradicionales, degustaciones de variadas zonas del mundo, taller de reparación de bicicletas, teatro, deportes, ludoteca. Todo ello organizado bajo el prisma de la convivencia intercultural. Espacios de encuentro, acogida y fomento de la diversidad y riqueza de los barrios, orientados al protagonismo de sus habitantes. De nuevo, un gran respaldo popular anima a los miembros de la Plataforma a seguir defendiendo el proyecto de un Centro Cívico intercultural, intergeneracional, público, solidario y autogestionado.

Sin aclarar las divergencias entre la Asociación de Vecinos y el resto de la Plataforma, en abril, integrantes de ambas entidades, acompañados por varios concejales, acceden al

interior del Convento e Iglesia de Madre de Dios. Una visita para constatar las grandes posibilidades del espacio y el desencuentro con la corporación municipal, en relación a los diferentes proyectos respecto al uso futuro del Convento. En respuesta, el fantasma del Convento reaparece en el pleno municipal de mayo, exigiendo "Centro Cívico, ya" y la noticia vuelve a ocupar protagonismo en los medios de comunicación.

El desgaste generado por el conflicto a dos bandas frente a la Asociación de Vecinos Madre de Dios y al Gobierno municipal resta energía vital a la Plataforma. Conscientes de esta situación en otoño de 2008 se decide iniciar una evaluación interna exhaustiva antes de reemprender la acción colectiva. Se realizan además varias reuniones con la Junta de la Asociación de Vecinos Madre de Dios para aclarar malentendidos y sumar fuerzas, ante la necesidad de restablecer de nuevo la alianza para defender los intereses vecinales frente el renuente gobierno municipal.

Aprovechando las vacaciones navideñas y la instalación del belén municipal en la plaza del Ayuntamiento, la Plataforma realiza una maqueta gigante reproduciendo la iglesia Madre de Dios, ahora reconvertida por la creatividad vecinal en Centro Cívico. El 2 de enero de 2009, a ritmo de pasacalles y villancicos, una comparsa disfrazada recorre el barrio con la maqueta, recordando al vecindario la reivindicación pendiente. La comparsa es recibida a las puertas del belén municipal por una nutrida representación municipal, que escucha de nuevo un manifiesto con las reivindicaciones vecinales respecto a dicho espacio y permite la ubicación de la Maqueta en el Belén durante un día.

Desde la plataforma se han planificado unas Jornadas de Participación a finales de febrero de 2009 para avanzar en el consenso sobre el proceso participativo, reforzar la red de alianzas con el resto de colectivos vecinales y sociales y reorientar los objetivos del proceso. Se espera que constituyan un espacio que canalice la energía interna para generar nuevas dinámicas participativas en los barrios.

## **Evaluación del proceso**

Como ya se ha explicado, la evaluación continua ha caracterizado este proceso de IAP, ya sea mediante dinámicas más o menos internas dentro del grupo dinamizador o públicas y externas. Éstas últimas se han nutrido de actos colectivos que respaldaban o modificaban las acciones propuestas, recogían de forma masiva la voz y sentir vecinal e indicaban en qué medida se estaba en la "dirección correcta". El esquema de la técnica DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) ha estado presente en la mayoría de las acciones colectivas y en muchos momentos críticos de "mirada hacia adentro" sin realizarse de modo consciente. Además se han utilizado otras técnicas que han promovido actitudes evaluativas continuadas: reuniones específicas, jornadas de formación y aprendizaje, cuestionarios individuales y grupales, dinámicas de resolución de conflictos, exposición pública de la experiencia en foros externos (lo que obliga a evaluar/sistematizar el proceso)

En el estudio de caso que aquí se presenta, se trata de enfrentarnos a un proceso dilatado y complejo, por eso se ha optado por abrir dos vías de análisis. Una transversal y diacrónica, que pretende encontrar tendencias, secuencias o sucesiones de hechos repetidos en el tiempo, o identificar cambios. La otra se centra más en el análisis sincrónico. Un corte en el tiempo para analizar el momento presente. Como se verá, en ambos casos, se pretende identificar aquellos factores que bloquean o precipitan la participación para extraer conclusiones que puedan ser analizadas por los participantes para la continuación del proceso de Investigación-Acción participativa.

### ***Indicadores***

Ya se ha justificado suficientemente la necesidad de realizar una evaluación continua en todo proceso colectivo que busque el protagonismo de la ciudadanía. Ahora bien, si lo que hay que

‘medir’ es el nivel de temperatura participativa y la mayor o menor distancia del grupo base con el vecindario, es necesario tener claro dónde dirigir la mirada. En el caso concreto de una experiencia de IAP, como es la que se lleva a cabo en los barrios de Madre de Dios y San José, es necesario que la recogida de datos no suponga un freno en la actividad, si no que se integre más bien dentro de la dinámica de trabajo y que sus miembros interioricen esta tarea de recogida e interpretación como algo habitual. Cada experiencia, en función de las dinámicas que desarrolle, deberá identificar sus indicadores propios. En nuestro caso, algunos indicadores utilizados para medir la “temperatura participativa” son:

**Igualdad / dependencia de líderes:** el análisis de quién o quiénes toman la palabra de manera habitual es un buen indicador para valorar si el grupo mantiene unas relaciones más bien jerárquicas (de acuerdo a la experiencia o al manejo del discurso) o más bien igualitarias. Además, el análisis de la retroalimentación arroja datos en este sentido, entendido como el nivel de incorporación o rechazo de propuestas del resto del grupo por parte de la o las personas que toman la palabra de manera habitual.

**Prestigio del grupo:** grado de respeto con el que otros colectivos (vecindario, políticos, periodistas) tratan al colectivo.

**Nivel de Ilusión / Dinamismo:**

- capacidad propositiva en las reuniones, entendida como número de propuestas y calidad de las mismas.
- ritmo de producción y respuesta de emails (en los momentos expansivos pocos emails quedan sin respuesta y es habitual registrar una avalancha de preguntas, respuestas, propuestas y colaboraciones, por supuesto en los momentos de reflexión y desorientación, esto no ocurre)

**Cohesión:** apoyo del grupo a las propuestas individuales y respuesta ante amenazas externas. Nivel de cumplimiento o incumplimiento de plazos y de los objetivos marcados.

**Participación:**

- cuantitativa: número de participantes (en reuniones internas, en actos callejeros...). Duración / continuidad de la participación
- cualitativa: diversidad de participantes (origen étnico, edades, sexo, nivel de instrucción). Duración / continuidad de la participación

### ***Análisis diacrónico. La evolución en el tiempo***

La plasmación en un diagrama de los altibajos registrados a lo largo del tiempo es una herramienta útil y sencilla. En nuestro caso, éste análisis temporal revela un fenómeno hasta ahora “invisible”: la existencia de ciclos temporales sistemáticos de ascensión y declive del proceso participativo. La duración de cada uno de estos ciclos oscila entre dos y tres años, contabilizándose hasta ahora tres ciclos completos y estando actualmente a las puertas de otro nuevo.

Cada uno de estos ciclos se origina con un proceso reflexivo del grupo dinamizador del proceso participativo y culmina con un momento expansivo de participación numerosa del vecindario en actos con fuerte carga simbólica y democrática.

Las fases de reflexión coinciden con los inicios de un ciclo:

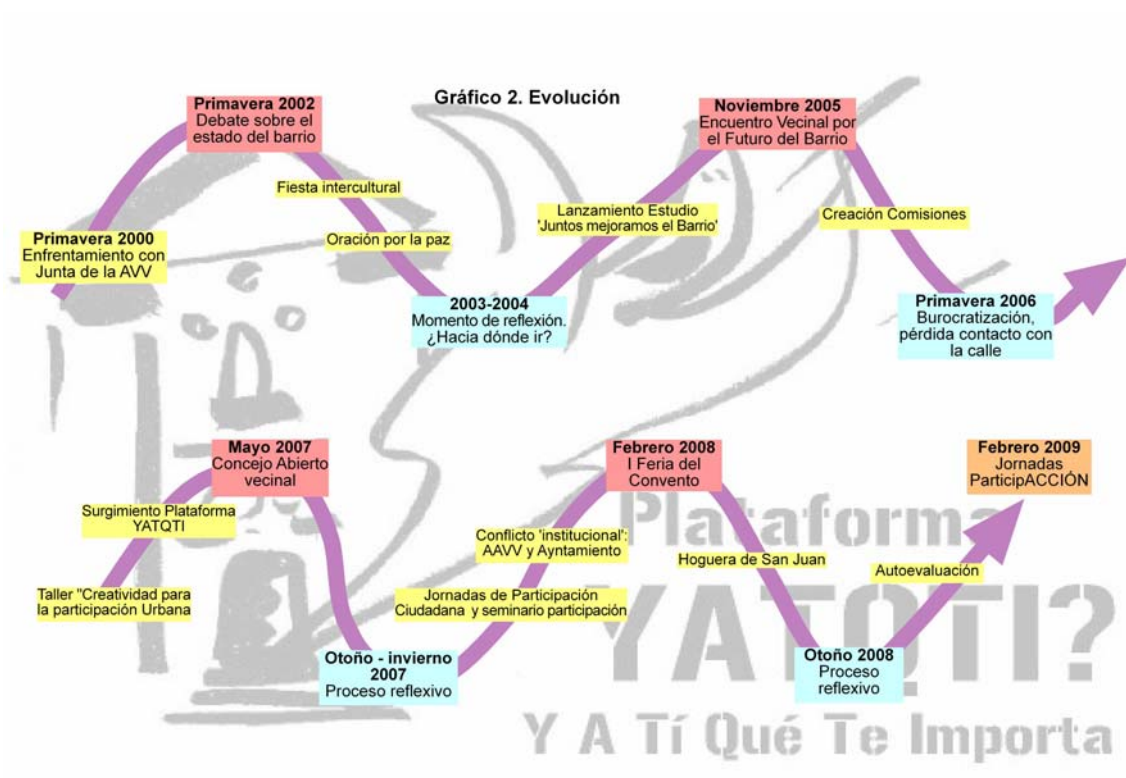
- Creación de la Comisión de Urbanismo (primavera 2000)
- Análisis para proponer la investigación-acción como método (curso 2003-04)
- Decisión de suprimir las Comisiones de Trabajo (otoño 2006)
- Proceso evaluativo al interior de la plataforma (otoño 2008).

En términos generales, las fases de reflexión se han caracterizado por: una disminución significativa de la conexión con el vecindario, la necesidad de llevar a cabo análisis internos en medio de un ambiente de cierto pesimismo y desorientación, una constatación autocrítica de las debilidades y amenazas de la situación, la decisión de contar con referentes externos para reorientar la acción (tratando de recuperar el contacto con nuevas entidades y colectivos, e incluso con agentes expertos en metodologías participativas) y el uso de momentos autoformativos que marcan el punto de inflexión y orientan hacia nuevas acciones colectivas.

Los puntos más altos del proceso se han alcanzado con los siguientes acontecimientos:

- Debate del estado del barrio (primavera 2002)
- Encuentro vecinal por el futuro del barrio (noviembre 2005)
- Concejo Abierto (mayo 2007)
- Feria del convento (febrero 2008)

A lo largo de estos momentos, tanto el número de gente involucrada como su modo de participación contribuyen a insuflar energía al colectivo. Más allá de las conclusiones obtenidas en estos momentos, se antoja más importante el carácter simbólico asociado al modo mediante el cual se participa (talleres de análisis y trabajo compartido, asambleas altamente participativas). Una efervescencia participativa en espiral creciente (disponibilidad, entusiasmo y creatividad) en torno al objetivo común. Recordando el gráfico 1, podemos hallar en estos momentos niveles participativos cercanos al empoderamiento, por parte de un amplio número de personas. Se trata de rituales de participación con altos niveles de retroalimentación y en los que se experimenta una clara cercanía con lo posible, con lo alcanzable, protagonizados por un relativamente grande número de personas, con alto nivel de diversidad. El resultado es una metáfora perfecta del mito del poder popular, que refuerza al colectivo y le aporta la dosis necesaria de autoconfianza.



Cada ciclo del proceso participativo ha logrado:

- Mejorar la autoformación en metodologías participativas y avanzar en la capacidad autocrítica.
- Aumentar la legitimidad en tanto “portavoces de las necesidades” de los barrios respecto a la ciudad y sus instituciones.
- Canalizar la participación hacia nuevos objetivos vecinales.

### *Análisis sincrónico, la foto fija*

La exigencia de analizar un momento concreto siempre surge por alguna razón específica. Un paso previo para llevar a cabo una evaluación mínimamente eficaz es definir de manera operativa ese ‘algo’, de forma que podamos dirigir nuestra mirada y centrar el foco de análisis en aquellos aspectos que consideremos esenciales en cada momento.

En nuestro caso concreto, tras una época prolongada de superación de obstáculos tanto internos como externos al grupo, se decide realizar un análisis en profundidad para comprobar el nivel de cohesión interna, diseñar acciones concretas adaptadas a los ritmos personales y recuperar el respaldo de la ciudadanía. La necesidad de pararnos en el momento actual para realizar un análisis en profundidad del momento presente en la dinámica de la Plataforma YATQTI? responde al reto de redibujar el contexto y definir nuevos objetivos a corto plazo.

Se trata de que este análisis, pese a su intensidad no frene de manera excesiva el trabajo del colectivo, que debe seguir respondiendo a los compromisos contraídos con el barrio. Por ello, se opta por un método de evaluación que combine el trabajo individual con las reuniones de grupo. Para ello se ha llevado a cabo la siguiente secuencia por fases:

#### **1ª Fase. Valoración de lo realizado**

Se elabora un cuestionario cualitativo individual abierto, y se envía por correo electrónico a todos los participantes habituales. En él, se solicita reflejar los aspectos positivos y negativos respecto a tres temas: el ambiente interno en el grupo, la capacidad de promover participación del colectivo, las relaciones externas.

Una vez cumplimentados los cuestionarios, se programa una primera reunión en la que se distribuye a las personas asistentes en tres grupos de 4-5 personas. Cada grupo recoge por escrito las aportaciones personales, que se ponen en común en asamblea. Con los resultados de los tres grupos se realiza una compilación general, que se envía por correo electrónico. Es momento de mirar hacia delante teniendo en cuenta la valoración del trabajo realizado. Tras la reunión, se elabora y envía por correo electrónico un cuestionario-rejilla en el que se solicita, respecto a cada uno de los tres temas anteriores (ambiente interno, participación y relaciones externas), las propuestas de cada persona organizadas de acuerdo a una secuencia en cinco pasos:

Objetivos → propuestas de mejora → actividades → calendario → prioridades

Junto al análisis del trabajo realizado se considera importante partir de la situación personal. Se trata de conocer el estado de energías disponibles para enfrentar el nuevo período. Para ello, las personas que asumen la tarea de animar la evaluación, elaboran un cuestionario abierto, que envían por correo electrónico, para que cada persona se autoanalice y defina su disposición en relación a dos temas concretos: cómo se siente en relación al grupo, qué disponibilidad de tiempo tiene para el nuevo curso. Una persona recoge todas las respuestas vía correo electrónico y las devuelve al grupo en un documento recopilatorio.

## 2ª Fase. Planificación y Propuestas de Futuro

De nuevo se repite el mismo esquema. Se convoca una reunión a la que cada persona acude con su propuesta trabajada; con esta materia prima, se organizan grupos de trabajo alrededor de cada tema. Tras un espacio de debate por grupos, se presentan opciones de consenso, que se presentan al plenario y se debaten nuevamente con el resto de grupos, aceptando modificaciones.

