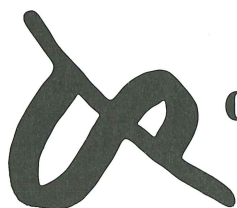


Revista de Servicios Sociales y Política Social

Evaluación



Consejo General

Diplomados en Trabajo Social

Revista de Servicios Sociales y Política Social

COMITÉ EDITORIAL

Emilia Alonso Olaiz
Montserrat Bacardit
Trinitat Gregori Monzo
Paloma de las Moreras
Florentina Pérez Miranda
Mercedes Vilas Torruella

EDITA

Consejo General de Colegios
Oficiales de Diplomados en
Trabajo Social y
Asistentes Sociales

El Comité Editorial no se
identifica, necesariamente,
con el contenido
de los artículos publicados

ADMINISTRACIÓN Y REDACCIÓN

Campomanes, 10, 1º
28013 Madrid. Tel.: 541 57 76
Horario: de 9 a 14 horas
De lunes a viernes

REALIZA

Servicios Editoriales Crisol, S. A.
Virgen de los Reyes, 25
Tel.: 405 08 96
28027 MADRID

IMPRIME

TAVE'82 S. A.
ISSN 1130-7633
Depósito Legal: M-16020-1984

2.º trimestre 1993

**SUSCRIPCIONES Y VENTA DE EJEMPLARES SUELTOS: REVISTA
DE SERVICIOS SOCIALES Y POLÍTICA SOCIAL
Campomanes, 10 – 28013 MADRID**

Índice

Editorial	7
Dictamen sobre definición y objetivos profesionales, por Consejo General Diplomados en Trabajo Social	9
Dictamen sobre el Informe Social, por Consejo General Diplomados en Trabajo Social	13
Planificación y evaluación: Un conjunto de relaciones e intercambios imprescindibles y permanentes, por M.^a José Aguilar Idáñez	17
Análisis de una experiencia: El Centro del Niño y la Familia, por Alberto Quintana Izaguirre, M.^a Jesús Ruano Mezquita y Concha Vicente Mochales	23
Modelos de evaluación, por Evert Vedung	39
Utilización de la evaluación, por Evert Vedung	69
Niveles, etapas y métodos de evaluación de programas sociales. Experiencias de Europa y Alemania, por Evert Vedung	81
La evaluación en la Administración: La experiencia canadiense, por Evert Vedung	89
Los sistemas de información: Instrumentos básicos para la evaluación de programas, por Patricia Restrepo Ramírez	101
Bibliografía de consulta sobre evaluación	121
La información del diplomado en Trabajo Social, por Tomasa Báñez Tello	123
■ Situación actual de las escuelas universitarias de Trabajo Social en el contexto del diseño y aplicación de los nuevos planes de estudio.....	125
■ La formación en el Trabajo Social	147
■ Estrategias para la obtención de la licenciatura en Trabajo Social	159
■ Alternativas de ampliación de estudios para los diplomados en Trabajo Social....	165
International Policy Papers, por Emilia Alonso Olaiz	173
Seminarios-Cursos-Jornadas	176
Libros	180

En línea con lo anterior, la Junta de Gobierno ha realizado sendas investigaciones, sobre la ficha social y las prestaciones básicas, mediante convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales, y ha organizado varios cursos sobre formación en drogodependencias, en colaboración con diferentes colegios territoriales.

Otro de los objetivos que nos habíamos propuesto era el de reflejar en un documento nuestras funciones y objetivos profesionales, aun siendo conscientes de los riesgos que entraña este tipo de síntesis, sobre todo y, fundamentalmente, en una profesión enmarcada en una realidad siempre cambiante y tan interrelacionada con otras ciencias sociales. Fruto del trabajo realizado, en el que se recogen las sugerencias de diferentes Colegios Oficiales y reconocidos profesionales, es el dictamen que se incluye en la revista y que pretende ser un instrumento útil como guía.

El tema central de esta revista es el de la evaluación, que hemos considerado oportuno incluir como aportación a la no muy numerosa bibliografía que desde la perspectiva del Trabajo Social hay sobre el tema.

Por último, agradecer, desde estas líneas, el esfuerzo de todos aquellos que han colaborado con nosotros, ya sea como autores, asesores o suscriptores, y que han hecho viable la aparición de la revista.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, en virtud de las competencias que la vigente Ley de Colegios Profesionales le confiere, y en relación con la definición de objetivos y funciones profesionales de los diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, emite el siguiente

DICTAMEN

El Trabajo Social en cuanto *disciplina* parte de una concepción del ser humano como «ser en permanente interacción con su medio», y tiene como objetivo específico las relaciones entre los seres humanos y entre éstos y su medio, especialmente los grupos y las instituciones sociales.

La *práctica profesional*, consecuentemente, se centra en las transacciones entre las personas y el medio, transacciones que influyen en sus capacidades y habilidades para cumplir sus cometidos existenciales, aliviar el malestar y la angustia y realizar sus aspiraciones individuales y colectivas. De ello se derivan varios *objetivos* interrelacionados:

1. Promoción, restablecimiento, conservación o mejora del funcionamiento de individuos, familias, grupos sociales y comunidades, ayudándoles a prevenir la aparición de situaciones de riesgo y a utilizar los recursos, tanto los basados en las capacidades y habilidades intra e interpersonales, como los que emanan de los servicios dispuestos para la atención social.
2. Investigación, planificación y desarrollo e implementación de políticas, servicios y programas necesarios para satisfacer las necesidades básicas y apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades.
3. Desarrollo y puesta a prueba de los conocimientos y habilidades profesionales en relación a estos objetivos.

Para el logro de estos objetivos, la intervención profesional ha asumido, históricamente, dos formas diferentes: la llamada intervención directa y la intervención indirecta.

La intervención directa

Incluye una serie de actividades profesionales del trabajador social que, para el logro de sus objetivos, precisan de un contacto personal entre el profesional y la persona, familia o grupo de implicados, de tal manera que la relación que se establece entre el trabajador social y el *sistema cliente* (individuos, familia, grupo pequeño) es un elemento significativo en el cambio de la situación.

La intervención directa, en términos generales, responde a demandas de personas individuales, familias o grupos que presentan problemas diversos de índole psicosocial.

Las *funciones* que corresponden a este tipo de intervención son:

1. *Investigación*: de los problemas que son objeto de la intervención del trabajador social, así como sobre distintos aspectos de la población que demanda ayuda. Sobre las diferentes formas de ayuda psicosocial y la mejor adecuación de cada una de ellas a determinados tipos de problemas y de personas. Sobre los procesos y los contenidos de la relación asistencial entre el trabajador social y el *sistema cliente* (individuo, familia, grupo). Sobre la realidad persona-situación, etc.
2. *Asistencia*: que deberá adecuarse a cada demandante de ayuda y a cada problemática específica, sin olvidar que una buena asistencia es a la vez un medio de promoción, prevención y rehabilitación o reintegración a la vida normal (en los aspectos familiares, laborales o educativos, vecinales, grupos, etc.).
Las formas que puede adoptar esta función son múltiples, pudiendo abarcar desde la prestación de un servicio o recurso concreto, hasta las modificaciones en el comportamiento, la adaptación al entorno, las relaciones más próximas y con el contexto social y, en general, aquellas acciones tendentes al logro del bienestar bio-psico-social de las personas, las familias o los pequeños grupos.
El uso de una u otra forma de ayuda vendrá determinado, entre otros factores, por: la naturaleza del problema, las características bio-psico-sociales de la persona, las características del servicio, la propia formación y orientación específica del trabajador social.
3. *Planificación*: del proceso de intervención y *organización* de su propio trabajo, en orden al logro de una mayor eficacia y eficiencia.
4. *Evaluación*: permanente del trabajo que, junto con la función de investigación, debería redundar en una mejora permanente de la actuación profesional, además de producir conocimientos teóricos de Trabajo Social, a través del análisis de las propias experiencias profesionales.