Tras este proceso que se ha extendido a lo largo de tres semanas, el grupo ha quedado en disposición de concretar definitivamente el nuevo contexto, proponer actividades para recuperar el apoyo de la ciudadanía de los barrios, de una forma respetuosa con los ritmos personales.

## Resultados de la evaluación

A continuación rescatamos del cuadro de constataciones fruto de la evaluación de todos estos años, sólo aquellas que pueden resultar de interés para cualquier otro proceso similar, omitiendo aquellas otras de ámbito interno o interés exclusivo para el proceso específico de los Barrios de San José y Madre de Dios.

**Prioridad del proceso frente a los fines.** Una de las conclusiones fundamentales es reafirmar la opción metodológica inicial: fomentar el proceso participativo más allá de los resultados obtenidos, la prioridad del "cómo" sobre el "qué". Ello no implica que los logros no hayan sido importantes, antes al contrario. Sin embargo, si el proceso aconsejaba cambiarlos, se reflexionaba y así se acordaba: lo importante era que sirviera a la gente que estaba implicada y que mantuviera la capacidad de implicación hacia quien todavía no lo estuviera.

**Participación con forma.** Esta participación "práctica" (vinculada a la "praxis") se ha caracterizado por:

- la flexibilidad (alejamiento de la burocracia y rigidez) y multiplicidad,
- la búsqueda de horizontalidad entre sus miembros, innovación y creatividad,
- la calidez, acogida y respeto en las relaciones,
- el fomento de los aspectos lúdicos así como la ruptura con los límites formales establecidos,
- espacio para el crecimiento personal y colectivo. El trabajo, incluida la gestión del conflicto -que también ha existido en diversos momentos- han tratado de servir para ello.

**En diálogo con el vecindario.** Otro de los objetivos permanentes ha sido la búsqueda de acciones que permitieran llegar al mayor número posible de personas, como vía para lograr su implicación en la plataforma o en otros colectivos activos en el barrio. Se han ensayado muy diversos formatos para gente de todas las edades, procedencias y estilos de vida. Este constante intento de llegar a la mayor parte de la ciudadanía del barrio, respetando toda su heterogeneidad, se ha mantenido como referente ideológico, patente en la planificación de las actividades. Una opción, metodológica y política, sostenida por el deseo de democratizar la acción colectiva, de superar las distancias entre la gente más "cualificada-experta" o ideologizada y la mayoría del vecindario. (Fals Borda, 1985:130). En esta misma línea, se constata a lo largo del período estudiado un constante reflujo informativo, mediante el cual toda la información significativa generada por los propios habitantes en el proceso



investigación-acción, se devuelve al barrio, a manera de retroalimentación, con un formato adaptado al nivel de lenguaje de cada colectivo. (Encina y Rosa, 2003:181)

**Enredados.** El trabajo en red, desarrollado con mayor o menor intensidad según las etapas, ha buscado diluir la implicación 'interesada' de cada colectivo -una adhesión parcial o condicionada en función de sus intereses particulares- en el objetivo común del barrio. Una red, que ha sido tejida respetando las diferencias, lo que ha revertido en una mayor conciencia comunitaria. Por otro lado, la multiplicación de los espacios colectivos de decisión, como consecuencia de esta red, ha fortalecido considerablemente la autonomía popular, imponiéndose el empoderamiento progresivo del barrio como horizonte. (Rahman, 1991: 26)

**Creación colectiva sin límites.** Otra de las constantes, especialmente en los momentos expansivos ha sido el valor de la inmediatez y la ausencia de límites creativos. La experimentación directa de reacciones en cadena provocadas por tormentas de ideas espontáneas es uno de los factores más valorados por los participantes. La sinergia se experimentaba en grupo. Cada cual aportaba sus ideas -incluso las más disparatadas o utópicas- que a su vez servían de estímulo para otras, dentro de una dinámica creativa, un magma de energía que cristalizaba en acciones colectivas. La intensidad de la creatividad, la conciencia de la suma al servicio del proyecto colectivo, la adrenalina provocada por el escaso tiempo que mediaba entre la creación y la acción, ha contribuido a retroalimentar el proceso inicial y a mantener la cohesión y el deseo de avanzar más.

**El difícil equilibrio entre el individuo y las estructuras.** Aunque se ha procurado, conjugar las necesidades personales (afectivas y políticas) de cada miembro del grupo promotor/dinamizador y las necesidades colectivas vecinales esto no siempre ha sido posible con el mismo acierto y equilibrio. Este juego dialéctico no ha sido fácil de sostener y, de hecho, es una de las claves explicativas de los fracasos o aciertos en éste período. Cuando las necesidades o compromisos vecinales imponían un ritmo poco acorde con las coyunturas personales, la fuerza del colectivo se anulaba. En la medida en que ambas necesidades confluían en el proceso de IAP, se reforzaba la capacidad movilizadora/transformadora. (Gianotten y De Wit, 1991: 109-113)

**La participación como revitalizante.** Evaluando la situación inicial y la actual, otra afirmación constatable es el fortalecimiento simbólico alcanzado tanto por las personas participantes (mejora de la autoestima, relaciones, conocimientos y habilidades sociales) como por los colectivos (aumento del sentimiento de pertenencia al vecindario, mayor reconocimiento y conocimiento, trabajo en red) así como el incremento de la capacidad real de influencia para la distribución del poder social. La imagen externa que otros colectivos y entidades del resto de la ciudad tienen del barrio y sus organizaciones ha mejorado de manera notable con el transcurso del tiempo (mayor legitimidad, respeto, competencia social, autoridad). (Martínez, 1997: 219)

**La alquimia de la emoción.** Este estilo participativo ha sido capaz en diversos momentos de generar espacios que permitieran una suma muy fluida de energías colectivas, creativas y propositivas que han posibilitado cambios externos, no sólo internos. La sensación de libertad, poder, competencia y autoridad que se respiraba en esos momentos han resultado muy seductora y estimuladora, a su vez, de nuevas metas. Ese ambiente, cargado de intensas emociones, ha permitido el cambio. Retomando a Villasante "no es la razón la que nos lleva a la acción, sino la emoción". (Villasante, 2006: 125)

**Predicando con el ejemplo.** Esta búsqueda de un ambiente afectivo coherente con los postulados éticos que sostienen este proceso (respeto, afecto, acogida, ayuda, estímulo, reconocimiento de la diversidad) la que ha guiado muchas de las acciones internas y externas. Ha sido -y es- importante que la gente del barrio capte ya la coherencia en el talante del grupo dinamizador: hay que vivir lo que se defiende. El testimonio convence más que los argumentos. El ambiente lúdico, cálido y propositivo que se ha vivido en el grupo dinamizador ha servido de enganche a muchos de sus miembros al tiempo que ha despertado simpatía e interpelación en otras personas del barrio o colectivos.

Esta mirada evaluativa permite aflorar otros elementos no tan positivos. Algunos que se pueden entrever desde el momento actual:

- **Desgaste por enfrentamiento institucional.** El desgaste sufrido en la última época ante el enfrentamiento con la corporación municipal actual. Parte de quienes integran ahora ésta había venido apoyando muchas de las acciones colectivas del barrio cuando estaban en la oposición política. Reconocer a los nuevos gestores políticos “en frente” del barrio ha supuesto un proceso de reajuste interno que ha llevado su tiempo y su energía para comprender que ahora se ocupan y defienden posiciones políticas diferentes.
- **El éxito del modelo debilita al promotor.** Un aspecto perverso de este estilo participativo, del ambiente afectivo y del trabajo en red, es la multiplicación de acciones paralelas y nuevos entornos de lucha colectiva que se han producido, desde el grupo dinamizador. El nivel de diversidad, convivencia y compenetración ha sido tal en muchos momentos, que muchos de los colectivos participantes se han visto beneficiados con aportaciones del resto (personal, recursos, redes de información). Este beneficio particular de cada una de las organizaciones integrantes de la Plataforma no necesariamente redundaba a favor del trabajo común de la misma. Un efecto colateral que ha restado energía al grupo nodriza.
- **Desgaste por enfrentamiento interno.** El conflicto acaecido en el último año con la Junta de la asociación de vecinos Madre de Dios ha supuesto una rémora. El esfuerzo invertido en comprender las diferencias de ambos estilos de acción, respetarlas y trabajar para seguir generando consensos por el bien del barrio ha supuesto, tal vez, el mayor desgaste. Sin embargo, parece preciso desarrollar un marco común de objetivos compartidos en el que se puedan sentir identificadas la mayoría de entidades vecinales en aras al bien común. Trabajar en red resulta imprescindible para alcanzar retos amplios. Pero el proceso interno para lograr acuerdos y generar un ambiente lo suficientemente flexible en el que la mayoría pueda sentirse acogida e identificada implica mucha energía que el grupo dinamizador debe prever para gestionar con eficacia los altibajos que caracterizan estas mezclas tan diversas. Los aciertos y fracasos inherentes al riesgo de poner en marcha fórmulas creativas al servicio de los nuevos modos de participación democrática, no resultan fáciles de asumir por los movimientos sociales más tradicionales como son en este caso las Asociaciones Vecinales.
- **Devaneos entre el pragmatismo vertical y la fidelidad horizontal.** Otra de las contradicciones que han provocado inflexiones en la participación/capacidad transformadora se ha definido por las tensiones entre el deseo de ruptura con las relaciones jerárquicas (diadas técnicos-políticos/población administrada) y la realidad, en la que un grupo líder dentro del proceso participativo a menudo decide sin consultar al vecindario. La rapidez en los procesos de toma de decisiones, la inexperiencia en metodologías realmente democráticas, las inercias personales han dificultado una horizontalidad total. Esta constatación ha alimentado diversos debates al interior para cuestionar la autenticidad de los cambios y nuevos estilos relacionales

proclamados, que en la medida en que no han sido resueltos han restado energía a la dinámica colectiva. Los aspectos éticos y metodológicos han de estar necesariamente unidos aunque no siempre es fácil: la aspiración de coherencia democrática choca en ocasiones con la dificultad para responder a cuestiones urgentes sin tiempo para abordarlas en los espacios habituales para la toma de decisiones consensuada.

- **Los riesgos de la necesidad de avance frente a la falta de sincronía interna.** El equilibrio entre el respeto a los ritmos personales de cada miembro del grupo dinamizador y la necesidad -en ocasiones, urgente- de energía para la acción colectiva, muchas veces no se logra ni en una dirección (sintiéndose algunas personas del grupo dinamizador desbordadas, sobrepasadas), ni en otra (perdiéndose oportunidades valiosas para propiciar acciones colectivas).
- **Dificultad de mantener constante la “inteligencia provocativa”.** La inteligencia necesaria para generar procesos “instituyentes / creativos / propositivos” no siempre ha estado disponible. Ha habido errores en la organización de algunas acciones, al no aprovecharse todas sus potencialidades o no repartirse mejor los protagonismos. Se requiere un toque de habilidad precisa para fomentar el ambiente de creatividad y libertad suficientes para gestar acciones colectivas que logren cambios externos. Queda ahí como reto para el grupo dinamizador: saber provocar situaciones para que se generen relaciones diversas. En algunas de ellas (sobre todo en las que entren en juego las emociones y las experiencias vivenciales) está el germen de las soluciones creativas. (Martínez, Aretio y Troya, 2008: 27)
- **Fallos en los sistemas de alerta permanente.** También ha faltado en ocasiones la consciencia del grupo dinamizador para sincronizar los contextos internos y externos. Así se puede minimizar el riesgo de caer en procesos “involutivos” que generen un ambiente de pesimismo respecto al proceso participativo. Para tal fin es importante mantener las fortalezas y reducir las debilidades/amenazas.
- **Limites de la fragilidad del proceso creativo.** Las fases de expansión y creatividad grupal son sumamente delicadas: hay muchos elementos que juegan en su contra. Estar al tanto de esta fragilidad, para mover las fichas con mimo requiere de gran habilidad y cohesión interna, no siempre disponible. Cualquier conflicto interno puede restar la energía que la imaginación y el entusiasmo militante requieren. Saber anticipar y manejar con inteligencia estos conflictos es un reto casi permanente que no se logra en muchas ocasiones.
- **Desconexión social en los momentos de introspección.** La conexión entre el vecindario y resto de colectivos con el grupo dinamizador se ha debilitado mucho en los momentos más reflexivos o de desorientación respecto al camino a seguir. La mayoría popular no está habituada a semejantes procesos especulativos, alejados de la acción práctica. El grupo dinamizador debe mejorar su habilidad para anticipar estas situaciones así como saber reconducirlas con rapidez hacia el logro de objetivos concretos, donde puedan confluir los diferentes protagonistas de la investigación-acción. En esa línea, se hace preciso desarrollar estrategias formativas asequibles a una ciudadanía no movilizadora, de forma que se favorezca la capacitación práctica y política para procurar el mayor empoderamiento del vecindario y la reducción de la distancia entre los dos grupos que protagonizan el proceso: el dinamizador y el vecindario.

Los movimientos que tienen la participación social como referente deberían dotarse de dispositivos metodológicos que les permitieran medir su `temperatura participativa`. Actuar sólo en función de la energía activista, entendida como disponibilidad cotidiana de sus componentes, significa prescindir de una valiosa información que puede ser clave en momentos decisivos. La Investigación-Acción-Participativa brinda una dinámica de

funcionamiento básica para la puesta en marcha de estos dispositivos de reflexión, sin por ello renunciar al plano de la acción. La autoconsciencia de estos colectivos con relación al objeto de su movilización y a su cohesión interna constituye un instrumento básico para avanzar por la senda del empoderamiento que persiguen. Continuar explorando en metodologías adecuadas a tal efecto es un reto vigente para las ciencias sociales.

### Bibliografía citada

- BAUMAN, Z. (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets.
- CAMPS, F. (2000), "Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos". *Cuadernos de trabajo social*, 13: 231-252.
- ENCINA, J. y ROSA, M. (2003), "El reformismo y la autogestión: El Reparto en las Cabezas de San Juan" en Ganuza, E. y Álvarez, C. (eds.), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria, pp. 175-198.
- FALS BORDA, O. (1985), *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza-Siglo XXI.
- GIANOTTEN, V. y DE WIT, T. (1991), "Un caso de organización popular" en Fals Borda, O. y Rahman, M.A. (eds.), *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*, Bogotá, CINEP, pp. 89-114.
- MARTÍNEZ, M. (1997), "Dimensiones epistemológicas y metodológicas de la IAP para un autoconocimiento de los Nuevos Movimientos Sociales", *Política y Sociedad*, 25: 205-227.
- MARTÍNEZ, M.; ARETIO, A. y TROYA, A. (2008), "¿Cómo cambiamos?" [en línea], *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2(1): 19-41. [Disponible en: <http://www.intersticios.es/article/view/2200/1887>].
- PNUD (2002), "Participación cívica", *Nociones esenciales*, 8. [Disponible en: <http://www.undp.mn/publications/essentials/document/spanish/SpEssentialsNo8.pdf>]
- RAHMAN, M. A. (1991), "El punto de vista teórico de la IAP", en Fals Borda, O. y Rahman, M. A. (eds.) *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. Bogotá, CINEP, pp. 21-35.
- VILLASANTE, T. (1984), *Comunidades locales*, Madrid, Instituto de estudios de administración local.
- VILLASANTE, T. (2006), *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Madrid, La Catarata.

# *Análisis de casos de evaluación de proyectos: la experiencia de la Red de Talleres de Aprendizaje y la participación de las personas en los proyectos*

Marta Senz  
Concha Clavero  
*Federación Sartu*

## **Introducción**

La Federación Sartu somos una Federación de cuatro Asociaciones privadas sin ánimo de lucro que operamos en el sector de los Servicios Sociales, y que desde un planteamiento de servicio público, tenemos como finalidad la lucha contra la marginación y la exclusión social.

Aunque mantenemos una dinámica de gestión privada, nos entendemos como un servicio público más dentro de la red general de Servicios Sociales a la cuál servimos de complemento y apoyo.

Nuestra finalidad es facilitar la incorporación social de las personas y promover personas y entornos integradores, interviniendo activamente en las situaciones que generan exclusión.

Y lo tratamos de hacer desde una organización profesional, independiente, plural y solidaria para la comunidad, trabajando con honestidad, eficiencia, transparencia y respeto a las personas, y fomentando la igualdad, la cooperación y la solidaridad con quienes más lo necesitan, y sobre todo de manera accesible y comprometida.

Nuestra actuación se desarrolla en los tres Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca y se articula a través de cuatro centros ubicados en Vitoria-Gasteiz, Durango, Donostia y Bilbao. Los cuatro centros son: SARTU-ALAVA, ZABALTZEN, ERROAK Y GAZTAROA.

Desde cada uno de estos Centros pretendemos adaptar nuestra forma de actuación a las particularidades del Territorio concreto desarrollando proyectos y servicios en colaboración con la Red de Servicios Sociales y Comunitarios existentes en cada zona de actuación. Con esta distribución territorial pretendemos estar cerca, conocer y dar respuestas adecuadas a las diferentes necesidades detectadas en cada ámbito de actuación.

Partimos de la concepción de que para que se dé la integración social es necesaria la adecuación entre la persona y el entorno social (entendido en sentido amplio). Ambos han de moverse hacia posiciones que permitan una adaptación paulatina y dinámica de encuentro.

El trabajo que desarrollamos pretende abordar ambos niveles complementando el trabajo con y para las personas, con el trabajo de sensibilización e implicación del entorno.

Partiendo de esta filosofía, el abanico de actividades que desarrollamos tiene como fin:

- Trabajar con las personas para promover cambios que les ayuden a situarse de manera más ventajosa en su entorno social, fomentando el desarrollo de sus competencias personales y sus potencialidades.

- Trabajar con el entorno para crear nuevas posibilidades de encuentro entre la persona y la sociedad:
  - En el contexto social en general, y
  - En el contexto laboral, en particular.

Para conseguir estos objetivos tratamos de poner los medios y los recursos necesarios, desarrollando actuaciones que están relacionadas con: información-orientación y acompañamiento, formación socioeducativa, formación profesional no reglada, promoción de empleo, promoción de empresas de inserción y solidarias, consultoría social, participación en redes, asociaciones, coordinadoras, etc.

En este marco, la evaluación y la continua adaptación de los proyectos a la realidad cambiante es algo fundamental. Es por esta razón, que en este documento intentaremos mostrar la experiencia de dos de nuestras prácticas, con el objetivo de compartir conocimiento y de aprovechar aprendizajes conjuntos.

## La Red De Aprendizaje Permanente Para La Incorporación Social (Balance 2001-2007)

### *El marco teórico en el que se sitúa el proyecto*

El "Aprendizaje durante toda la vida" (Lifelong Learning) consiste en "el desarrollo del potencial humano a través de un proceso de apoyo continuo que estimula y pone en manos de los individuos la capacidad para adquirir los conocimientos, valores, habilidades y actitudes que requerirán a lo largo de sus vidas y que aplicarán con seguridad, creatividad y placer en todos los papeles, circunstancias y contextos." (N. Longworth: 2005)

Por tanto se hace referencia a un proceso de desarrollo de competencias y capacidades que va más allá de los procesos formativos clásicos, aunque también los incluye, sobre todo si tenemos en cuenta el elevado índice de fracaso escolar entre la ciudadanía en situación o riesgo de exclusión.

No solo adquirir competencias sino generar la motivación y el hábito de la formación pasa por ofrecer oportunidades de aprendizaje donde se sitúe a la persona y sus necesidades en el centro de las metodologías y de los sistemas de gestión de la oferta formativa. Garantizar esta oportunidad de aprendizaje a la población que se encuentra en situación de exclusión sigue siendo un reto. Se trata de evitar una nueva ruptura social a añadir a la económica, a la red social o la participación en el circuito de producción y de consumo.

Tanto es así que en la actualidad se está produciendo un debate y experimentación a escala de la UE y a la que la CAV no es ajeno (Txekin, Emaweb, 1er. Congreso Internacional sobre aprendizaje permanente celebrado en Bilbao 25-26-27 de Marzo de 2003) donde se experimentan nuevas metodologías, sistemas de gestión, de acreditación de competencias, de sistematización de competencias, así como de conexión de circuitos de formación (Learning Account, Cheques-inserción, port-folio, NTIC, etc.)<sup>1</sup> y conectadas con otras medidas contempladas en el Plan "Euskadi en la Sociedad de la Información".<sup>2</sup>

La financiación del proyecto de Aprendizaje Permanente por el Fondo Social Europeo 2001-2006, fue clave para incorporar las premisas sobre aprendizaje que se estaba trabajando en Europa, así como permitir la experimentación de las mismas. La transferibilidad, durante y concluida esa fecha, con la finalidad de darle al proyecto una presencia estable, ha sido uno de los retos. El papel que adquiere la Administración autonómica en esta fase es fundamental para ello.

---

<sup>1</sup> Ver Foro en [www.lanbide.net](http://www.lanbide.net).

<sup>2</sup> Ver [www.euskadi.net/sociedaddelainformacion](http://www.euskadi.net/sociedaddelainformacion).

### *La importancia de definir la finalidad del proyecto*

La finalidad de este proyecto es facilitar la incorporación social a aquellas personas que padecen situación o riesgo de exclusión social, a través del desarrollo de competencias personales, sociales y profesionales básicas y el hábito de un aprendizaje permanente que posibiliten una valoración personal y una mejora de su posición en el mercado de trabajo.

Se persigue:

- Acompañar a las personas en su proceso de incorporación social.
- Un cambio en la autopercepción de las personas.
- Establecer un punto de referencia.
- Fomentar la participación.
- Situar a las personas en clave de definir un futuro profesional, acercándoles al mundo del empleo y la formación.
- Desarrollar competencias personales y profesionales: optimizar recursos, fomentar la autonomía, incentivar la autoestima...

Se ofrece:

- Acompañamiento de dos figuras profesionales: educadores/as y monitores/as.
- Una experiencia de participación y relación.
- Formación en diferentes áreas dependiendo de la actividad.
- Contacto e información sobre recursos de empleo y formación.
- Orientación laboral.
- Conocimiento y utilización de herramientas informáticas. *Las actuaciones a poner en marcha*

Los objetivos que en el punto anterior describíamos, junto con las actuaciones que ponemos en marcha para lograrlos serán el campo principal donde situaremos nuestra evaluación que engloba evaluación de resultados y evaluación de procesos, utilizando técnicas de evaluación cuantitativas y cualitativas.

El proyecto consiste en la creación de **Talleres y Actividades de Aprendizaje Permanente para la Incorporación Social**, desarrollados en **Red** entre todos los centros de la Federación Sartu.

Los talleres se desarrollan de modo simultáneo en todos los territorios, creándose un equipo de trabajo compactado. La oferta de actividades se compone de **Talleres**, con carácter estable y organizados en **Módulos** independientes y se desarrollarán durante todo el año en cada centro.

Los módulos tienen una duración variable, dependiendo de las actividades y de las personas y los conocimientos que presenten. Todas las actividades están pensadas para un número de plazas que oscila entre 8 y 12. No obstante, el número de personas que se benefician del servicio es superior, ya que se ha diseñado de manera que permita la entrada y salida de personas de manera continua, atendiendo a sus intereses, necesidades, motivaciones, y momento personal. Se contempla así mismo, y es deseable, la posibilidad de retornos de aquellas personas que, por razones diferentes, hayan decidido abandonar un recurso.

Aunque el objetivo diana lo constituye el sector de población con mayores dificultades de incorporación social, el recurso se configura de modo que permita y potencie la participación de otras personas, a fin de promover procesos más integradores.

Todas las personas podrán participar indistintamente en una o varias de las actividades (e incluso de los diferentes módulos) de manera simultánea o a lo largo del tiempo. Asimismo se potencia la participación en recursos externos, de modo que se vayan construyendo itinerarios individuales de incorporación social, a la medida de cada persona.

Se coordinan las actividades de todo el programa, para optimizar los recursos, permitir la circulación de las personas, facilitar la relación con otros recursos externos al centro, y **multiplicar el potencial competencial** que cada persona puede sumar a su cuenta personal. La red se alimenta de las sinergias provocadas por cada uno de los recursos y por el capital humano aportado por todas y cada una de las personas participantes.

Este programa se desarrolla en torno a una serie de talleres que se describen a continuación:

### **Taller Polivalente y/o de Mantenimiento de Edificios**

La estrategia de organizar los talleres vinculados a oficios no tiene solo como finalidad directa la consecución de un empleo, sino que responde a la necesidad de **experimentar el proceso formativo en contextos reales**, en situaciones identificables, cercanas y de interés para las personas. Además de facilitar la adquisición de las competencias porque se parte de **aprendizajes significativos**, permite trabajar toda una serie de **competencias claves para un desenvolvimiento personal**, que son más fáciles de abordar en un ámbito de relación de carácter laboral o similar.

Se trata de un taller de aproximación a la formación en oficios, centrado en actividades formativas **prelaborales**, al que acudirán las personas interesadas en contactar con diferentes especialidades formativas, asociadas al mundo de los oficios.

El taller estará abierto a lo largo de todo el año, y atenderá a una media de 10 - 12 personas simultáneamente, que podrán ir cambiando en virtud de los procesos individuales. El horario habitual será de lunes a viernes de 9 a 13 horas.

La selección y programación de los contenidos será anual.

Con el taller de mantenimiento de edificios se pretende aportar a las personas elementos de **discernimiento a la hora de definir una salida formativa** personal y profesional, desarrollar competencias personales y laborales, y situar a las personas en clave de definir un futuro personal de cara **un itinerario de formación**.

### **Taller de Cocina**

Está centrado en contenidos relacionados con hábitos de vida saludable, organización doméstica, habilidades de relación y comunicación, habilidades para la cooperación, igualdad entre géneros. Mantiene una estructura similar al taller anterior, con módulos temáticos de corta duración que permiten la continua entrada y salida de personas. La programación también se revisa anualmente.

### **Aula de informática**

En esta actividad participan personas que quieren familiarizarse con el conocimiento y manejo de las nuevas tecnologías. Ofrece un espacio abierto, de libre acceso durante un horario previamente establecido. Las personas utilizarán el espacio según sus necesidades, pero además, tendrán la oportunidad de adquirir conocimientos diversos en la materia.

Como puede comprobarse estas iniciativas persiguen la alfabetización digital de la población, prerrequisito para poder posteriormente abordar iniciativas de aprendizaje en el marco del e-learning. Hay que tener en cuenta que la carencia de dichos aprendizajes puede conllevar un



cierto aislamiento social, que se trata de evitar al ser éste un aspecto que está presente en las situaciones de exclusión social

Se pretende, por un lado, aprovechar el potencial que tienen las nuevas tecnologías como elementos de motivación, y por otro, garantizar que todas las personas, máxime si se encuentran en situación de exclusión, puedan acceder al uso y conocimiento de las nuevas tecnologías de la información, y aumentar así su caudal de conocimientos y, por tanto, sus oportunidades de integración.

### **Aula de extensión cultural**

Atención de manera individual y grupal a las personas, que, al igual que en las actividades anteriores, podrán ir cambiando en virtud de los procesos individuales.

El Aula de Extensión Cultural, se ha diseñado como un recurso estable y dibujado a la medida de las necesidades de las personas participantes. Los contenidos se dividen en **bloques temáticos** a los que pueden asistir las personas en función de sus necesidades. Cada persona puede participar indistintamente en uno o varios de los **bloques temáticos**: lectoescritura, cálculo, acceso a EPA (Educación para Adultos), español para personas extranjeras, euskera, idiomas, orientación sociolaboral, preparación para exámenes oficiales (certificado escolar, título de grado medio), oposiciones, permiso de conducir, etc., conocimiento del entorno: recursos, servicios, canales de participación, salud, ocio, gestión del hogar, bricolaje doméstico, medio ambiente, otros.

Una vez descritas las actividades del proyecto, se va a explicar el proceso de evaluación utilizado para medir los procesos de mejora y los resultados obtenidos en el mismo.

## **Las claves de evaluación de la Red de Talleres de Aprendizaje Permanente**

### ***La evaluación para la medición de procesos***

La recogida de información para describir el perfil de las personas participantes y su comparativa con la descrita en años anteriores nos permite reflexionar sobre los cambios sociales y necesidades nuevas detectadas y el poder mejorar la intervención y el enfoque del proyecto. Para ello son varias las herramientas que utilizamos, y entre las que destacamos: la ficha de inicio (IBSartu<sup>3</sup>); la herramienta de Acompañamiento, cuyo objetivo es el de analizar la situación social y laboral de las personas de forma integral (desde todos los ámbitos vitales de las personas); educación, vivienda, empleo, red social, economía familiar, etc. nos ayuda a conocer la situación inicial de las personas de cara a ir identificando logros posteriores y definir la intervención a llevar a cabo.

Como hemos mencionado en el apartado anterior la mejora de las competencias personales y laborales de las personas que participan en este proyecto es uno de los objetivos a lograr. Proceso que en la mayoría de los casos se realiza en medio-largo plazo. Para ello es necesario desagregar e identificar cuáles son las competencias que en cada una de las actuaciones queremos adquirir. Y en función de los objetivos competenciales que se definen con las personas realizamos un seguimiento y la valoración final de las mismas. Así, las competencias en el área personal, se complementarán con las competencias técnicas de cada una de las actuaciones en las que participe, como puede verse en el ejemplo:

---

<sup>3</sup> IBSartu es la base de datos de usuarios de la entidad, en la que se recogen datos sociodemográficos, así como las demandas planteadas y los recursos utilizados por las personas atendidas.