La intervención indirecta

incluye aquellas actividades del trabajador social que no requieren de un contacto personal o inmediato entre el profesional y la población a la que va dirigida su intervención. La intervención indirecta es, sin embargo, de la máxima importancia dentro del Trabajo Social, ya que a través del desarrollo de sus funciones hace posible y más eficaz la intervención directa.

1. *Investigación* sobre: los factores que influyen en el bienestar o malestar de los individuos, grupos y comunidades; problemas de índole psicosocial presentes, de forma explícita o latente, en el contexto social; Sistemas de Protección Social; formas de prevenir la aparición de problemas; detección de necesidades; métodos y técnicas de intervención del Trabajo Social; contenidos y formas de los procesos de ayuda del Trabajo Social; legislación comparada; instituciones y programas de ayuda social, etc.
2. *Promoción*: promoviendo la creación de servicios y recursos para el fomento del Bienestar Social (de salud, educación, empleo, protección social y servicios personales). Estimulando la formación de grupos que faciliten el desarrollo de las capacidades de las personas, tanto para el fomento de actitudes saludables como para poder afrontar posibles problemas psi-

cosociales, de forma individual o en grupos. Promoviendo iniciativas que tiendan a la participación, la solidaridad, la búsqueda compartida de alternativas ante posibles situaciones conflictivas, etc.

3. *Prevención*: de la aparición de conflictos y/o problemas psicosociales, interviniendo precozmente sobre las situaciones que producen desigualdad o pérdida de la salud o del bienestar de individuos, grupos o comunidades. Elaboración de modelos específicos de intervención para grupos de población con características particulares que se hallen en situación de riesgo.
4. *Participación* en los procesos de *planificación, dirección y gestión* de políticas de Bienestar Social y en la elaboración de normativas, tanto de cara a la prevención como a la asistencia y rehabilitación.
5. *Dirección*: de los Servicios dispuestos para lograr la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la población.
6. *Supervisión* de los profesionales, trabajadores sociales y miembros de otras profesiones, que ejercen sus funciones en los Servicios de Bienestar Social.
7. *Docencia*: tanto en las Escuelas de Trabajo Social, como en otros ámbitos académicos, cuyos objetivos de formación estén en relación con el bienestar social, así como a través de la formación permanente de los trabajadores sociales y de otros profesionales.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, en virtud de las competencias que la vigente Ley de Colegios Profesionales le confiere, y en relación con la utilización en exclusiva por parte de los diplomados en Trabajo Social/Asistentes Sociales del denominado «Informe Social», emite el siguiente

DICTAMEN

Los diplomados en Trabajo Social/Asistentes Sociales son profesionales que tratan la realidad personal y social que incide en la problemática de un individuo, familia o grupo con el objetivo de influir sobre ella para modificarla. La información que proporciona el cliente/usuario en la entrevista y demás medios de estudio de la situación que el diplomado en Trabajo Social/Asistente Social posee, son plasmados en la documentación propia de la profesión. Básicamente esta documentación es la siguiente:

- Ficha social.
- Historia social.
- Informe social.

El *informe social* puede ser definido como una forma específica de documento, en el que consta la síntesis explicativa respecto a una situación dada, emitida por el diplomado en Trabajo Social/Asistente Social como resultado del estudio, valoración y dictamen para el logro de un objetivo determinado.

El informe social no es un juicio sobre la situación o la persona, sino una correlación de informaciones sobre aspectos específicos y pormenorizados de la realidad observada y analizada, estructurada de tal modo que, dirigido a otros sectores profesionales y/o instituciones, permita la consecución de los fines deseados.

El informe social posee un valor de testimonio en la detección de problemas y situaciones sociales. Es un documento profesional por excelencia, ya que por medio de él se prueba o acredita la autenticidad de un hecho o circunstancia.

Por tanto, el informe social recogerá los siguientes elementos.

- Remitente.
- Datos personales del solicitante y su núcleo familiar.
- Aspectos significativos de su contexto ambiental y social.
- Informaciones anejas relacionadas con la situación.
- Análisis de la solicitud.
- Valoración diagnóstica.

Para cumplir los siguientes objetivos:

- Información de la existencia y características de una situación social concreta, con el propósito de paliarla o modificarla.

-
- Obtener y/o promover recursos.
 - Facilitar información a otros profesionales.

Cumpliendo con el código deontológico propio de la profesión:

- Veracidad de los datos expuestos, sin omisión deliberada ni falseamiento de los mismos.
- Confidencialidad, las informaciones facilitadas a un profesional están amparadas por el secreto profesional.
- Oportunidad de la emisión del informe para lograr el mayor grado de eficacia.

Dado que el informe social posee un contenido específico y diferenciado, obliga a ser un documento de competencia exclusiva de los diplomados en Trabajo Social/Asistentes Sociales al igual que otros profesionales: abogados, médicos, psicólogos..., disponen de sus propios soportes documentales.

Aviso Urgente

A TODOS LOS DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL

Como probablemente conoceréis por distintos medios, el Consejo General de Diplomados en Trabajo Social está trabajando en diversas estrategias encaminadas a la obtención de la *Licenciatura en Trabajo Social*.

Una de las actuaciones contempla la elaboración de un documento de fundamentación que ha sido encomendado al Instituto de Investigación, Centro de Estudios Sociales Aplicados (CESA). La elaboración del mencionado documento tiene como principal objetivo profundizar y desarrollar las justificaciones para la creación de la licenciatura. Para este cometido, se están realizando diversas líneas de investigación:

- Revisión bibliográfica sobre Trabajo Social a nivel nacional e internacional.
- Estudio cuantitativo para conocer el refrendo de los colegiados en Trabajo Social a la iniciativa de comenzar las gestiones pro-licenciatura.
- Estudio cualitativo a informadores *clave* o referentes cualificados de diferentes campos de desarrollo profesional, etc.

Entre los elementos que la comunidad científica concede más relevancia a la hora de valorar una posible licenciatura, se encuentra la producción intelectual que sobre la materia exista, en nuestro caso sobre Trabajo Social, producida por trabajadores sociales españoles. Por este motivo, solicitamos vuestra colaboración para poder referenciar las publicaciones, tesinas y/o tesis doctorales, ponencias, aportaciones a congresos, encuentros, jornadas, investigaciones, etc., de las que seáis autores o tengáis conocimiento.

Es necesario reseñar:

- Nombre de autor/es.
- Clase de trabajo científico: investigaciones, tesis, publicaciones: artículos, libros, ediciones, revistas, etc.
- Referencia exacta de la edición, año y lugar.

Os agradecemos de antemano vuestra colaboración, y rogamos que la información que dispongáis sobre este tema la hagáis llegar bien al Consejo General o al Instituto encargado de la investigación:

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES APLICADOS

Guzmán El Bueno, 6

Tel.: (91) 543 55 65 – Fax: 543 26 26

28015 MADRID

PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN: UN CONJUNTO DE RELACIONES E INTERCAMBIOS IMPRESCINDIBLES Y PERMANENTES

Siempre se ha venido sosteniendo la necesidad de relacionar la planificación y la evaluación en los programas de acción social. Sin embargo, en la práctica, esto ha sido más una formulación de intenciones, ya que no se ha plasmado en el desarrollo de medidas concretas. Actualmente, uno de los problemas metodológicos y gerenciales que se confrontan es, precisamente, el modo en que deben articularse ambas cuestiones, consideradas como «dos caras de una misma moneda».

En este artículo presentamos cómo debe entenderse la relación entre ambos conceptos, desde la perspectiva de la planificación estratégica y la moderna evaluación de programas. Asimismo, se abordan algunas acciones clave del proceso metodológico, donde planificación y evaluación son indisolubles. Todo ello, atendiendo a las necesidades que la práctica del Trabajo Social y los servicios sociales requieren hoy día, y que suponen un cambio con respecto a la perspectiva que, tradicionalmente, se ha mantenido en nuestra profesión.