Area personal	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tiene resueltos aspectos básicos de salud, vivienda y familia</li> <li>▪ Capacidad de adaptarse a nuevas situaciones</li> <li>▪ Autoimagen realista y positiva basada en el conocimiento de sus capacidades y limitaciones</li> <li>▪ Intenta mejorar por propia iniciativa su situación sociopersonal</li> <li>▪ Responsabilidad, compromiso y constancia en el tiempo</li> <li>▪ Es capaz de trabajar en grupo colaborando y respetando a los demás</li> <li>▪ Se relaciona sin dificultad con todo el grupo</li> <li>▪ Hace buenas sugerencias al grupo</li> <li>▪ Utiliza un estilo de comunicación adecuado</li> <li>▪ Respeta las normas establecidas</li> <li>▪ Cumple los horarios establecidos (puntualidad)</li> <li>▪ Asistencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avisa con antelación las faltas y las justifica</li> <li>▪ Sabe utilizar los recursos para canalizar sus intereses</li> <li>▪ Sus objetivos son realizables y claros</li> <li>▪ Autonomía e iniciativa en el trabajo</li> <li>▪ Calidad en el trabajo: destreza en las operaciones y técnicas</li> <li>▪ Conoce la nomenclatura propia del puesto y utiliza adecuadamente materiales y herramientas</li> <li>▪ Orden y planificación: limpieza y mantenimiento de materiales, herramientas y lugar de trabajo</li> <li>▪ Respeto a la normativa de prevención de riesgos laborales y medioambientales</li> <li>▪ Lleva un ritmo adecuado en el trabajo cumpliendo rendimientos y plazos</li> </ul> <p>Nivel adecuado de lectoescritura, cálculo y razonamiento para el buen desarrollo y comprensión del trabajo</p>

Para facilitar la programación de actividades con el usuario se ha desarrollado una herramienta informática (aplisegui) que recoge dichas competencias y permite al educador / educadora realizar los seguimientos y conocer las competencias adquiridas respecto a las establecidas como objetivos en un inicio en cada una de las áreas, por persona participante, por actuación, etc.

Las encuestas de satisfacción de las personas también son una buena herramienta de evaluación. Esta herramienta combina items valorados cuantitativamente con preguntas abiertas que permiten recoger aspectos más cualitativos del proceso. Durante los últimos años la adaptación de estas encuestas a las situaciones y realidades de las personas (comprensión, dificultades en lecto-escritura, idioma, etc.), ha supuesto un reto. Por ello, se han incluido dinámicas de grupo donde las personas puedan opinar sobre la actividad y su desarrollo. Este tipo de herramientas resulta clave para la mejora continua de los proyectos sociales.

Otros indicadores evaluativos que utilizamos son el porcentaje de asistencia y abandonos. El acceso a un empleo, a una formación o a un recurso comunitario es otro de los indicadores que nos permiten, en este caso, medir resultados de incorporación.

La combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas nos permite tener una visión más detallada de esos logros y progresos, conocer como ha podido incidir esa participación de las personas en el proyecto, etc.

Identificar la evaluación como una herramienta de aprendizaje continua, y no tanto como una herramienta fiscalizadora, es otro de los valores que queremos identificar como reto de cara a futuro.

## Reflexionando sobre la participación y los proyectos sociales

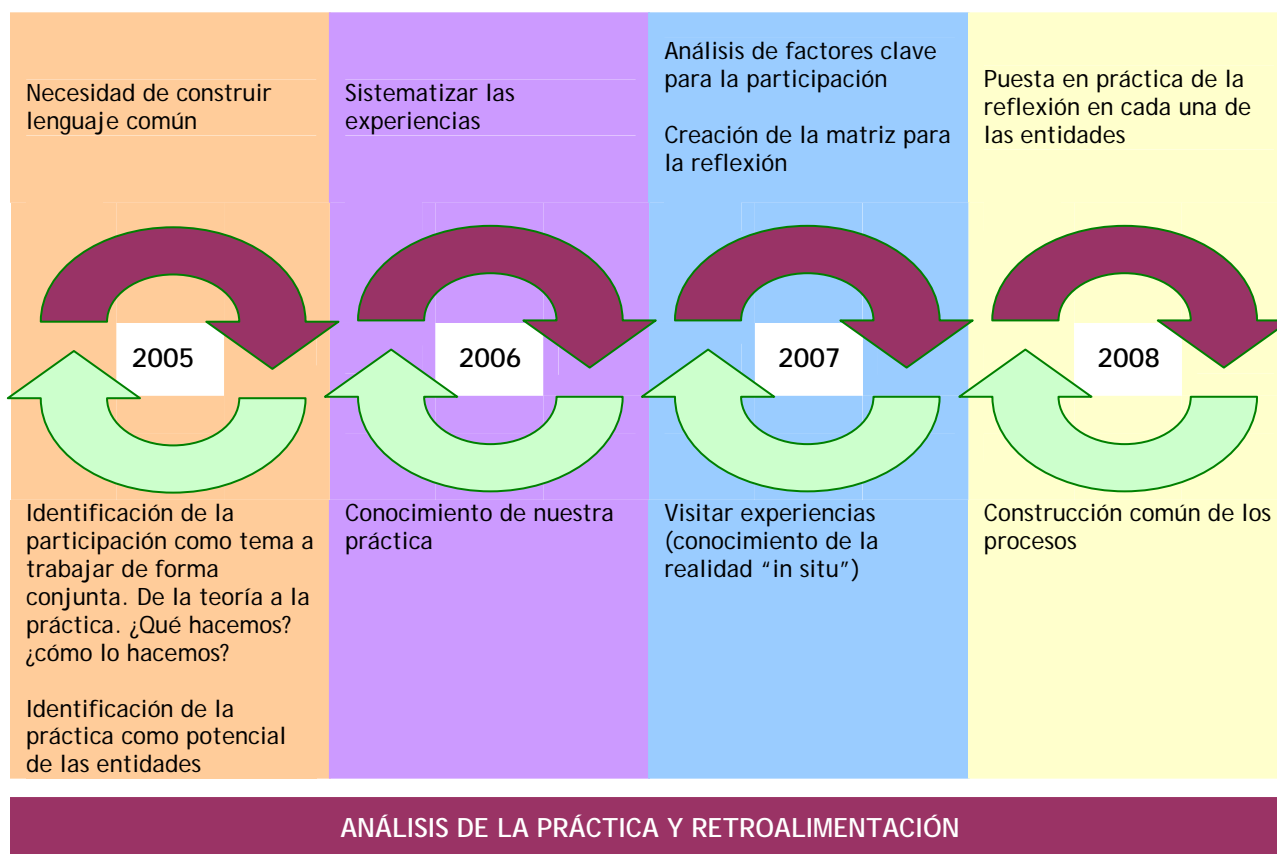
Finalizamos esta presentación del proyecto, compartiendo la reflexión estratégica de Sartu en torno a participación. Si hay un tema que queremos trabajar como reto es la participación de las personas en los proyectos sociales que ponemos en marcha.

Tan importante como conocer las aportaciones de un proyecto a través de las acciones realizadas, es conocer cómo ha funcionado el soporte sobre el que se desarrollan estas acciones, el proceso como se ha llevado a cabo, esto es la participación de las personas usuarias en el mismo. Surgen varios interrogantes:

- ¿Quiénes participan en las diferentes actividades desarrolladas?
- ¿Cómo participan en estas acciones? (tareas desarrolladas)
- ¿En qué grado o con qué profundidad? (responsabilidades asumidas)

Con el objetivo de profundizar en las claves de la participación de las personas en los proyectos que las entidades sociales de la CAPV llevamos a cabo, hace 5 años un grupo de profesionales comenzamos a trabajar en esta línea. La base inicial, nuestra práctica diaria, el reto, ser capaces de compartir un proceso conjunto de reflexión que nos permita incorporar la cultura de participación en las actuaciones que llevamos a cabo.

*Nuestro proceso de reflexión<sup>4</sup>*



El proceso de análisis de nuestras prácticas nos permite ir definiendo las claves de participación a tener en cuenta en dichos proyectos. En líneas generales éstas se pueden sintetizar en cinco dimensiones:

<sup>4</sup> Desde el año 2007 somos un grupo de trabajo de EAPN (Red de Lucha Contra La Pobreza), donde participamos: Bizitegi, Fundación Gizakia, Cáritas, IRSE-Araba, Agiantza, CEAR-Euskadi, Elkarbanatuz, Federación Sartu, Fundación Peñasal, Bidegintza.

### ***Participación social***

El principal motor para combatir la pobreza pasa por la *participación* y por la *capacitación* de los actores.

Las personas tienen derecho a influir y participar en las decisiones que les afectan y a ver sus opiniones, experiencias y sentimientos reflejados en estas decisiones. Este es el reto de nuestra sociedad.

### ***Participación como proceso***

Para influir en las realidades complejas de nuestro entorno tiene que ser en clave de proceso, constante.

Conlleva cambio en las dinámicas de trabajo, en las metodologías, etc.

### ***Participación como (re)conocimiento mutuo***

Transformar entre todos y todas la condición de "usuarios/as" de las personas con las que trabajamos, por la de participantes.

Posibilitar diálogo y confianza. *Conocernos* y *reconocernos*, en pie de igualdad.

### ***Dimensión comunitaria***

Nuestra vocación es la de actuar en Red, siendo agentes dinamizadores y animadores en el territorio en el que desarrollamos nuestra labor. Así desde la *cooperación* y *coordinación* con el resto de agentes y recursos con los que cuenta la comunidad, hay que trabajar en clave de proceso, buscando puntos de encuentro y espacios de actividad común que permitan llevar a cabo actuaciones integrales.

### ***Dimensión política***

Las organizaciones nacen con una vocación de transformación social, buscan remover las causas que llevan a la generalización de situaciones injustas.

A menudo llevamos a cabo una labor de corte asistencialista, colocando parches e intentando solucionar problemáticas individuales. Eso se debe a varias causas, como pueden ser el desgaste y la pérdida de la visión referencial, tanto a nivel colectivo como individual; la burocratización; el acomodo; el cansancio; el temor a molestar a las diversas instituciones que financian nuestras actividades; etc. Sin embargo no podemos renunciar a esas ideologías que da en el fondo sentido a nuestro quehacer, pues podemos correr el riesgo de convertirnos en cómplices de situaciones estructurales injustas. Por ello, la apuesta por la participación no puede darse a un nivel personal, dependiendo del talante o la motivación ocasional, sino que ello tiene que posibilitarse de un modo formal, desde un compromiso, en el que la transformación social es el objetivo.

Para poner en práctica estas dimensiones, consideramos que metodologías como la Investigación Acción Participativa (IAP), pueden ser una metodología práctica a aplicar en nuestro trabajo cotidiano. La IAP es una estrategia metodológica que trata de producir conocimiento a través de la investigación, interviniendo en la realidad social mediante el impulso de la participación activa de todos los sectores potencialmente implicados. Este es el reto que tenemos por delante y que vamos incorporando progresivamente en la programación, gestión y evaluación de nuestros proyectos de intervención social.

### **Bibliografía citada**

LONGWORTH, N. (2005), *El aprendizaje a lo largo de la vida en la práctica: Transformar la educación en el siglo XXI*, Barcelona, Paidós.

*Anexos*



## ANEXO I: Búsqueda en bases de datos documentales

### Las búsquedas documentales

Para posibilitar la consulta a las bases de datos complejas, se utilizan los denominados **operadores** que permiten combinar diferentes conceptos. Los operadores más comunes y los que permiten todos los motores de búsqueda son los llamados operadores booleanos. Estos deben su nombre al matemático George Boole, creador de los principios del álgebra de conjuntos que son los que se aplican para las búsquedas.

Las relaciones entre los conceptos o términos se expresan básicamente a través de 3 operadores:

Intersección Y (o AND)

Unión O (u OR)

Y exclusión NO (o NOT)

Así, el **operador de intersección AND / Y** se utiliza cuando se quiere recuperar documentos que contengan información sobre dos conceptos de nuestro interés. Por ejemplo, si deseamos que se nos muestren los documentos que traten del Trabajo Social con el colectivo de personas con problemas de alcoholismo, deberemos indicar - conociendo el tesoro o listado de términos-

"Trabajo Social" Y "alcoholismo"

El resultado de la búsqueda sería la intersección entre el conjunto A (Trabajo Social) con el conjunto B (alcoholismo), que equivaldría en realidad a los registros (es decir documentos) que en la base de datos han sido indizados con ambas palabras clave.

El **operador de Unión, o suma, O u OR** se utilizar para recuperar el conjunto de registros que contengan cualquiera de los términos expresados. Siguiendo con el ejemplo anterior, nos interesen únicamente las experiencias desarrolladas en La Rioja o en el País Vasco, indicaríamos por tanto

La Rioja O País Vasco

Y nos mostraría todos los documentos que contengan alguno de los dos términos (y No lo dos simultáneamente).

En cuanto al **operador de exclusión, o resta**, su uso excluye los registros en los que aparece el término o palabra precedido por NO (o NOT). Por ejemplo, si deseamos recuperar los documentos relativos a personas con discapacidad, pero no nos interesan los relativos a las personas con discapacidad intelectual, la formulación sería:

"Discapacidad" NO "discapacidad intelectual".

Obviamente, los operadores pueden combinarse entre sí, dando lugar a **estrategias más complejas**. Para ellos, debemos proceder a la **utilización de paréntesis**, exactamente igual que en las matemáticas. Por ejemplo, si necesitamos información sobre experiencias de Trabajo Social con menores de riesgo en toda España, pero especialmente en La Rioja:

Trabajo Social Y Menores Y (España O La Rioja).

Los operadores booleanos presentan algunos problemas.

- El primero de ellos es que sin un grado mínimo de preparación, no es del todo sencillo formular peticiones que incluya varios operadores booleanos.
- La segunda y más importante, es que la recuperación booleana no establece categorías entre los documentos recuperados, responden a los criterios o no. Supuestamente, todos los registros recuperados son de la misma utilidad.

Su utilización por tanto se completa mediante otros instrumentos de consulta, entre los que mencionaremos algunos:

**Operador de adyacencia.** La mayoría de los motores de búsqueda permiten la utilización de estos operadores que se basan en la cercanía de unos términos respecto a otros. Destacan por ejemplo, el operador de adyacencia NEAR (cerca de) y que permite localizar términos que estén cerca unos de otro. En esta línea se encuentra también la **utilización de frase o expresión**, que permite la búsqueda

por una frase o cadena de caracteres concreta. Generalmente se emplea el entrecomillado o en algunos casos, la simple cadena de caracteres (este es el caso de la base de datos del SIIS).

“Evidencia basada en la práctica” “Evidencia NEAR práctica”

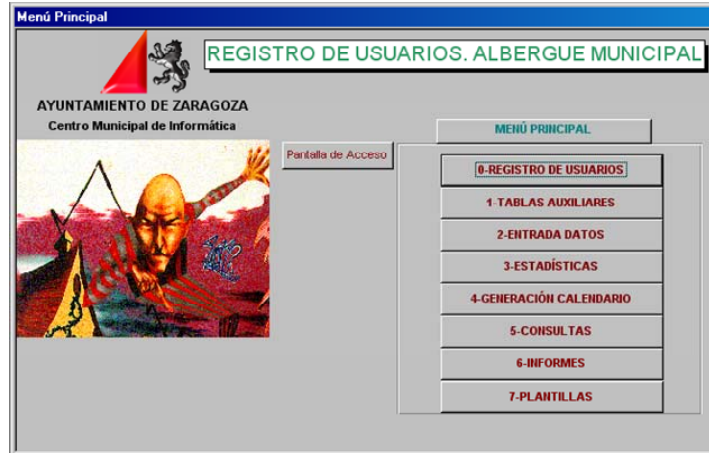
**Truncamientos.** La mayoría permiten además el empleo de **truncamientos**, que se emplean cuando desconocemos uno o varios caracteres de una palabra o queremos que no los tenga en cuenta a la hora de hacer la búsqueda. Los truncamientos pueden establecerse a la derecha, la izquierda o en el medio, dependiendo de la sofisticación del programa. Por lógica, los truncamientos a la derecha, suelen resultar mucho más rápidos (también son los más comunes), de modo que son los que ofrecen casi todas las bases de datos. El truncamiento se suele indicar, casi siempre, con el asterisco (\*) o con la interrogación (?). Así, por ejemplo, si indicamos que busque los documentos que incluyan ancian\* localizará los documentos que contengan anciano, pero también anciana, ancianos, ancianismo o ancianidad.

**Relevancia.** Finalmente, en los sistemas más avanzados se emplea la **relevancia**. Se trata de asignar un peso, de ponderar cada término en base a su frecuencia de aparición en un documento o incluso en la formulación de la búsqueda solicitada. Es decir, cuantas más veces aparezca el término buscado en un documento - o mayor peso se le hubiera atribuido en la búsqueda- mayor relevancia tendrá ese documento a la hora de mostrar los resultados de la búsqueda.



## Anexo II: Sistema de Información del Albergue Municipal de Zaragoza

El Sistema de Información del Albergue se articula en torno a dos bases de datos, una de usuarios y otra de ocupación del centro y utilización de sus diferentes servicios:



### Usuarios

El sistema de información permite introducir datos personales con los que se pueden construir:

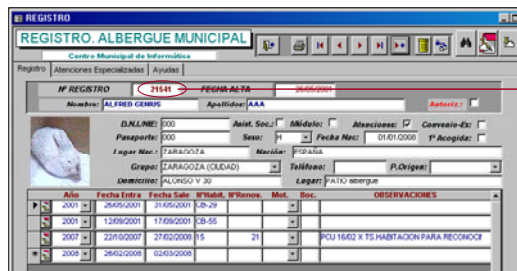
- ▶ Fichas de registro
- ▶ Consultas
- ▶ Listados
- ▶ Estadísticas

### Ocupación

El sistema permite introducir datos, y gracias a éstos elabora informes quincenales, mensuales, trimestrales y anuales sobre ocupación de servicios del centro.

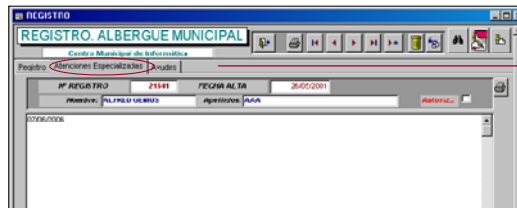
- ▶ Entrada de datos
- ▶ Informes

La ficha para registrar datos de usuarios, registra sólo los datos de su identidad y de su estancia en el centro, evitando cualquier otro que no sea imprescindible para proporcionar el alojamiento y atenciones básicas, o que no resulte útil, fiable y fácil de registrar. De hecho, actualizar una de estas fichas conlleva escasos segundos en el caso de usuarios ya registrados, cada vez que solicitan alojarse de nuevo en el centro, y poco más (un par de minutos) cuando se trata de usuarios nuevos a los que hay que "abrir" ficha. Esta facilidad es muy importante para que el Sistema de Información funcione.



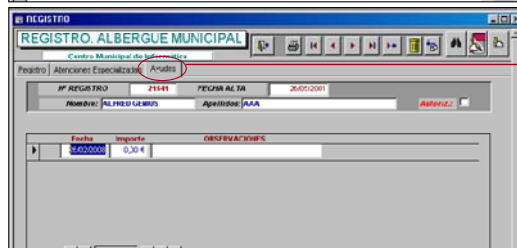
#### Registro

- Número de registro, asignado automáticamente por la base de datos.
- Datos del usuario a cerca de su identidad, sexo, edad, origen y domicilio.
- Estancias en el Albergue, período de tiempo, habitación y observaciones.



#### Atenciones Especializadas

Incluyen datos varios de cada usuario que ayudan al equipo técnico en una posible intervención, durante su estancia en el Albergue.



#### Ayudas

Fecha, cuantía y concepto de las ayudas económicas otorgadas a cada usuario.

Pero además de la facilidad, un Sistema de Información debe facilitar utilidades a los diferentes niveles de la organización, comenzando por quienes registran los datos. La ficha que acabamos de ver, ofrece utilidades tanto para la gestión del centro a sus diversos niveles, como para la organización y evaluación del mismo:

- **Impresión de la tarjeta de usuario:** una vez registrada una nueva estancia o, en su caso, una renovación, un icono en la propia pantalla permite imprimir la tarjeta de usuario con su nombre, número de habitación y fechas en las que tienen concedida la estancia. Algo que anteriormente se debía hacer de forma manual y que ahora realiza automáticamente el propio Sistema.
- **Búsquedas:** tanto los profesionales que atienden el servicio de Admisión, que son quienes cumplimentan de manera habitual esta ficha, como cualquier otro profesional del centro, pueden buscar la ficha de cualquier usuario a partir de cualquier campo o de una parte del mismo (apellidos, DNI o pasaporte, fechas de entrada, de salida o de estancia...), de manera inmediata y con mucho menor esfuerzo y menos errores que los que supondría un registro manual de la información (recordemos que cada año pasan por el centro casi 4.000 personas diferentes que acumuladas, suponen varias decenas de miles de usuarios activos en esa base de datos)

### Búsqueda en la ficha de registro

#### Campos de búsqueda

- Nº registro
- Apellidos
- Lugar de nacimiento
- Fecha de nacimiento
- Nombre
- DNI, NIE o Pasaporte
- Nación
- Dirección

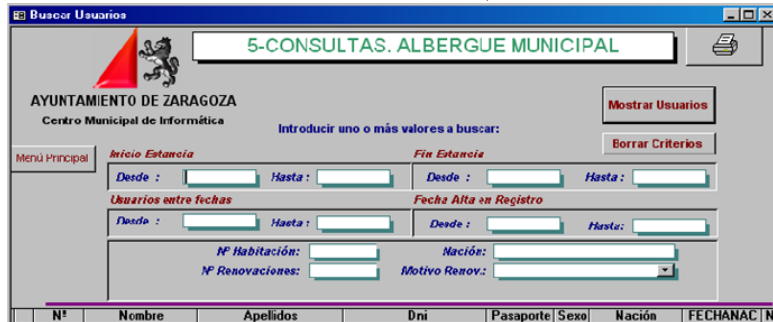
Año	Fecha Entra	Fecha Sale	N°Habit.	N°Renov.	Mot.	Boc.	OBSERVACIONES
2001	26/05/2001	31/05/2001	CB-29				
2001	12/09/2001	17/09/2001	CB-55				
2007	22/10/2007	27/02/2008	15	21			PCU 16/02 X TS.HABITACION PARA RECONOCIF
2008	26/02/2008	02/03/2008					

- **Consultas y listados:** de la misma manera, es posible elaborar listados de forma automática por cualquier condición, tales como usuarios alojados en el centro entre determinadas fechas, usuarios de determinada nacionalidad, o características, excepciones o renovaciones de estancia por diferentes causas... Listados que resultan muy útiles para la intervención y la gestión del centro en sus diferentes niveles.

### Listados y consultas

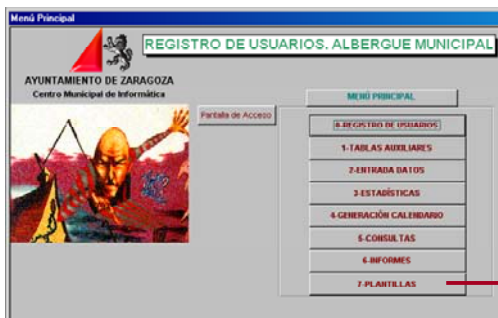


Permite obtener listados en función de diversos criterios, como: fecha de estancia, nación o número de habitación.



- Informes para la gestión diaria:** de especial utilidad en un centro residencial es la elaboración de informes que requiere la gestión diaria, tales como la hoja diaria de habitaciones (habitaciones ocupadas y personas que las ocupan, previsiones de salida, cambios de ropa, etc.), hoja de comedor (personas previstas en desayuno, comida o cena, permisos para faltar a esos servicios, control real de usos, bolsas de bocadillos para quienes van a trabajar...), hoja de noche y otros similares. Todos estos informes se pueden elaborar de manera automática a partir de los registros de las fichas de usuarios, evitando el esfuerzo de tenerlos que elaborar de otra manera, y evitando errores. Todo ello facilita y mejora el trabajo de los profesionales responsables de registrar la información, de manera que éstos son los primeros en ver la utilidad de los registros que realizan, así como la importancia de que los mismos sean correctos.

### Informes para la gestión diaria



Listados utilizados en la gestión diaria del Albergue.



## ANEXOS

- Estadísticas:** A pesar de que la ficha de usuarios solo recoge, como hemos visto, datos de identidad y estancias en el centro, las utilidades estadísticas que a partir de esos datos se pueden obtener son muy numerosas y especialmente útiles. Algunas de estas estadísticas están ya preconstruidas, de manera que el acceso a las mismas en cualquier momento resulta tan fácil como marcar la que se desea y señalar el año de referencia, y la estadística aparecerá en pantalla o impresa a tiempo real. Un aspecto importante es que todos los usuarios del Sistema, desde los profesionales que atienden el Servicio de Admisión hasta la dirección del centro, tienen acceso en las mismas condiciones a estas utilidades estadísticas, ya que nada impide que puedan ser conocidas por todos ellos. Podemos ver, así mismo, como las estadísticas preconstruidas recogen las principales características sociodemográficas de los usuarios, y pueden conocerse bien en referencia al conjunto de los mismos, sólo a los nuevos usuarios o a los de origen extranjero, por ser dos categorías de análisis que resultan de especial interés. Vemos también como se puede obtener de manera directa la estadística de cronicidad a partir de la información contenida en esta ficha, sin que haya sido necesario indagar específicamente respecto a esta cuestión preguntando a los propios usuarios.

### Estadísticas



Ejemplo de estadística

**Características Personales de todos Usuarios del Año: 2007**

**NACIONALIDADES** **TOTAL USUARIOS: 3423**

Total usuarios con Nacionalidad conocida: 3423 (100,00 %)

Españoles: 1428 (41,72 %)

Extranjeros: 1995 (58,28 %)

Españoles		Resto Europa		África		América-Asia-Oc.	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1.428	41,72%	893	26,09%	955	27,90%	147	4,29%

	Portugueses	Rumanos	Resto C.Europeas	Resto Países Eur.
Nº	128	498	174	93
% sobre "Resto Europa"	14,33%	55,77%	19,48%	10,41%
% sobre TOTAL	3,74%	14,55%	5,08%	2,72%

La otra base de datos es, como veíamos, la de ocupación del centro y utilización de sus diferentes servicios. En ella se registra diariamente los siguientes datos:

- habitaciones ocupadas
- personas diferentes alojadas
- servicios de comedor
- servicios de duchas

ANEXOS



Datos diarios que registran:  
 -número de habitaciones ocupadas,  
 -número de personas diferentes alojadas,  
 -servicios de comedor, y  
 - duchas utilizadas.  
 Diferenciando número de hombres y mujeres del cómputo total.

DIA	HABIT.OCUP.			PERNOCTAS			PERS. DIFER.			PERS. NUEVAS			S.COMED.			DUCHAS			
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	
1	70	10	80	66	9	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	247	18	2	20
2	69	9	78	68	9	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0	281	26	1	27
3	72	7	79	70	7	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0	240	23	1	24
4	67	7	74	66	8	72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	236	16	1	17
5	70	7	77	68	6	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237	27	1	28
6	70	6	76	64	6	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	257	18	0	18
7	68	7	75	67	6	73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	231	23	1	24
8	63	8	71	60	7	67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	247	17	1	18
9	69	10	79	66	8	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	223	27	3	30
<b>TOT.</b>	<b>2173</b>	<b>267</b>	<b>2440</b>	<b>2121</b>	<b>251</b>	<b>2372</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8676</b>	<b>697</b>	<b>49</b>	<b>746</b>

De estos registros uno de ellos -personas diferentes- se obtiene directamente de la otra base de datos, por lo que no es necesario cumplimentarlo. Por su parte, resulta muy fácil obtener diariamente los datos de habitaciones ocupadas (basta ver los huecos en la hoja diaria de habitaciones), servicios de comedor (la suma total de registros de las hojas de desayuno, comida, cena, y bolsas de bocadillos) y duchas (contando en el registro manual que existe para ello); y mucho más fácil aún registrar esos datos en el Sistema, apenas unos segundos cada día. Y, sin embargo, con tan escaso esfuerzo, se obtiene un gran número de estadísticas tanto a nivel quincenal (unidad mínima de análisis que hemos considerado conveniente), como a nivel mensual, trimestral o anual agrupados:



Ejemplo de informe

		AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA				Albergue Municipal			
		datos primer trimestre d 2007				Página 1			
		Habitaciones Colectivas	Pernoctas Fechas	Personas colectivas	Personas Fechas	Servicio Comedor	Servicio Duchas		
1ª quincena	Total	880 + 88 = 968	881 + 83 = 964	0 + 0 = 0	0 + 0 = 0	3.432	219 + 10 = 232		
Enero	Media día	66,6 + 6,6 = 66,5	66,7 + 6,3 = 62,3	0,0 + 0,0 = 0,0	0,0 + 0,0 = 0,0	278,8	16,6 + 10 = 33,5		
-15 días	% ocupac.	70,3%	72,3%	0,0%	0,0%				
2ª quincena	Total	13,0 + 140 = 153	10,9 + 107 = 118	0 + 0 = 0	0 + 0 = 0	4.166	328 + 20 = 356		
Enero	Media día	70,9 + 9,1 = 80,1	67,8 + 86 = 76,0	0,0 + 0,0 = 0,0	0,0 + 0,0 = 0,0	256,6	20,6 + 10 = 22,3		
-16 días	% ocupac.	84,2%	89,9%	0,0%	0,0%				
mes de	Total	2027 + 228 = 2255	1990 + 200 = 2190	0 + 0 = 0	0 + 0 = 0	7.538	547 + 41 = 599		
ENERO	Media día	66,8 + 7,5 = 72,3	63,3 + 7,1 = 62,4	0,0 + 0,0 = 0,0	0,0 + 0,0 = 0,0	243,2	17,6 + 13 = 33,0		
-31 días	% ocupac.	80,0%	80,2%	0,0%	0,0%				
1ª quincena	Total	904 + 18 = 922	718 + 70 = 788	0 + 0 = 0	0 + 0 = 0	3.597	283 + 32 = 315		
FEBRER	Media día	60,4 + 0,6 = 63,0	64,0 + 6,0 = 59,0	0,0 + 0,0 = 0,0	0,0 + 0,0 = 0,0	264,1	18,2 + 8,3 = 22,5		
-14 días	% ocupac.	60,4%	75,5%	0,0%	0,0%				
2ª quincena	Total	587 + 104 = 691	610 + 100 = 710	0 + 0 = 0	0 + 0 = 0	3.396	367 + 36 = 392		
FEBRER	Media día	64,8 + 7,4 = 72,2	58,7 + 7,1 = 65,3	0,0 + 0,0 = 0,0	0,0 + 0,0 = 0,0	266,8	21,2 + 25 = 23,7		
-14 días	% ocupac.	65,0%	77,5%	0,0%	0,0%				

Resultados totales de la quincena, del mes o del trimestre, porcentajes de ocupación y medias diarias de cada uno de esos periodos, y todo ello desglosado, además, por la variable sexo (excepto en el servicio de comidas) permiten unas estadísticas detalladas muy útiles para monitorizar en todo momento la ocupación del centro y que llevadas a tendencias seculares, como más adelante veremos, resultan especialmente interesantes no sólo para análisis estratégicos sino para organizar la gestión cotidiana del centro.