Planificación y evaluación: he aquí dos términos estrechamente ligados a los métodos de intervención social, y particularmente al Trabajo Social, así como a la gestión de servicios, pero que en el desarrollo actual de los problemas metodológicos y gerenciales necesitan una revisión diferente a lo que se ha venido planteando hasta ahora.

Tradicionalmente, cuando se han definido los componentes de la estructura metódica subyacente en las diferentes metodologías de intervención social (trabajo social, desarrollo comunitario, educación de adultos, investigación- acción-participativa, animación sociocultural, educación social, etc.), se han establecido o incluido los siguientes:

- estudio-investigación y diagnóstico,
- planificación y programación,
- ejecución o fase operacional,
- evaluación y control.

Prácticamente toda la bibliografía metodológica más al uso en España —casi sin excepción— plantea el proceso de intervención social en estas etapas o momentos, independientemente que se les denomine así o de otra forma.

Este esquema metodológico aborda las relaciones entre planificación y evaluación de la siguiente forma:

- es necesario planificar la intervención (diseñarla por anticipado) para asegurar una ejecución más efectiva,
- es preciso evaluar (valorar los resultados de la intervención) para poder verificar hasta qué punto se logran los objetivos propuestos en la planificación, y si hay que establecer reajustes en la ejecución.

Dicho en otras palabras, la evaluación se percibe como un medio que permite reajustar la programación (sucesiva y permanentemente), a la vista de los resultados obtenidos.

Nos encontramos pues, ante una concepción «fásica» de los métodos de intervención social, donde las relaciones entre los diferentes componentes se justifican y realizan, en tanto que cada fase o etapa se apoya en la anterior.

Esta concepción —plenamente vigente hoy día si observamos lo que se enseña en las escuelas de formación de profesionales de la intervención/acción social—, se fundamenta en el paradigma de la planificación normativa.

De la planificación normativa a la planificación estratégica: el papel de la evaluación

De acuerdo a la concepción de la planificación normativa, la realidad social es «algo» que está ahí, que es «objeto de intervención» por parte de uno o varios profesionales, y que se quiere modificar en algún aspecto. Para lograr ese «cambio», los «agentes» de la intervención «planifican/diseñan» una acción determinada que luego tratarán de llevar a la práctica. Es decir, se analiza, se piensa y se actúa en la realidad social como si los agentes «planificadores/interventores» fueran los únicos que pretendieran introducir cambios planificados de antemano. Y, además, se analiza, se piensa y se actúa como si la realidad fuera algo estático y fijo: como una fotografía que se toma en el momento del estudio/investigación, y sobre la que luego uno se guía para planificar y actuar.

A poco que examinemos nuestra propia experiencia y las muchas experiencias ajenas

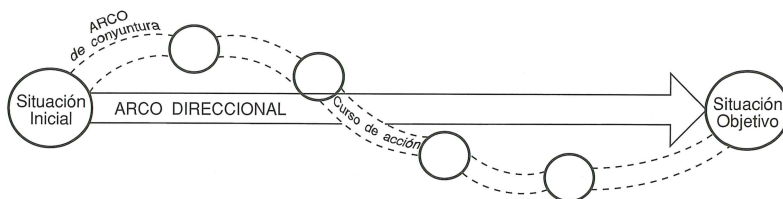
que se han difundido, podemos constatar la pobreza de los cambios que estas planificaciones han logrado. Y ello por dos razones obvias:

- a) La realidad cambia permanentemente, sin importarle cuántos y cuán concienzudos estudios se hayan hecho de la misma,
- b) Existen numerosos actores sociales que tratan de inducir cambios en esa realidad, en múltiples direcciones, muchas veces contrapuestas. Por tanto, existe también un conflicto permanente —más o menos expreso— entre actores sociales que tienen sus propios intereses y racionalidades en el ámbito, área o aspecto de la realidad social sobre el que se quiere actuar, sea cual sea.

La toma de conciencia acerca de las limitaciones prácticas y errores conceptuales como los señalados precedentemente, hicieron posible el surgimiento de una nueva perspectiva de la planificación: la denominada «planificación estratégica» que, justamente, pretende incorporar todos los elementos de conflicto y cambio existentes en la realidad, a las tareas de la planificación, haciendo de ellas el eje principal de sus formulaciones.

De acuerdo a este nuevo planteamiento, que sólo muy recientemente se está incorporando a los métodos de intervención social ¹, es necesario entender:

1. Que la «lógica de la formulación» es muy diferente de la «lógica de la realización», lo que implica nuevas formas de emprender las tareas de planificación;
2. Que lo importante es diseñar la direccionalidad del proceso, y no tanto las acciones concretas y coyunturales, tratando — en la práctica— de lograr el menor desajuste posible entre el «arco direccional» y el «arco de coyuntura». Gráficamente podría quedar expresado de la siguiente forma:



Para decirlo en breve, si la planificación (entendida en su concepción normativa) es el «proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles»², la «planificación estratégica no contempla las decisiones futuras, sino el futuro de las decisiones de hoy día»³. En este nuevo paradigma de la planificación que permite la adaptación constante a los cambios, las relaciones con la evaluación son totalmente diferentes; mientras que en la planificación normativa la evaluación cumple la función de verificar resultados obtenidos; en la planificación estratégica la evaluación es una tarea que forma parte del mismo proceso de planificación y ejecución del programa. Es decir, la tarea de evaluar es inherente al proceso de planificación estratégica, así como a la operacionalización o puesta en práctica del plan, programa o proyecto (según el nivel de que se trate).

Esto no quiere decir —como algunos autores pretenden— que planificar y evaluar sean una misma cosa: dentro de esta nueva perspectiva, si *programar* es introducir organización y racionalidad en la acción, para lograr determinadas metas y objetivos, *evaluar* es enjuiciar y valorar esa racionalidad, estableciendo la capacidad de alcanzarlos que tiene cada una de las posibles alternativas de acción.

La evaluación en el proceso de planificación

Si consideramos esta propuesta, podemos observar —como lo hace Matus⁴— cuatro «momentos» de la planificación que no deben considerarse en el significado «temporal» del término, sino concebirse como modos de organización de la acción planificadora:

— Momento analítico/explicativo (¿qué pasa?, ¿cuál es la situación?)

- Momento normativo (¿a dónde queremos llegar?)
- Momento estratégico (¿qué camino hay que ir haciendo?)
- Momento táctico/operacional (¿cómo hacer para el logro de los objetivos?)

Todo esto, aplicado en el terreno práctico, se traduce en una serie de actuaciones y medidas. Estas acciones consideradas clave dentro del proceso de planificación son las siguientes⁵:

- Pronóstico.
- Identificación de las necesidades de cambio u oportunidades de mejora.
- Selección de políticas y estrategias.
- Establecimiento de prioridades, asignando recursos entre demandas y objetivos competitivos.
- Diseño y control de proyectos.
- Medida del desempeño, cumplimiento o ejecución.
- Planificación de contingencias.

En este listado de actuaciones, podemos comprobar hasta qué punto la tarea de evaluar aparece como interpenetrando el proceso mismo de la planificación:

1. Salvo que el *pronóstico* se realice por procedimientos de extrapolación —perspectiva que cada vez se considera menos adecuada en los estudios prospectivos, como se acaba de poner de manifiesto en Europrospectiva III⁶—, sólo sobre la base de una evaluación/valoración sistemática de los posibles «escenarios futuros» es posible desarrollar pronósticos realistas.
2. Para *identificar necesidades y problemas*, así como *oportunidades de cambio*, es preciso determinar tanto su naturaleza y magnitud, como su gravedad y posibles mejoras, además de establecer la percepción social que se tiene de los mismos y recursos potenciales. Todo ello, constituye lo que algunos autores han denominado «evaluación de necesidades»⁷, y que forma parte del proceso de diagnóstico social

en que —necesariamente» ha de apoyarse la programación.