### Anexo III: Tarjeta de información a los usuarios de un centro de acogida a personas sin hogar.

A partir de los resultados contenidos en la Memoria anual del centro, se elabora una tarjeta informativa que se entrega a toda persona que se aloja en el centro, en el mismo momento de entregarle la correspondiente tarjeta de usuario con su número de habitación. En esa tarjeta, del tamaño de una tarjeta postal, se contienen de forma muy sintética, informaciones que consideramos importantes sobre:

- horarios
- espacios disponibles (número de plazas en sus diversas modalidades)
- plantilla
- ocupación y usos (datos sobre número de usuarios y sus características, así como sobre ocupación total y media diaria de los servicios más importantes)
- presupuestos totales y coste unitario



**El Albergue en 2007:**

<b>Horario</b>	 <b>24 horas, 365 días</b>				
<b>Espacios</b>	85 camas	11 apartamentos familiares	11 plazas de baja exigencia	35 plazas en viviendas tuteladas	12 plazas de emergencia
<b>Plantilla</b>	<b>37</b> trabajadores 		dirección 2 trabajadores sociales 1 técnico medio	8 técnicos auxiliares 14 personal oficios vigilancia 24h. policía local	6 limpieza (contrata) 5 cocina (contrata)
<b>Ocupación y usos</b>	<b>3.424</b> personas diferentes han dormido en el centro.		Cada día como media: 75 habitaciones ocupadas 289 comidas servidas 29 servicios de ducha en planta baja 78 prendas de ropa		
<b>Presupuesto</b>	<b>1.207.016 €</b> (sin incluir inversiones)		Coste persona/día: <b>44 €</b>		

Nos parece una forma de reconocer y respetar el derecho a la información de los usuarios, y hacerles partícipes así de lo que el centro realiza y del esfuerzo que supone para el Ayuntamiento, en este caso, y para los ciudadanos que lo financian con sus impuestos, aunque no se exija precio alguno por el uso de estos servicios. Que sean gratuitos no significa que no tengan costes.

## Anexo IV: Memoria del Albergue Municipal de Zaragoza (Páginas 1 y 2)

## Resumen de datos del año 2008

## UTILIZACIÓN DE SERVICIOS DEL CENTRO

	Total de usos	media de usos / día	dato de 2007	variación interanual
Habitaciones	27.292 habitaciones concedidas	75	75	= %
Comedor	103.640 servicios de comedor	283	289	-2,1 %
Duchas	8.436 usos	23	29	-20,1 %
Ropero	28.320 prendas entregadas	78	99	-21,2 %
Lavandería	31 toneladas de ropa lavada		40	-22,5 %

<b>USUARIOS</b>	3.238 personas diferentes	*2.815 hombres (86,9 %) / 423 mujeres (13,1 %)
	En 2007: 3.424 personas diferentes	*1.392 españoles (43,2 %) / 1.827 extranjeros (56,8 %)
		Variación interanual: -5,4 %

## USUARIO TIPO

	incidencia porcentual
*es un hombre	86,9 %
*con edad comprendida entre 26 y 45 años	53,2 %
*extranjero	56,8 %
*que utiliza el Albergue por primera vez en 2008	52,7 %
*que utiliza el albergue en una sola ocasión en 2008	80,9 %

## PRESUPUESTOS

presupuesto ejecutado (*)	
644.447 €	(*) Sin incluir gastos de personal de la plantilla Municipal (44 personas) ni inversiones

<b>PLANTILLA DEL CENTRO</b>	55 trabajadores (plantilla municipal y contratados)
	12 técnicos, 14 de oficios, 18 policías locales, 6 limpieza, 5 cocina



## Valoración global de resultados del año 2008

1º *No se ha producido un "efecto llamada" por la celebración de Expo Agua 2008, y parece haberse producido un cierto "efecto disuasorio" de la muestra sobre los tradicionales usuarios del Albergue*

A lo largo de estos los últimos años, y particularmente en los primeros meses de 2008, hemos seguido con interés cualquier dato que pudiera significar un incremento del número de personas en situación de necesidad que llegasen a nuestra ciudad con motivo de la preparación y celebración de Expo 2008.

Aunque a principios de año se registró un incremento en la ocupación, coincidiendo con el inicio de la Muestra descendió de manera importante, como puede verse en los diferentes datos y gráficos que expresan la ocupación de los diferentes servicios del centro, y que se presentan en esta Memoria. Otros datos confirman este posible "efecto disuasorio" en los resultados globales de 2008:

**Desciende el número de usuarios y la cronificación:** 3.238 personas diferentes utilizaron el Albergue en 2008, el número más bajo desde 1998, marcando un descenso continuado desde el año 2001, en que tuvo su nivel máximo, con 4.353 personas. El descenso se refleja también en el número y porcentaje de usuarios nuevos, y es un buen indicador para confirmar que, a corto plazo, no es previsible un incremento del número de usuarios, al menos de usuarios habituales o cronificados.

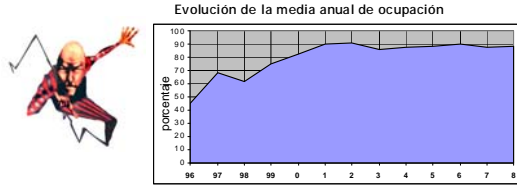
También se reduce de la cronificación en los tres últimos años, frenando una tendencia creciente que se venía registrando desde el año 2002, tanto el número absoluto como el porcentaje de usuarios crónicos y habituales, que creció hasta alcanzar en 2005 su máximo histórico.

2º *A pesar de la reducción del número de usuarios, del descenso de la cronificación, y del "efecto disuasorio de Expo Agua 2008, el Albergue ha registrado en 2008 una elevada ocupación*

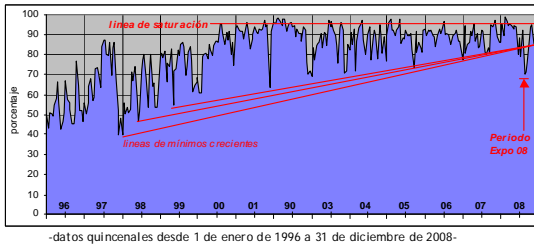
El año 2008 confirma la elevada ocupación del centro, próxima al 90 %, de su capacidad, un porcentaje que sólo fue superado ligeramente en los años 2001 y 2002, si bien en esos años el Albergue tenía 7 plazas menos, por lo que el porcentaje actual tienen mas significación. Y ello, además, a pesar de que en estos años se ha reducido el número de usuarios en el centro.

Anexo V: Panel de Control en soporte papel

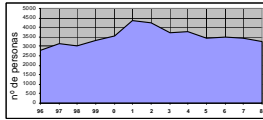
GRÁFICOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE OCUPACIÓN DEL ALBERGUE



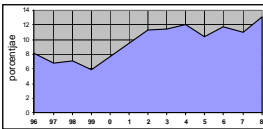
Tendencia secular de ocupación del Albergue



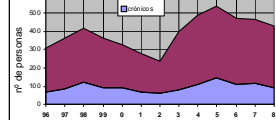
Evolución anual del número absoluto de usuarios -personas diferentes-



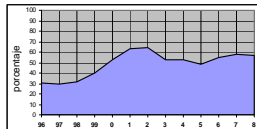
evolución del porcentaje de MUJERES sobre el total de usuarios del Albergue



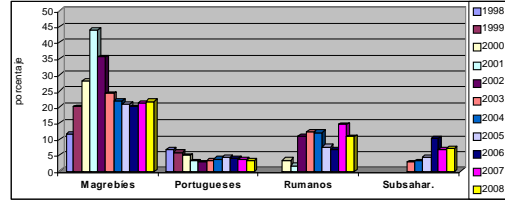
Tendencias de cronificación (nº de personas)



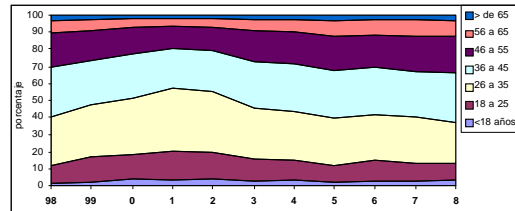
evolución del porcentaje de EXTRANJEROS sobre el total de usuarios del Albergue



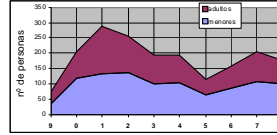
Evolución anual de la incidencia porcentual sobre el total de usuarios del Albergue de las NACIONES O GRUPOS DE NACIONES más significativos



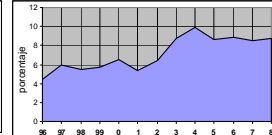
Evolución anual de la EDAD de los usuarios del Albergue (por intervalos)



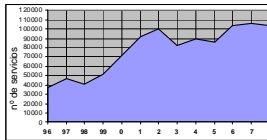
Evolución anual de la utilización de los MÓDULOS FAMILIARES Y DE INSERCIÓN



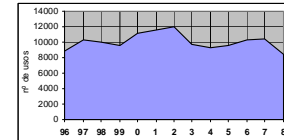
Evolución anual del porcentaje de usuarios RESIDENTES EN ZARAGOZA



Evolución anual del número absoluto de servicios de COMEDOR



Evolución anual del número absoluto de servicios de DUCHAS

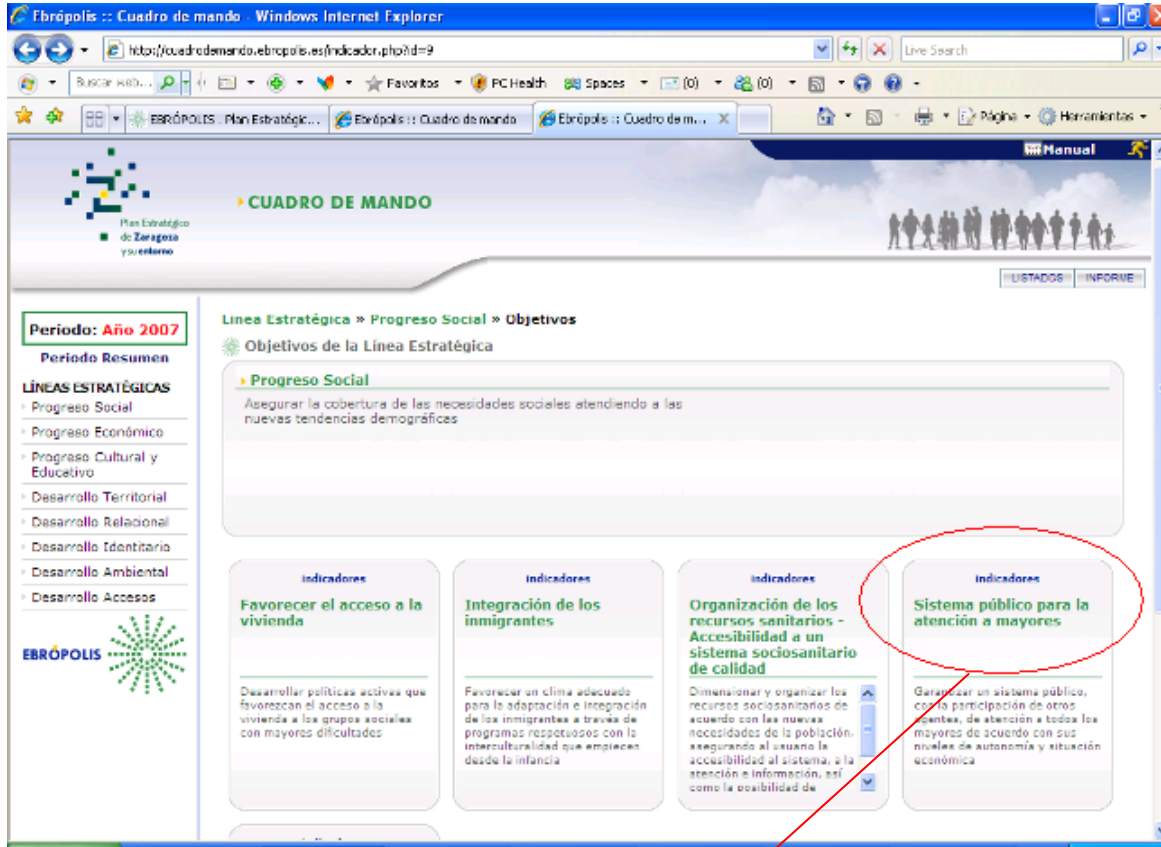


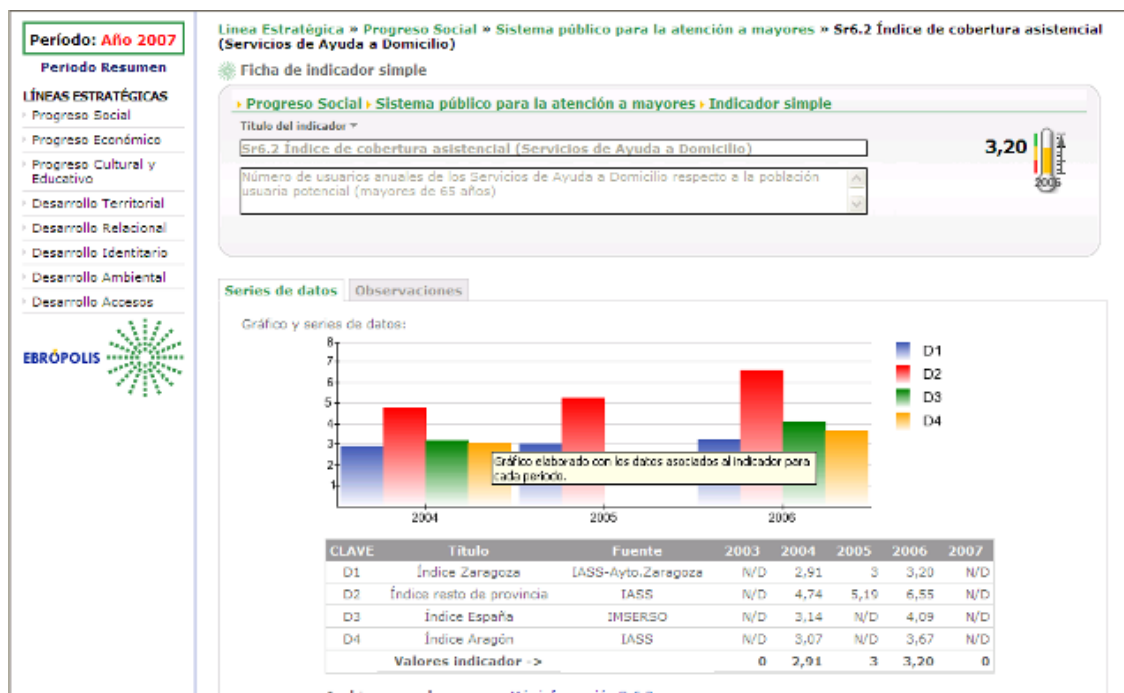
Fuente: Albergue Municipal de Zaragoza



Anexo VI: Panel de Control en soporte informatizado

Podemos ver un ejemplo de Panel de Control (*Cuadro de Mando*) informatizado en el que utiliza Ebrópolis para monitorizar el seguimiento del Plan Estratégico del Área Metropolitana de Zaragoza, que se puede visualizar en la siguiente página: [www.ebropolis.es](http://www.ebropolis.es).





Como puede apreciarse, en una pantalla de inicio aparecen relacionadas las diferentes Líneas estratégicas en las que se articula el Plan. *Pinchando* sobre cualquier de ellas (en nuestro ejemplo en el área “*Progreso Social*”), se accede a sus diferentes Objetivos. Y pinchando sobre cada uno de estos Objetivos, en nuestro caso sobre el que hace referencia a un “*Sistema público para atención a mayores*”, aparecen, a su vez, los diferentes indicadores con los que se monitoriza este objetivo. En cada uno de ellos aparece el valor del mismo en un momento determinado (año 2007, en este ejemplo), y sobre él un icono (termómetro), con diversos colores que expresan gráficamente el nivel de satisfacción del resultado respecto a lo deseable, acompañado incluso de una flecha (a la derecha), que indica la evolución positiva o negativa del indicador.

Pinchando, de nuevo, en uno de estos Indicadores, en el ejemplo el *6r6.2*, denominado “*Índice de cobertura asistencial (Servicio de Ayuda a Domicilio)*”, aparece una información más detallada de este indicador, comparándolo con el valor que registra en la Provincia, en la Comunidad Autónoma y en el conjunto del Estado, citando la fuente del dato y estableciendo comparaciones plurianuales, con el correspondiente gráfico de tendencia.

## *Bibliografía general*

- ADELMAN, C. (1987), "The Politics of Evaluating", en Skilbeck, M., *Evaluating Curriculum in the Eighties*, London, Hodder & Stoughton. [Citado por Santos Guerra, M.A. (1998), *Evaluar es comprender*, Buenos Aires, Magisterio].
- AGUILAR, M<sup>a</sup> J. y ANDER-EGG, E. (1992), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- AHIRE, S.L.; GOLHAR, D.Y. y WALLER, M.A. (1996), "Development and validation of TQM Implementation Constructs", *Decision Sciences*, 27: 23-56.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, L. I.; VÁZQUEZ CASIELLES, R. y SANTOS VIJANDE, M. L. (1999), "Resultados de la orientación al mercado: Evidencias empíricas de las organizaciones no lucrativas", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 5 (3): 19-40.
- ALVIRA, F. (1991), *Metodología de evaluación de programas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Cuadernos Metodológicos, 2.
- ALVIRA, F. (1997), *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- ANDREASEN, A. R. (1996), "Profits for nonprofits: find a corporate partner", *Harvard Business Review*, 74: 108-114.
- ANGULO, F. (1988), "La evaluación de programas sociales: de la eficacia a la democracia", *Revista de Educación*, 286: 193-207.
- ANTHONY, R. N. y YOUNG, D. W. (1999), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston, Irwin McGraw-Hill, 6<sup>a</sup> ed.
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, INAP.
- BALLESTEROS, C. (2003), "Experiencias de banca ética en Europa" en *Actas de las II jornadas en conmemoración del Día de Europa* de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 8 y 9 de mayo de 2003.
- BARTOLOMÉ, M. y CABRERA, F. (2000), "Nuevas Tendencias en la evaluación de programas de educación multicultural", *Revista de Investigación Educativa*, 18(2): 463-479.
- BAUMAN, Z. (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets.
- BOURDIEU, P. et al. (2001), *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*, Madrid, Siglo XXI.
- BRISOLARA, S. (1998), "The History of Participatory Evaluation and Current Debates in the Field", *New Directions for Evaluation*, 80: 25-41.
- CAMPS, F. (2000), "Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos". *Cuadernos de trabajo social*, 13: 231-252.

## BIBLIOGRAFÍA

- CÁNOVAS, F. y PARDAVILA, B. (2004), *La gestión de la calidad en los servicios sociales*, Madrid, IMSERSO.
- CEBOLLA, O. (2008), "Quiero una copia de mi historia social. La legislación en Materia de Protección de datos en Servicios Sociales", *Revista de Política Social y Servicios Sociales*, 84: 137-156.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, GEL.
- CORRAL RUIZ, L.; DIAZ PERDIGUERO, A. y SARASA URDIOLA, S. (1988), *Seguimiento de la gestión de los servicios sociales comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores*, Madrid, Siglo XXI y Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- COUSIN, J.B. y EARL, L.M. (1995), "Participatory Evaluation", en *Education: Studies in Evaluation. Use and Organizational Learning*, Londres, Falmer.
- COUSIN, J.B. y WHITMORE, E. (1998), "Framing Participatory Evaluation", *New Directions for Evaluation*, 80: 5-23.
- CRONBACH, C.J. et al. (1980), *Toward Reform of program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*, San Francisco, Jossey-Bass.
- DE LA CRUZ, C.; SASIA, M. y GARIBI, J. (2006), "Lo que debe ser y es una banca ética" *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, 14: 175-204.
- DE LA ROSA GIMENO, P. (2008), "La evaluación de programas de intervención social", *Revista de servicios sociales y política social*, 83: 69-84.
- DEL RÍO, J. L. (2006), "El documentalista en la sociedad de la información", en López Yepes, J. (2006), *Manual de ciencias de la documentación*, Madrid, Pirámide.
- ELIAS, N. (1990), *Compromiso y distanciamiento*, Barcelona, Península.
- ENCINA, J. y ROSA, M. (2003), "El reformismo y la autogestión: El Reparto en las Cabezas de San Juan" en Ganuza, E. y Álvarez, C. (eds.), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria, pp. 175-198.
- ESCRIG, A. B. (1998), *Dirección de Calidad Total y Ventaja Competitiva*, Madrid, Club Gestión de Calidad.
- ESTEBAN TALAYA, A. et al. (1997), *Principios de Marketing*, Madrid, Esic.
- FALS BORDA, O. (1985), *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza-Siglo XXI.
- FANTOVA, F. (2003), "Perspectivas en gestión de servicios sociales" [en línea]. [Disponible en: [http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Gesti%C3%B3n/Perspectivas%20en%20gesti%C3%B3n%20de%20servicios%20sociales%20\(2003\).pdf](http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Gesti%C3%B3n/Perspectivas%20en%20gesti%C3%B3n%20de%20servicios%20sociales%20(2003).pdf)].
- FARLEY, J. et al. (1985), *Reconceptualization of vocational education program evaluation*, University of Ohio. [Citado por Colás, M. P. y Rebollo, M. A. (1993), *Evaluación de programas. Una guía práctica*, Sevilla, Kronos].
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M. y PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1996), "El proceso de gestión de las entidades no lucrativas y las normas de información presupuestaria elaboradas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas", *Actualidad Financiera*, 1 (nº extra 1): 51-65.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y ARES PARRA, A. (2002), *Servicios Sociales: dirección, gestión y planificación*, Madrid, Alianza.
- FETTERMAN, D. F. (1994), "Steps of empowerment evaluation: from California to Cape", *Evaluation and Program Planning*, 17(3): 305-313.

## BIBLIOGRAFÍA

- FETTERMAN, D. F. (1996), "Empowerment evaluation. An introduction to theory and practice", en Fetterman, D. F.; Kaftarian, S. J. y Wandersman, A. (eds.), *Empowerment Evaluation. Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Thousand Oaks, Sage.
- FETTERMAN, D. F. (1997), "Empowerment Evaluation and Accreditation in Higher Education", en Chelinsky, E. y Shadish, W. (eds.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup>. Century. A Handbook*, London, Sage.
- FOUCAULT, M. (1976), *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI.
- FUENTES FUENTES, M<sup>a</sup> M. (2002), *La Gestión de la Calidad Total: análisis del impacto del entorno en su implantación y resultados*, Granada, Universidad de Granada.
- GALÁN VALLEJO, M. (2004), "Calidad en la Administración Pública", en *La mejora de la calidad en los Servicios Públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, pp. 13-24.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMIREZ NAVARRO, J.M. (1996), *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Certeza.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMIREZ NAVARRO, J.M. (2006), *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- GARCÍA IZQUIERDO, B. (2000), *El valor de compartir beneficios- las ONGD y el Marketing con causa: retos y oportunidades*, Bilbao, Deusto.
- GIANOTTEN, V. y DE WIT, T. (1991), "Un caso de organización popular" en Fals Borda, O. y Rahman, M.A. (eds.), *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*, Bogotá, CINEP, pp. 89-114.
- GOFFMAN, E. (1992), *Los momentos y sus hombres*, Barcelona, Paidós.
- GÓMEZ SERRA, M. (2004), *Evaluación de los servicios sociales*, Barcelona, Gedisa.
- GREEN, J. (1994), "Qualitative Program Evaluation, Practice and Promise", en Denzin, N. y Lincoln, S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Beverly Hills, Sage.
- GREENPEACE [página web]. [Disponible en: <http://www.greenpeace.org>].
- GRÖNROOS, CH. (1994), *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*, Madrid, Díaz de Santos.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey-Bass.
- KARSZ, S. (2007), *Problematizar el Trabajo Social*, Barcelona, Gedisa.
- KISNERMAN, N. (1998), *Pensar el Trabajo Social*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- KOTLER, P. y ANDREASEN, A. (1996), *Strategic Marketing for non-profit organizations*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- KOTLER, P. y ZALTMAN, G. (1971), "Social Marketing: An Approach to Planned Social Change", *Journal of Marketing*, 35 (3): 3-12.
- LINDON, D. (1976), *Marketing politique et social*, Paris, Dalloz.
- LLORÉNS, F.J. (1998), "Procesos, contenido y efectividad de la Calidad Total: Una aproximación desde la dirección de empresas", *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 5 (3): 163-180.
- LONGWORTH, N. (2005), *El aprendizaje a lo largo de la vida en la práctica: Transformar la educación en el siglo XXI*, Barcelona, Paidós.
- LÓPEZ CABANAS, M. y CHACÓN, F. (1999), *Intervención Psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo*, Madrid, Síntesis.



## BIBLIOGRAFÍA

- LYMAN, P. y VARIAN, H. R. (2003), *How much information* [en línea], Berkeley, School of Information Management and Systems, University of California at Berkeley. [Disponible en: <http://www2.sims.berkeley.edu/research/projects/how-much-info-2003/>].
- MANNHEIM, K. (1973), *Ideología y utopía*, Madrid, Aguilar.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006), "Estado de bienestar y tercer sector social en España. El estado de la investigación social", *CIRIEC-España*, 56: 117-139.
- MARCUELLO SERVÓS, C. (2007), "Responsabilidad social y organizaciones no lucrativas", *Economiaz: Revista Vasca de Economía*, 65: 208-227.
- MARTÍNEZ, M. (1997), "Dimensiones epistemológicas y metodológicas de la IAP para un autoconocimiento de los Nuevos Movimientos Sociales", *Política y Sociedad*, 25: 205-227.
- MARTÍNEZ, M.; ARETIO, A. y TROYA, A. (2008), "¿Cómo cambiamos?" [en línea], *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2(1): 19-41. [Disponible en: <http://www.intersticios.es/article/view/2200/1887>].
- MCDONALD, B. (1983), "La evaluación y el control de la educación", en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid, Akal.
- MCKINNEY *et al.* (1985), *Critical evaluation for vocational education*, University of Ohio. [Citado por Colás, M. P. y Rebollo, M. A. (1993), *Evaluación de programas. Una guía práctica*, Sevilla, Kronos].
- MIDKIFF, R. M. y BURKE, J. P. (1987), "An action research strategy for selecting and conducting program evaluations", *Psychology in the Schools*, 24: 135-144.
- MOLINER TENA, M. A. (1998), *Marketing social, La gestión de las causas sociales*, Madrid, Esic.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2004a), "El nuevo entorno financiero de las Organizaciones No Lucrativas: La política de financiación de los Servicios Sociales", *Documentación Social*, 133: 213-237.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2004b), "Las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 55: 121-142.
- MORAGO, P., (2004), "Práctica basada en la evidencia: de la Medicina al Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, 17 (4): 5-20.
- MUNN, C, W (1996), "El aprendizaje de la ética en la banca y los servicios financieros", *Situación: revista de coyuntura económica*, 3: 251-264.
- NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2000), *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- "Nissan. Un modelo sectorial en Marketing social" (2008) [en línea], *puromarketing.com*. [Disponible en: <http://www.puromarketing.com/53/4764/nissan-modelo-sectorial-marketing-social.html>] [Consultado el 30 de abril de 2009].
- NOTESS, G. (2000), *Search Engine Showdown* [en línea]. [Disponible en: <http://www.searchengineshowdown.com>]
- OLARTE, C.; REINARES, E. y SACO, M (2003), "Revisión del papel de la comunicación en la gestión del Marketing social: El caso de las ONGs", *Esic Market*, 115: 45-65.
- OLARTE, C.; REINARES, E. y SACO, M (2005), "Notoriedad e imagen de las ong's como argumento diferenciador del Marketing con causa", *Investigación y Marketing*, 86: 31-38.
- OXMAN, A.D. y FLOTTORP, S. (2001), "An overview of strategies to promote implementation of evidence based health care", en Silagy, C. y Haines, A., *Evidence-based practice in primary care*, Londres, BMJ Publishing Group.

## BIBLIOGRAFÍA

- PALUMBO, D. J. (1987), *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- PARLETT, M. y HAMILTON, D. (1983), "La evaluación como iluminación", en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid, Akal.
- PATTON, M. Q. (1978), *Utilization-focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- PATTON, M. Q. (1982), *Practical Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- PINILLA, R. (2006), "Política basada en la evidencia para la renovación del Estado de Bienestar", en *XII Encuentro de Economía Pública*, Mallorca.
- PNUD (2002), "Participación cívica", *Nociones esenciales*, 8. [Disponible en: <http://www.undp.mn/publications/essentials/document/spanish/SpEssentialsNo8.pdf>]
- PUYO, A. (2007), "FIARE, un proyecto de banca ética", *En la calle: revista sobre situaciones de riesgo social*, 8: 26-28.
- PUYO, A. (2007), "Banca ética, una alternativa de futuro", *Exodo*, 91: 47-48.
- RAHMAN, M. A. (1991), "El punto de vista teórico de la IAP", en Fals Borda, O. y Rahman, M. A. (eds.) *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. Bogotá, CINEP, pp. 21-35.
- RAMOS E. SILVA, J. A. y PERIAÑEZ CANADILLAS, I. (2003), "Delimitación del Marketing con Causa o Marketing social Corporativo mediante el análisis de empresas que realizan acciones de responsabilidad social", *Cuadernos de Gestión*, 3 (1-2): 65-82.
- RAYA DIEZ, E. (2009), "I+D+i en Intervención Social", *Revista Española del Tercer Sector*, 13: 39-61.
- RETOLAZA AVALOS, J.L. y SAN EMETERIO, J. (2003), "¿Existe espacio para una banca ética?", *La harremanak: Revista de relaciones laborales*, 9: 127-163.
- RETOLAZA, J.L. y SAN JOSÉ, L. (2007), "La transparencia: característica diferencial de la banca ética", *La sociedad cooperativa*, 41: 19-23.
- ROBERTIS, C. de (2003), *Fundamentos del Trabajo Social*, Valencia, Nau Llibres.
- ROZANO, M. (2008), "Marketing social corporativo", en Cubillo, J. y Cerviño, J., *Marketing Sectorial*, Madrid, Esic.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1990), *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de los centros escolares*, Madrid, Akal.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1993), *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*, Archidona, Aljibe.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1995), *Como en un espejo. Evaluación cualitativa de los centros escolares*, Buenos Aires, Magisterio.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1998), *Evaluar es comprender*, Buenos Aires, Magisterio.
- SCRIVEN, M. (1973), "Goal-Free Evaluation", en House, E.R. (ed.), *School Evaluation. The Politics and Process*, Berkeley, McCutchan.
- "Segones jornades d'avaluació de la recerca" (2002), *Papers: revista de sociologia*, 67 (monográfico): 7-78.
- SERRANO, A. (2009), "Banca ética: la otra cara de la moneda", *Monitor educador*, 131: 44-45.
- SERRANO, A.M.; LÓPEZ, C. y GARCÍA, G. (2007), "Gestión de la calidad en servicios: una revisión desde la perspectiva del Management", *Cuadernos de Gestión*, 7 (1): 33-49.
- SHADISH, Jr. et al. (1991), *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*, Londres, Sage.
- SHELDON, B. y MACDONALD, G. (1999), *Research and Practice in Social Care: Mind the Gap*, Exeter, University of Exeter, Centre for Evidence-based Social Services.