3. La *selección de políticas y estrategias* no puede realizarse de manera racional e inteligente, si no está basada en la evaluación sistemática de cada una de las posibles alternativas. Evaluación que convendrá incorpore una valoración sobre beneficios futuros e impacto de cada una de las posibilidades de elección, así como sus costos. Todo ello en términos no sólo financieros, sino sociales y políticos, en el más amplio sentido de la expresión.
4. Íntimamente ligado a lo anterior está el *establecimiento de prioridades* entre demandas y objetivos que resultan competitivos por los mismos recursos. Si dichos fines no pudieran compatibilizarse, la determinación de prioridades inherente al proceso mismo de planificación, conlleva la utilización —desde el punto de vista técnico— de uno o varios procedimientos más o menos formalizados de evaluación. Se ha dicho que «si la política es el lenguaje de las prioridades, quizá la planificación sea la gramática»⁸, nosotros agregamos que, de ser así, la evaluación podría ser una parte importante de su sintaxis. De este modo, procedimientos tales como el «método Hanlon», el modelo «PRECEDE», el método DARE», la «parrilla de análisis», la «ponderación de criterios», o el «método SIMPLEX»; constituyen técnicas de priorización basadas en diversos criterios de evaluación de los problemas y/o sus soluciones.
5. El *diseño y elaboración de proyectos* es —sin duda— uno de los instrumentos clave de la programación en el ámbito de la acción social. Podemos afirmar que es este elemento el que permite —dentro del proceso global de planificación— operar los planes en acciones específicas. Un proyecto es «el conjunto de actividades que se propone realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces

de satisfacer necesidades o resolver problemas, dentro de los límites de un presupuesto y de un período de tiempo dados»⁹. Para lograr esto, un buen proyecto, bien diseñado, «debe especificar los elementos esenciales que se requieren para crear un sistema de seguimiento para la ejecución del proyecto y la evaluación consecutiva de los efectos e impactos del mismo»¹⁰. Y, además, una de las tareas que comprende la elaboración misma del proyecto, es su evaluación ex-ante, o evaluación del diseño, que será lo que permita su justificación técnica.

6. En relación a la *medida del desempeño, cumplimiento o ejecución* de las acciones previstas, ello no es otra cosa que el seguimiento y control operacional. En tanto que una acción de monitorización de la intervención, esta medida permanente constituye una forma de evaluación continua, que debe realizarse durante la ejecución de los programas y proyectos, así como durante la prestación de servicios.
7. Por último, en lo que se refiere a la *planificación de contingencias*, procedimientos tales como el «balance social» o la «evaluación del riesgo cualitativo y los problemas potenciales», pueden emplearse como formas de evaluación ex-ante (para seleccionar o priorizar proyectos) o como formas de elaboración de un plan de acciones para riesgos y contingencias que incluya las medidas preventivas, cautelares y reactivas que permitan aprovechar el mayor «tiempo de reacción» posible y aumentar la capacidad de maniobra en las situaciones cambiantes que puedan resultar negativas.

Acabamos de explicar algunos hechos y razones que muestran cómo la evaluación se relaciona e incardina con el proceso de planificación. A continuación examinaremos, desde la otra perspectiva, cómo la planificación también forma parte —de alguna manera— del proceso de evaluación.

La planificación en el proceso de evaluación

Si tenemos en cuenta las definiciones más difundidas del concepto de evaluación, así como sus rasgos esenciales en tanto que proceso sistemático de valoración o enjuiciamiento; podemos considerar que, la evaluación, es una forma de investigación aplicada, que proporciona de manera válida y fiable datos e información en que apoyar un juicio de valor sobre un programa o conjunto de actividades; de forma tal que sirva de base para la toma de decisiones¹¹.

De acuerdo a ello, y como ya indicamos en un trabajo anterior¹², la investigación evaluativa sólo tiene sentido si está encaminada a la toma de decisiones. En efecto, una evaluación que sólo sirva para ser archivada en una biblioteca o para decir que se ha evaluado algo, carece de sentido y no es justificable desde el punto de vista técnico e inclusive ético. La necesidad de la evaluación viene dada porque permite una retroalimentación acerca de lo que se está haciendo y los errores que se cometen o han cometido, a fin de que se puedan ir subsanando, mejorando o evitando en sucesivas ocasiones. Asimismo —y ya sea que se trate de una evaluación del diseño y conceptualización del programa, una evaluación de algún aspecto de la instrumentación e implementación del mismo, o una evaluación de resultados—, sirve para proporcionar información objetiva que pueda fundamentar las decisiones de los responsables de un programa o proyecto, haciendo que disminuyan las posibilidades de fracaso del mismo. Tampoco debemos olvidar que, en ese sentido, la evaluación es un instrumento útil para mejorar políticas e intervenciones sociales, haciéndolas más eficaces y eficientes, más idóneas y pertinentes.

No es que no se puedan tomar decisiones sin evaluación previa (lamentablemente es lo que se hace con frecuencia). Lo que hacemos es llamar la atención acerca de que si lo que pretendemos es una toma de decisiones

racional e inteligente, la evaluación se torna imprescindible. Es lo que nos permitirá elegir la alternativa de acción más conveniente, corregir una estrategia de acción inadecuada u obsoleta o modificar actividades previstas, en función de los cambios que se van sucediendo y de los resultados que se pretende obtener. Por ello, la evaluación no es un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio de los objetivos y la planificación que pretende resolver algún problema o necesidad, dando cuenta de los factores que pueden haber contribuido al éxito o al fracaso de la acción. Sólo de esta forma se podrán corregir errores, aprender de la experiencia y, en definitiva, mejorar la acción social.

Para decirlo brevemente una evaluación es útil sólo cuando se emplea para introducir modificaciones en la planificación inicial, o cuando da origen a una mejora o nuevo diseño de programas y proyectos¹³. Una acción evaluadora que no genere ningún cambio en la programación posterior es fútil o inútil: las evaluaciones que no recomiendan ningún tipo de cambio en la acción, suelen ser «rituales», basadas en las relaciones públicas, o están políticamente controladas, ya que no existe el plan «perfecto» ni la ejecución «perfecta».

Por último, hemos de señalar que, aun cuando se planifique y se evalúe la intervención social o la prestación de un servicio, si ambos aspectos no se retroalimentan, retroactúan entre sí, y se potencian mutuamente de manera sinérgica; ni la política social, ni los servicios sociales, ni el trabajo y la acción social, podrán estar a la altura que los tiempos, presentes y venideros —de crisis y cambios permanentes y constantes—, nos exigen. Éste es uno de los retos metodológicos a que debemos responder aquí y ahora, sin esperar siquiera el corto plazo.

Notas

¹ ANDER-EGG, E.: *Introducción a la planificación*. Siglo XXI, Madrid, 1991.

- ² DROR, Y.: «The planning process: a facet design», en A. FALUDI, (Ed.), *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford, 1973.
- ³ DRUCKER, P.: *The Practice of Management*. Harper & Row Pub., New York, 1954.
- ⁴ MATUS, C.: *Planificación, libertad y conflicto*. IVEPLAN, Caracas, 1985.
- ⁵ FALK, N. y LEE, J.: *Planning de Social Services*. Saxon House, Westmead, 1980.
- ⁶ FAST PROGRAMME.: *Europrospective III. Science and Technology for the eight billion people of the planet by 2020*. Comisión de las Comunidades Europeas y Programa Fast (documentos policopiados), Wiesbaden, junio, 1993.
- ⁷ ALVIRA, F.: *Metodología de la evaluación de programas*. CIS, Madrid, 1991.
- ⁸ FALK, N. y LEE, J.: *Op. cit.*
- ⁹ ANDER-EGG, E y AGUILAR, M. J.: *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. ICSA-Humanitas, Buenos Aires, 1989.
- ¹⁰ FAO: *Pautas para la elaboración de proyectos de cooperación técnica*. Servicios de Evaluación, Roma, 1984.
- ¹¹ AGUILAR, M. J. y ANDER-EGG, E.: *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI, Madrid, 1992.
- ¹² *Idem.*
- ¹³ Algunas de las definiciones de evaluación que hacen más hincapié en la función que cumple para la planificación, son las de:

DUTRENIT, J. M.: «Evaluation du travail social. Aide à la Mutation», en *Revue Rencontre*, n.º 51, 1984.

HAYES, S. P.: *Evaluación de proyectos de desarrollo*. FOESSA-Euramérica, Madrid, 1969.

NACIONES UNIDAS: *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*. Grupo de Trabajo del CAC, Roma, 1984.

NATARAJAN, R.: «Adult Education Program: Methodology for Evaluation», en *Indian Journal of Adult Education*, mayo, 1983.

OMS: *Evaluación de los programas de Salud*. Ginebra, 1981.

PINEAULT, R y DAVELUY, C.: *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias*. Masson, Barcelona, 1987.

WEISS, C. H.: «Evaluation Research in the Political Context», en E. L. STRUENING, y M. B. BREWER (Eds.): *Handbook on Evaluation Research*. Sage, Londres, 1980.

ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA: EL CENTRO DEL NIÑO Y LA FAMILIA

Introducción: La necesidad/ dificultad de evaluar

El momento en el que conocimos la posibilidad de escribir estas líneas, coincidió con una de las veces que se nos había hecho presente (de nuevo) la necesidad de una evaluación más rigurosa de nuestro trabajo.

Para todos aquellos que trabajamos en las áreas de Servicios Sociales o Salud Mental la «evaluación» continúa siendo un tema pendiente, un asunto que periódicamente nos cuestiona:

- ¿Cómo medir el resultado de las intervenciones?
- ¿Cómo valorar la eficacia de un proyecto?

Es unánime el reconocimiento de la necesidad de evaluar. Los asistentes sociales nos referimos sistemáticamente a la evaluación como una de las fases del «método básico» (del método científico, en definitiva), pero a la hora de llevarlo a la práctica nos encontramos con enormes dificultades técnicas.

Rara vez nuestros objetivos son fácilmente cuantificables, y cuando intentamos una descripción cuantitativa de las intervenciones es frecuente que nos encontremos con una invasión de números y porcentajes que amenazan con no poder explicarse a sí mismos.

Si esta es una dificultad importante, se vuelve aún mayor si pretendemos trabajar desde una perspectiva «ecológica».

- ¿Cómo establecer grupos de control?
- ¿Cómo medir los cambios relacionales?
- ¿Cómo pretender atender al mayor número posible de variables —abarcando la máxima complejidad del problema— y poder conocer cómo hubieran sido las cosas si no hubiera habido intervención?

Las conclusiones del Congreso Estatal de Terapeutas de Familia, que abordó de modo monográfico la posibilidad de evaluar el trabajo (Zaragoza, 1987), no fueron muy alentadoras. Sin embargo, pensamos que cada nuevo intento puede ayudar a dar pistas para los próximos.

Es por eso que nos decidimos a escribir.

El Centro del Niño y la Familia nos parece una experiencia importante porque, aunque se trata de un recurso pequeño, es uno de los pocos intentos que conocemos de abordar los problemas sociales desde la institución con una perspectiva de «trabajo de redes». Pensamos que ésta es una línea de trabajo que puede resultarnos de mucha utilidad en el futuro.

Ojalá la evaluación de nuestro trabajo pueda ser de alguna utilidad para el desarrollo de otros proyectos.

El proyecto

Desde hace algunos años, y principalmente a partir de la Ley 21/87, se vienen modificando y desarrollando los recursos públicos que se ocupan de asegurar a los menores una adecuada protección.

En la Comunidad Autónoma de Madrid este proceso se concentró en la creación de la Comisión de Tutela del Menor (mayo 1988) como órgano administrativo responsable, y sólo desde hace un año del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia.

El Centro del Niño y la Familia (CENYF) surge de un concierto entre la Consejería de Integración Social y la empresa INTRESS* (responsable de la gestión técnica del proyecto) en abril de 1991.

El CENYF nace así como un instrumento de la Comisión de Tutela del Menor (CTM).

Su tarea consiste en realizar peritajes y tratamientos de familias cuyos hijos han sufrido malos tratos o abusos sexuales, con el objetivo de valorar y evitar, en los casos que sea posible, la retirada de los menores de su medio sociofamiliar. Supone una apuesta decidida por el modelo sistémico-ecológico como elección adecuada para abordar este tipo de problemática.

Se trata de un centro pequeño cuya existencia no significa una duplicación de servicios. Su intervención se requiere sólo en aquellos casos en los que, por alguna razón, sea preciso completar la red de recursos sectoriales.

El número de casos atendidos es todavía limitado, sin embargo, nos permite hacer aproximaciones acerca de cómo se producen en las familias los juegos relacionales que pueden favorecer la aparición de los malos tratos, el modo más conveniente de abordar el problema y las expectativas de que el cambio producido durante el tratamiento se mantenga una vez finalizado éste.

*Institut de Trebal Socials i Serveis Socials.

Aspectos generales

Marco conceptual

El enfoque teórico que orienta nuestro trabajo es el modelo sistémico-ecológico.

Este enfoque concibe la realidad como un universo complejo, como un «todo» cuya explicación no se agota con la suma de sus partes.

En él, las diferentes variables no operan de modo independiente, sino que se encuentran interconectadas entre sí. Cada efecto es consecuencia de múltiples causas y cada causa origina múltiples efectos que, a su vez, se condicionan mutuamente.

La realidad total «objetiva» es inaccesible. No es posible captar el mundo en toda su complejidad. Debemos contentarnos con acercamientos.

El investigador selecciona y define en cada caso las variables a tener en cuenta. Por eso pensamos que, de algún modo, la observación nos habla tanto del observador como del objeto observado.

En un símil fotográfico, según nuestro modelo, la máxima ampliación del foco (que nunca es completa) aumenta el nivel de comprensión —y de complejidad— del fenómeno estudiado.

La adaptación de este modo de pensar a la problemática concreta del maltrato infantil no es nueva.

El CENYF hereda la experiencia de autores que han trabajado en esta línea (S. Cirillo, en Milán; O. Masson, en Lausanne...) y trabaja en la adaptación de este modelo a la realidad social y legal de la Comunidad de Madrid.

Pensamos que resulta útil para lograr una intervención eficaz, aproximarse a los episodios de maltrato infantil concibiéndolos como síntomas que cumplen una función dentro de un sistema complejo, como emergentes de una problemática que afecta a todo el grupo familiar y social.

Por ello, es preciso comprender globalmente los modos de funcionamiento de estas familias, de las redes sociales e instituciones, participar del significado que atribuyen a aspectos relacionados con el maltrato y con la intervención, y, finalmente, diseñar estrategias terapéuticas que sean capaces de modificar sus pautas de relación disfuncionales.

Nuestra apuesta consiste en aceptar este modo de entender las cosas como un instrumento útil en la labor de asegurar la necesaria protección de los derechos de los menores y sus familias.

Marco operativo

Objetivo general

El objetivo general es la evaluación y tratamiento de familias de alto riesgo social para evitar la salida de algunos de sus hijos de su medio y, en su caso, favorecer la reinserción en su contexto socio-familiar.

Objetivos específicos

- Realizar la valoración psicosocial de familias de alto riesgo, derivadas por la CTM.
- Establecer un pronóstico contextual, relacionado con las posibilidades de recuperabilidad de la familia derivada.
- Llevar a cabo el tratamiento del sistema familiar, implicando en el mismo a aquellos agentes sociales que intervienen en el caso.

Áreas de actuación

- Familias cuyos hijos han sufrido malos tratos físicos y/o abusos sexuales, con expediente abierto en la CTM.
- Red social primaria de estas familias.
- Conjunto de profesionales que interactúan con ellas.

Canales de derivación

El CENYF trabaja a petición de la Comisión de Tutela del Menor y como instrumento de la misma.

Criterios de derivación

- Cuando la problemática familiar afecte a los miembros menores de edad del núcleo familiar en forma de malos tratos o abusos sexuales.
- Cuando se contemplen como objetivos de la intervención, por una parte, evitar la salida de los menores de su medio socio-familiar y, por otra, favorecer la reinserción de los menores en el mismo.
- Cuando no existan recursos en la zona para una intervención especializada de estas características.
- Cuando los recursos existentes estén saturados o se requiera una intervención inmediata.
- Cuando el proceso de intervención se haya interrumpido o haya dejado de ser efectivo.

Modo de intervención

Aunque el abordaje de cada familia presenta características propias, podemos situar idealmente los nueve pasos que comprende nuestra intervención:

1. Recepción del expediente.
2. Lectura conjunta del mismo por parte del equipo y elaboración de una primera hipótesis de trabajo.
3. Encuentro con los profesionales que han intervenido en la detección y denuncia a la Comisión de Tutela.
4. Realización de una visita a domicilio en la que transmitimos a la familia el encargo recibido de la Comisión de Tutela y la necesidad de encontrarnos en nuestro Centro.
5. Realización de entrevistas de evaluación (número que varía en función de la complejidad del caso y la disposición de la familia a colaborar). En las sesiones trabajamos dos terapeutas dentro de la sala y otro a través del espejo unidireccional. El material queda recogido en cintas de vídeo (nos ayuda en la posterior elaboración de las hipótesis).
6. Elaboración de un primer informe a la CTM con la evaluación del caso, el pronóstico y, en su caso, la oferta de tratamiento.

7. Lectura y entrega a la familia de dicho informe. Realización de un contrato terapéutico (número de sesiones, periodicidad, objetivos) que limita en el tiempo la intervención.
8. Realización del tratamiento. Al finalizarlo se realiza una evaluación conjunta con la familia (de la que se da cuenta a la CTM con un nuevo informe) y se comunica el alta.
9. Transcurridos seis meses, llevamos a cabo una sesión de seguimiento que nos permite comprobar el mantenimiento de los cambios y la situación del menor. Con los resultados de dicho encuentro se elabora un último informe para la CTM.

Personal y equipamiento

El centro está ubicado en un lugar céntrico de Madrid. Se trata de un local compuesto por dos despachos (uno para el administrativo y otro para reuniones) y una sala de terapia que dispone de espejo unidireccional y un equipo audiovisual adecuado para la grabación de las sesiones.

El equipo de profesionales está constituido por una terapeuta a tiempo completo, dos terapeutas a tiempo parcial (dieciséis horas semanales), un administrativo y dos supervisores del trabajo clínico-asistencial.

La población atendida

El número de familias atendidas durante el año 1992 fue de veintiocho.

Distribución geográfica

Capital/Municipios

De las veintiocho, tres familias tienen dos domicilios de referencia (en dos casos se trata de padres divorciados y en otro de padres muy jóvenes que alternan su residencia con la familia de origen de uno y de otro cónyuge).

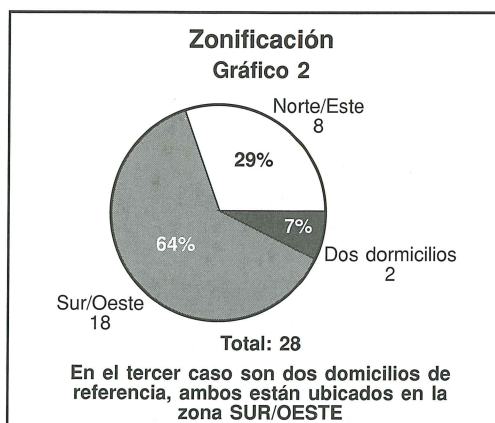
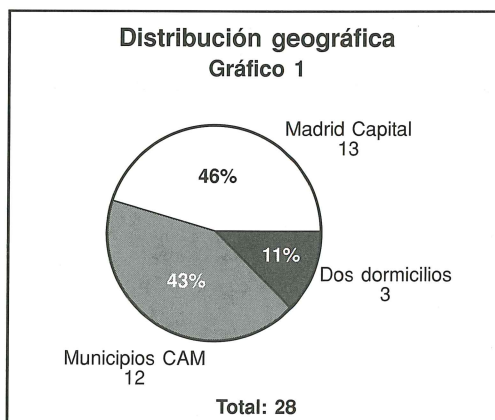
Como podemos ver, está muy equilibrada la proporción Madrid Capital/Pueblos: de los

veinticinco casos restantes, doce pertenecen a municipios de la Comunidad y trece a distritos de la capital.

Zona

En cambio, sí parece existir una mayor diferencia en las derivaciones realizadas de casos pertenecientes a la zona Norte/Este y Sur/Oeste (empleando la sectorización que utiliza la CTM).

Así, de estas veintiocho familias, tan sólo ocho pertenecen a la zona Norte/Este. A la zona Sur/Oeste pertenecen dieciocho casos y dos tienen un domicilio de referencia en cada una de las áreas. Además, dentro de esta zona, es de destacar la mayor incidencia de familias con domicilio en los municipios del cinturón sur de Madrid.



Tipo de problemática que motiva la apertura del expediente en la CTM

Sería un error reducir la problemática que desencadena la apertura del expediente en la CTM a una causa, ya que en ella entran en juego multitud de factores. Sin embargo, siguiendo los criterios de derivación, distinguimos cuándo dicha problemática afecta al/los menor/es en forma de malos tratos o abusos sexuales.

Así, de las veintiocho familias atendidas durante 1992, presentaban indicios o denuncias de:

- Abuso sexual intrafamiliar: 10 casos.
- Abuso sexual extrafamiliar: 2 casos.
- Malos tratos: 13 casos.
- Adopciones conflictivas: 2 casos.

En «malos tratos» se incluyen los malos tratos físicos y el abandono o negligencia en el cuidado del menor. Aunque a efectos de clasificación hacemos la distinción, es obvio que todo abuso sexual es una forma de maltrato.

En cuanto a las «adopciones conflictivas», hemos considerado oportuno destacarlo del resto, ya que, si bien pueden aparecer en algún caso episodios de malos tratos, son familias cuya problemática presenta características muy específicas.

siones, las transacciones relacionales hacen que un menor se convierta en chivo expiatorio de las dificultades de los padres, o en objeto de satisfacción de los rasgos perversos de alguno de los cónyuges.

En este punto queremos resaltar que, siguiendo nuestro modelo de intervención, todos los menores de edad del núcleo familiar son considerados objeto de la misma. Así, la intervención incluye a aquéllos a los que les ha afectado directamente el maltrato o abuso y a los hermanos de éstos.

El número total de menores es 77, de los cuales:

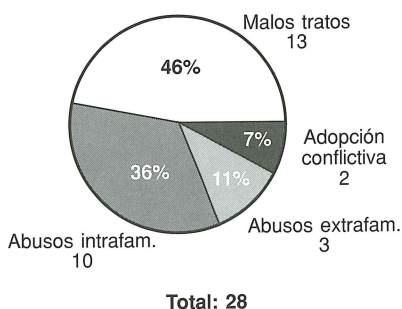
- han sufrido malos tratos: 23 (30%)
- han sufrido abuso sexual: 13 (17%)
- el resto: 41 (53%), no fueron ni maltratados ni abusados.

Tipología de familias

Por familia nuclear o intacta, entendemos aquella compuesta por los dos padres y los hijos biológicos.

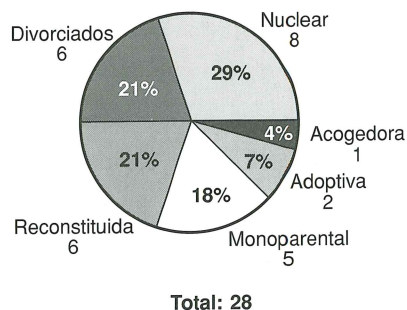
Hemos incluido en el apartado de divorciados a las familias que aunque han sido —al menos parcialmente— reconstituidas, consideramos que tienen pendiente un divorcio mal resuelto emocionalmente que influye en la actual problemática. En éstas, las peleas entre los antiguos cónyuges continúan, a veces muchos años después, con la participación de los hijos.

Motivo de derivación
Gráfico 3



En estas familias no todos los hijos son víctimas de los abusos o malos tratos. En oca-

Tipología de familias
Gráfico 4



CUADRO 1
Tipología de Familias

ZONA*	MOTIVO DERIVACIÓN	TIPOLOGÍA DE FAMILIA	Nº DE HIJOS	SITUACIÓN LEGAL		
				TUT.	GUARDA	NO
Usera	Malos tratos	Nuclear	3	0	1	2
PARLA	Malos tratos	Reconstituida	4	4	0	0
Latina/NAVALCARNERO	Malos tratos	Monoparental	1	0	0	1
FUENLABRADA	Malos tratos	Monoparental	1	1	0	0
Centro	Abusos sexuales	Reconstituida	2	0	0	2
Usera	Abus. sex. extra fam.	Monoparental	1	0	0	1
Tetuán	Abusos sexuales	Nuclear	2	0	0	2
Carabanchel	Malos tratos	Divorciados	5	0	0	5
MÓSTOLES	Malos tratos	Reconstituida	2	1	0	1
ALCORCÓN	Adopción conflictiva	Adoptiva	2	0	1	1
GETAFE	Malos tratos	Monoparental	1	1	0	0
GETAFE	Abusos sexuales	Nuclear	3	1	0	2
Vicálvaro	Malos tratos	Nuclear	6	0	0	6
Vallecas/Salamanca	Abusos sexuales	Divorciados	3	3	0	0
San Blas	Abusos sexuales	Divorciados	7	7	0	0
Hortaleza	Abusos sexuales	Nuclear	6	6	0	0
Usera	Abusos sexuales	Acogedora	1	1	0	0
Vallecas	Abusos sexuales	Nuclear	1	1	0	0
Centro/TORREJÓN	Malos tratos	Divorciados	4	4	0	0
ALCALÁ DE HENARES	Malos tratos	Reconstituida	4	4	0	0
Arganzuela	Malos tratos	Reconstituida	1	0	0	1
FUENLABRADA	Malos tratos	Nuclear	4	0	1	4
VILLALBA	Adopción conflictiva	Adoptiva	1	0	0	1
Fuencarral	Malos tratos	Monoparental	4	0	0	4
Carabanchel	Abusos sexuales	Divorciados	1	0	0	1
S. FERNANDO DE HE.	Abusos sexuales	Divorciados	2	0	0	2
GETAFE	Abus. sex. extra fam.	Nuclear	3	0	0	3
GETAFE	Abus. sex. extra fam.	Reconstituida	2	0	0	2

* Las minúsculas corresponden a distritos de Madrid capital y las mayúsculas a otros municipios.

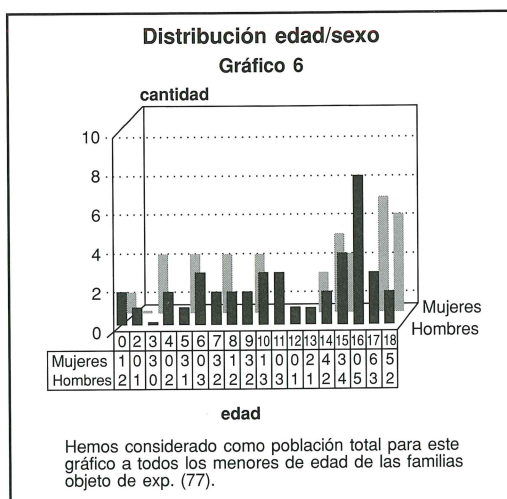
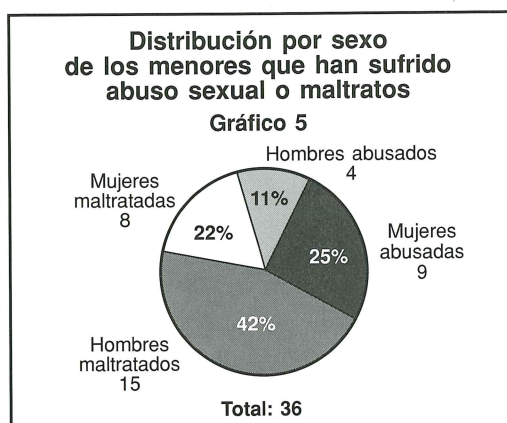
Distribución de los menores por edad/sexo

La distribución por sexo del grupo de menores que han sufrido malos tratos o abusos sexuales (total: 36), queda reflejada en el gráfico que se muestra a continuación.

Nuestra muestra nos permite apreciar que:

- 2 de cada 3 menores maltratados son varones
- 2 de cada 3 menores abusados son niñas.

Aunque es evidente que no se pueden extrapolar los datos, al menos nuestra muestra apunta a que el maltrato más frecuente en las mujeres es en forma de abuso sexual.



De los 77 menores objeto de la intervención, son frecuentes las derivaciones en los casos de adolescentes; así, destaca el elevado número de menores mayores de 14 años.

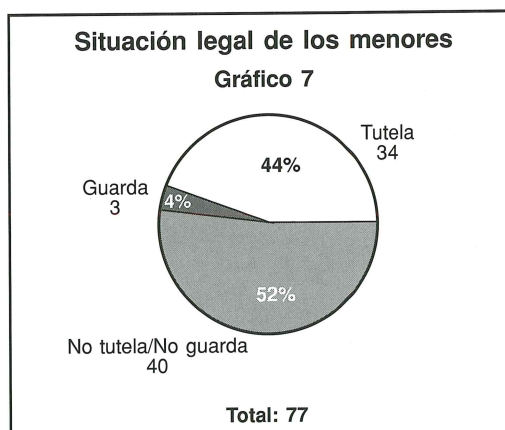
En 18 de los 28 casos, parece que los problemas surgen o se agudizan en el momento de la adolescencia del menor. Representa ésta una etapa crítica en el ciclo vital de la familia, con reajuste en los roles parentales (límites a marcar...) y rebeldía y procesos de diferenciación, identificación sexual, etc., por parte del adolescente. Todo esto tiene implicaciones prácticas a la hora de abordar un caso.

Situación legal de los menores

Para establecer la proporción de menores tutelados o guardados por la CAM, hemos tenido en cuenta su situación en el momento del inicio de la intervención y considerado para este gráfico el total de menores (77).

Así, hay:

- 34 menores tutelados por la CTM
- 3 menores guardados
- 40 menores, el resto, que no están tutelados ni guardados.



El procedimiento de intervención

En nuestro modo de plantear el abordaje de un caso, la intervención debe incluir tanto a la familia —ya sea nuclear y/o extensa— como a los diferentes agentes sociales que han intervenido o están interviniendo con esta familia. Pretendemos lograr no sólo una

estrecha colaboración, sino su implicación en el proceso del tratamiento.

Si bien, estos dos aspectos están muy interrelacionados y son inseparables en la práctica, en este trabajo los abordaremos por separado para poder analizarlos más en profundidad.

Así, distinguiremos entre: intervención familiar y trabajo de red.

Intervención familiar

Nuestra primera aproximación a la familia se lleva a cabo a través de la lectura del expediente que nos remite la CTM. Dicho expediente suele aportar una gran cantidad de datos con información intrafamiliar (la composición familiar, problemas que presentan, denuncias, etc.) a la vez que da cuenta de todas las intervenciones que se han realizado desde las diferentes instituciones (Servicios Sociales, Salud Mental, Centro de Acogida, la propia CTM...). Todo esto nos permite tener una visión holística y global de la situación familiar. Esta primera visión nos permite igualmente aventurar una primera hipótesis aproximativa.

Nos parece fundamental en este punto poder aclarar junto con el Equipo Técnico de la CTM, cuál es exactamente el encargo que se nos encomienda con cada familia.

Fase de la evaluación contextual

La primera fase de la intervención se caracteriza por ser una fase de evaluación, cuya finalidad es valorar la posible recuperabilidad del núcleo familiar y marcar los objetivos a conseguir, siendo el fin último e ideal el retorno definitivo de los menores a su núcleo familiar o asegurar las condiciones que eviten la salida de los mismos.

Esta primera fase la llamaremos «evaluación contextual» y comprende:

1. La lectura del expediente con la formulación de hipótesis aproximativas.
2. Reunión con los agentes sociales para la elaboración de un programa de intervención conjunta.

3. Visita a domicilio a la familia.

4. La evaluación propiamente dicha (diagnóstico y pronóstico).

Queremos subrayar la importancia que para nosotros tiene la visita a domicilio. Ésta se concierta con la familia previa llamada telefónica. En ella se favorece la convocatoria para las futuras sesiones de los miembros de la familia implicados en el problema.

Se trata del primer contacto directo con nuestro equipo. Allí conocemos a la familia en su medio, *in situ*, el barrio y sus condiciones socio-ambientales. Les damos a conocer nuestra responsabilidad en el caso y el encargo de la CTM por el que necesariamente se ha de producir el encuentro familia-equipo del CENYF. Dicho encuentro no siempre es fácil y pone de manifiesto la inevitable invasión en su vida privada (inevitable por la gravedad de los hechos acaecidos).

Con estos elementos pretendemos crear un contexto de colaboración familia/equipo para el tratamiento. Aunque la obligatoriedad del mismo por el mandato de la Comisión se explicita claramente.

En ocasiones también se utiliza la visita a domicilio cuando la familia ha dejado de concurrir a las citas en el CENYF y el tratamiento se ve, de este modo, interrumpido, sin que haya concluido. En estos casos, el objetivo de dicha visita es conseguir que la familia se «reenganche» con el tratamiento, dando a la visita el contenido de una sesión terapéutica.

La evaluación propiamente dicha con la familia se lleva a cabo en el Centro, con la participación directa o indirecta de los demás agentes sociales. Consta de una a cinco sesiones, dependiendo de la problemática y la particularidad de cada familia.

Finalizada esta fase de evaluación contextual, se realiza un informe para la CTM, donde a parte de quedar explicitada la dinámica familiar y sociorelacional, se elabora una propuesta concreta de intervención en función de la problemática y objetivos marcados.

Fase de tratamiento familiar

En el trabajo con la familia se establecen objetivos claros y precisos. A la vez, se pacta un contrato terapéutico con la familia en el que se fija un número de sesiones. Dependiendo de los objetivos marcados y de la singularidad de cada caso.

Entendemos que proponer un tiempo de tratamiento y un número de sesiones puede favorecer la evolución de la familia y también porque el CENYF no puede constituirse en un lugar de referencia permanente para la misma.

Cumplido este tiempo, siempre existe la posibilidad de un re-contrato si se considera necesario.

El cuadro, en el que se registra el número de intervenciones, puede ayudar a entender cómo se desarrolla el trabajo del Centro del Niño y de la Familia. Sobre él queremos hacer algunas consideraciones.

A) El número total de sesiones realizadas durante 1992 ha sido de 125. Hemos distribuido en cinco categorías las modalidades de las entrevistas según los miembros de las familias a los que resultaba más útil citar, en función de los objetivos propuestos.

De este modo, las 40 sesiones con la familia nuclear responden en su mayoría a las fases de evaluación —primeras entrevistas—. En un primer momento solicitamos siempre la presencia de todas aquellas personas que comparten el domicilio familiar.

El número más alto de sesiones (51) corresponde a las tenidas con la pareja de cónyuges. Ello es coherente con nuestra idea de que gran parte de los problemas que sufren los menores están directamente vinculados a dificultades de la pareja parental como padres competentes.

Es frecuente que en el avance del tratamiento dediquemos numerosas sesiones a que los padres puedan mejorar su relación y negociar entre ambos de forma eficaz algunos aspectos que le corresponden como padres. Esto ayuda a establecer un límite más

sano y claro entre los subsistemas, jerarquizando el parental.

Nos parece importante señalar que dichas intervenciones no se han convertido en terapia de pareja. Los padres han sido escuchados y cuestionados como padres con dificultades no como pareja con problemas. Los hijos han formado parte de las sesiones aun cuando no estuvieran físicamente presentes.

El hecho de que un número de las sesiones (25) se haya realizado con un único miembro de la pareja se debe, en gran medida, a la estrategia para abordar la intervención en los casos de padres divorciados y/o muy combativos entre sí. Estos encuentros individuales nos permiten preparar futuras sesiones conjuntas, o bien evaluar lo sucedido en las pasadas.

Por otra parte, realizamos entrevistas con el grupo de hermanos. En ellas pretendemos apoyar la idea de la distinción entre los subsistemas paterno y filial y, a la vez, potenciar la relación de ayuda fraternal. Esto permite ofrecer un lugar propio a los menores. Es un momento, además, para fomentar la co-ayuda y las alianzas entre ellos.

En cuanto al número de entrevistas mantenidas con la familia extensa, su pequeña cuantía se debe a dos causas:

- Particularidades de las familias con las que se ha trabajado (en muchos casos estos familiares o ya habían fallecido o residían fuera de la provincia).
- En algunas ocasiones ha sido más fácil realizar el trabajo con la familia extensa en visita a domicilio que con su asistencia a nuestro Centro.

B) Hay un tipo de estrategia de intervención que no ha sido recogido en el gráfico. Frente a determinadas dificultades de convocatoria, en ocasiones hemos procedido a transmitir a la familia nuestra visión del problema y nuestra obligación respecto a la CTM mediante carta certificada. Si bien no siempre ha servido para lograr que la familia asistiera al Centro, sí implica que la familia recibe un «ruido significativo» que puede favorecer el cambio

CUADRO 2
Evaluación numérica de las intervenciones

ZONA	SESIONES							VISITAS, Tel.		INFORMES	
	A	B	B*	C	D	ST	TOT	FAM	RED	FAM	RED
Usara	-	-	-	-	-	3	-	1	-	11	12
PARLA	-	-	1	-	-	-	1	1	3	7	18
Latina/NAVALCARNERO	-	5	2	-	-	3	7	3	3	23	8
FUENLABRADA	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	9
Centro	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
Usara	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
Tetuán	-	11	-	-	-	2	11	-	-	11	1
Carabanchel	1	-	-	-	-	-	1	-	-	8	2
MÓSTOLES	-	8	-	-	-	5	8	-	-	17	2
ALCORCÓN	2	1	1	-	-	3	4	-	1	7	6
GETAFE	3	-	-	-	-	-	3	-	6	11	38
GETAFE	5	8	-	2	-	4	15	1	3	11	18
Vicálvaro	2	-	-	-	-	6	2	4	3	6	8
Vallecas/Salamanca	3	1	5	-	-	7	9	5	2	29	17
San Blas	1	2	13	-	-	1	16	4	1	11	14
Hortaleza	1	3	-	-	-	-	4	3	2	8	18
Usara	6	-	-	-	-	-	6	2	2	6	8
Vallecas	4	-	-	-	-	3	4	1	3	9	18
Centro/TORREJÓN	-	3	2	-	-	3	5	2	3	14	11
ALCALÁ DE HENARES	1	3	-	-	2	2	6	1	3	4	14
Arganzuela	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	3
FUENLABRADA	2	2	-	1	-	2	5	2	-	10	12
VILLALBA	2	3	-	3	-	3	8	1	1	6	10
Fuencarral	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	4
Carabanchel	4	1	1	1*	-	5	7	1	1	34	6
SAN FERNANDO DE HE.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	5
GETAFE	2	-	-	-	-	-	2	-	1	1	8
GETAFE	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	6
TOTAL	40	51	25	7	