## BIBLIOGRAFÍA

- SHIH, L.C. y GURNANI, H. (1997), "Global quality management programmes: how to make their implementation more effective and less culture dependent", *Total Quality Management*, 8 (1): 15-31.
- STAKE, R.E. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, Merrill.
- STENHOUSE, L. (1984), *Investigación y desarrollo del curriculum*, Madrid, Morata.
- TOÑA, A.; SASIA, P. y GARIBI, J. (2006), "Posibilidades de estructuración de una banca ética en España", *Documentación social*, 142: 157-174
- TORRES PRADAS, L. (1989), "Entidades no lucrativas en el sector público", *Técnica Contable*, 491: 471-476.
- TRAMILLAS, J. (2006), "Recuperación de información en la World Wide Web", en López Yepes, J.L. (coord.), *Manual de ciencias de la documentación*, Madrid, Pirámide.
- TRINDER, L. y REYNOLDS, S. (2000), "A Critical appraisal of evidence-based practice", en Trinder, L. (ed.) *Evidence-based practice: a critical appraisal*, Oxford, Blackwell Science.
- TRINIDAD REQUENA, A. (2007), "La evaluación de la intervención pública: el caso de los programas sociales", *Sistema: revista de ciencias sociales*, 200: 63-85.
- UCA (2004), *Guía de Derechos de los Usuarios de los Servicios Sociales*, Zaragoza, Unión de Consumidores de Aragón (UCA).
- UNISIST. *Estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica (1971)* [en línea], Paris, UNESCO. [Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001355/135597so.pdf>].
- VEDUNG, E. (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- VILLASANTE, T. (1984), *Comunidades locales*, Madrid, Instituto de estudios de administración local.
- VILLASANTE, T. (2006), *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Madrid, La Catarata.
- VIÑAS, V. (2003), *Calidad de los bienes y servicios públicos*. Intervención en los cursos verano de Castilla- La Mancha.
- WEBER, M. (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- WEBER, M. (1990), "Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva", en Weber, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- WEISS, C. H. (1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- WEISS, C. H (1987), "Where Politics and Evaluation Research Meet", en Palumbo, D.J., *The Politics of Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- ZALAKAIN, J. (1999), "Marcos teóricos y modelos de evaluación" [en línea], *Boletín CDD*, 55: 1. [Disponible en: <http://www.sisis.net/documentos/cdd/revistan.55.pdf>].



## *Índice de autores*

**Miguel Ángel Acedo Ramírez**, Universidad de La Rioja

Doctor en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de La Rioja (2005), es profesor del área de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de La Rioja. Sus líneas de interés se centran en el estudio de la estructura financiera y la rentabilidad de las empresas y su influencia sobre la generación de valor para el accionista. Sobre estas líneas de investigación ha publicado artículos en diferentes revistas. Ha disfrutado de becas de colaboración en universidades extranjeras (Universidad de Canterbury, Nueva Zelanda; Universität de Flensburg, Alemania; Open University, Reino Unido; Waterford Institute of Technology, Irlanda).

**M<sup>a</sup> José Aguilar Idáñez**, Universidad de Castilla La Mancha

Licenciada y Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, con las especialidades de "Estudios iberoamericanos" y "Bienestar social y desarrollo", Trabajadora social. Actualmente es Catedrática de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha desarrollado una amplia labor docente e investigadora en más de quince países americanos y europeos, entre la que cabe destacar sus trabajos en el ámbito de la intervención con grupos, el desarrollo comunitario en contextos multiculturales, y la planificación, gestión y evaluación de programas sociales. Consultora internacional de diversos organismos, ha sido directora adjunta del Instituto Internacional de Ciencias Sociales Aplicadas. Autora de varias obras (más de veinte libros y numerosos artículos), algunas de las cuales han sido traducidas a otros idiomas. Ha diseñado y dirige el Master en Inmigración e Interculturalidad que se imparte on-line, y es Responsable del Grupo de Investigación Interdisciplinar sobre Migraciones, Interculturalidad y Ciudadanía de la UCLM. Creadora y responsable del Laboratorio de Sociología Visual, ha dirigido, producido y guionizado varias películas documentales. Actualmente está desarrollando nuevos enfoques interdisciplinarios de intervención social, desde una perspectiva empática de los actores sociales, combinando metodologías de vanguardia como son la propia Sociología Visual, la Investigación-Acción y la Investigación-Participativa. Una de sus últimas obras en este campo es "*Ciudadanía intercultural: materiales y propuestas desde la sociología visual*" (2009). Su mayor preocupación metodológica es hacer accesible el conocimiento científico y las tecnologías sociales a todo tipo de personas, como forma de contribuir al desarrollo de procesos de empoderamiento y defensa activa de las minorías y colectivos sociales en situación de subalteridad.

**Antonia Aretio Romero**, Plataforma ATQTI

Diplomada en Trabajo Social (Universidad Complutense de Madrid) y Licenciada en Sociología y Diploma en Estudios Avanzados (Universidad Pública de Navarra). Desde 1989 ejerce su actividad profesional como trabajadora social en el Servicio Riojano de Salud. Esta tarea profesional la ha compaginado con la docencia en la Diplomatura de Trabajo Social tanto en la Universidad de La Rioja como en la UNED. Participa desde hace más de 20 años en

diferentes movimientos sociales, vecinales y sociopolíticos orientados hacia la participación y emancipación social.

**Concha Clavero Molina, Federación Sartu**

Licenciada en Filosofía y Letras, sección Psicología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Su actividad profesional ha estado ligada a la Asociación Erroak de la Federación Sartu, como Directora (1988-1994); Responsable del área de Formación (1994 a 2007) y como Responsable del área Socioeducativa (desde 2007 a la actualidad).

**Rubén Fernández Ortiz, Universidad de la Rioja**

Doctor Europeo en Organización de Empresas por la Universidad de La Rioja. En la actualidad es profesor de Economía de la Empresa en la Universidad de La Rioja y ocupa el puesto de secretario académico del Departamento de Economía y Empresa. Evaluador EFQM y auditor de sistemas de calidad. Especialista en el desarrollo institucional de los modelos de excelencia e investigador en materias de internacionalización y calidad empresarial. Autor de varios libros y artículos de investigación internacionales en la mencionada materia.

**Jesús M. Fernández de Bobadilla Murillo, Gobierno de La Rioja**

Licenciado en sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Suficiencia investigadora por la UNED. Experto en dirección y gestión de empresas por la Universidad de La Rioja. Actualmente desempeña el puesto de sociólogo del Servicio de Planificación, evaluación y ordenación administrativa de la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja. Profesor del Master de Trabajo Social Comunitario, Gestión y Evaluación de Servicios Sociales de la Universidad Complutense de Madrid

**Gustavo García Herrero, Ayuntamiento de Zaragoza**

Diplomado Universitario en Trabajo Social (Zaragoza, 1982), Magíster Universitario en Gerencia de Servicios Sociales (Universidad Complutense, Madrid, 1991). Jefe de Unidad de Alojamientos Alternativos del Ayuntamiento de Zaragoza. Ha sido Director Técnico del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, en el Ministerio de Asuntos Sociales (1987-1990). Autor de diversas publicaciones, entre ellas: Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales (Zaragoza, 1996), Imagen y Comunicación en temas sociales (Zaragoza, 2000), Guía práctica para elaborar proyectos sociales (Madrid, 2006), Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia. Análisis y comentarios (Zaragoza, 2008). Fundador y directivo de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España, miembro del Observatorio de la Dependencia y redactor de sus dictámenes (2008, 2009 y 2010).

**Juan Garibi Soga, Fiare Banca Ética**

Abogado economista por la Universidad de Deusto. Auditor Financiero en Arthur & Andersen (1996-1997) y Asesor Fiscal en Garrigues & Andersen (1997-1998), Entre 1998-2005 desarrolla varias actividades de Consultoría, Formación y Dirección en Bultz-Lan Consulting. Desde 2005 es miembro del Consejo de Dirección de Bultz-Lan Consulting; Director de Desarrollo de Fiare, Agente de Banca Popolare Etica en España.

También es miembro de la Junta Directiva de Elkarcredit, asociación de microcréditos en países del Sur. Es participante habitual en mesas redondas y publicaciones sobre finanzas éticas, consumo responsable, y temática similar.

**Leonor González Menorca, Universidad de la Rioja**

Catedrática E.U. en el área de Organización de Empresas en la Universidad de La Rioja. Ha desempeñado distintos puestos académicos y en la actualidad ocupa el puesto de Directora del departamento de Economía y Empresa. Experta en gestión de calidad en las organizaciones. Evaluadora senior EFQM y auditora de sistemas de calidad. Ha impartido ponencias y conferencias en diferentes foros así como participado en proyectos de investigación sobre calidad.

**Emma Juaneda Ayensa, Universidad de la Rioja**

Doctora Europea en Organización de Empresas por la Universidad de La Rioja. Profesora asociada desde 2001 y Ayudante no doctor desde 2006. Pertenece a los grupos de investigación CEU (Calidad en la Enseñanza Universitaria), GESES (Grupo de Estudios de Economía Social) y GEMUR (Grupo de Estudios de Historia Moderna de la Universidad de La Rioja). Entre sus principales líneas de investigación están la Gestión de la Calidad especialmente en el Tercer Sector y el papel del Tercer sector en los Modelos de Bienestar. Colabora en diversos proyectos de investigación nacional y regional así como participaciones en congresos nacionales e internacionales

**Marce Masa Carraqueño, Universidad del País Vasco**

Licenciado y doctor en Sociología por la UPV/EHU. Su actividad profesional se ha desarrollado en empresas de investigación sociológica y de mercados como director de proyectos. Sus principales trabajos de investigación se han orientado hacia la realidad laboral y formativa, la ciudad y la vivienda, la responsabilidad social empresarial, la conciliación de la vida laboral y familiar, la planificación educativa, el impacto de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana, el comportamiento de los consumidores, la evaluación de proyectos y programas sociales, la exclusión y las políticas sociales, los procesos de participación ciudadana, así como la denominada innovación social. Ello ha tenido su reflejo en distintas publicaciones.

Ha estado vinculado a la UPV/EHU, tanto en tareas docentes de grado (asignaturas de Psicología del Consumo y Métodos y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales) y postgrado, investigadora y como coordinador del Master Profesional en Gestión de la Innovación y el Conocimiento de esta misma universidad.

**Arantxa Mendieta, Centro de Documentación SIIS**

Licenciada en Documentación y diplomada en Biblioteconomía y Documentación por la Universidad de Salamanca. Es responsable de documentación del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga desde 1996. Como responsable del centro de documentación se encarga de la gestión de los servicios y productos documentales y colabora en su elaboración.

**Cristina Olarte Pascual, Universidad de La Rioja**

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es la directora de la Cátedra de Comercio y profesora de Comercialización e Investigación de Mercados en la Universidad de La Rioja. Ha sido Directora de los Cursos de Verano. Ponente de numerosos Congresos y Seminarios nacionales e internacionales y autora de artículos científicos, libros y otras publicaciones sobre Marketing. Compagina su labor docente en la Universidad con trabajos de

investigación desarrollados en tres líneas prioritarias: Comunicación Comercial, Comercio y Comportamiento del Consumidor.

**Esther Raya-Diez, Universidad de la Rioja**

Licenciada y Doctora en Sociología; Diplomada en Trabajo Social y Master en Administración y Gestión de Servicios Sociales. En la actualidad es Directora de Estudios Trabajo Social y profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales en Universidad de la Rioja. Ha trabajado en el ámbito de los servicios sociales, en Administración Local y en el Tercer sector como técnica de proyectos de intervención social. En el año 2001 puso en marcha el Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social de la Federación Sartu. Ha participado en numerosos congresos y tiene varias publicaciones relacionadas con las Políticas Sociales, la Exclusión Social y los Servicios Sociales.

**Eva Marina Reinares Lara, Universidad Rey Juan Carlos**

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Marketing por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Profesora Titular del Área de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad Rey Juan Carlos, e imparte docencia en los Grados de Administración y Dirección de Empresas y Publicidad y Relaciones Públicas. Compagina su labor docente en la Universidad con trabajos de investigación desarrollados en dos líneas prioritarias: Comunicación Comercial y Demanda y Comportamiento del Consumidor.

**Manuela Saco Vázquez, Universidad CEU San Pablo**

Licenciada en Ciencias de la Información y Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, es Directora de la sección de Marketing del Departamento de Empresa, Coordinadora del Grado de Marketing y Gestión Comercial y Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de CEU San Pablo. Ponente de numerosos Congresos y Seminarios nacionales e internacionales y autora de artículos científicos y otras publicaciones sobre Marketing.

**Marta Senz Eriz, Federación Sartu**

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Deusto, 1993) y Master en Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa, UPV) Inicia su actividad profesional en Cooperación al Desarrollo, realizando estancias en varios países como Perú y Colombia. Posteriormente se incorpora a la Federación Sartu, desempeñando varias funciones en proyectos de intervención social, destacando su trabajo como educadora social y responsable del área socioeducativa. Desde el 2008 es responsable de la Consultoría Social de la Federación Sartu llevando a cabo diferentes proyectos de asesoría técnica a ayuntamientos, formación a profesionales, sistematización de experiencias y proyectos de investigación.

**Alfonso Troya Rodríguez, Plataforma ATQTI**

Licenciado en Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Su experiencia laboral se vincula con los procesos participativos de desarrollo rural e información, desde el año 2000 pertenece al equipo técnico del Centro Europeo de Información y Promoción del desarrollo Rural (CEIP). Ha compatibilizado su trabajo habitual con la coordinación de proyectos de cooperación con enfoque participativo en Perú y Túnez, con la docencia de sociología en la

Escuela Superior de Marketing de La Rioja y la Universidad Popular de Logroño y la realización de estudios sociológicos.

Activista en diversas asociaciones y colectivos sociales desde la perspectiva de ecología humana, orientados a la convivencia, la participación social y la promoción de un concepto de ciudadanía más abierta.

**Joseba Zalakain**, Centro de Documentación SIIS

Licenciado en Ciencias Sociales y de la Información por la Universidad del País Vasco. Es director del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga desde 2007. Dentro de esta institución, ha participado en la realización de diversos planes, estudios de evaluación e investigaciones sobre servicios sociales, políticas de lucha contra la exclusión social, discapacidad, personas mayores o drogodependencias. Ha sido además responsable de las diversas publicaciones periódicas del SIIS, entre ellas la revista de servicios sociales *Zerbitzuan*, y participa en la elaboración de los productos y servicios documentales de esa institución.





**Material didáctico**  
**Trabajo Social, nº 1**



**UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA**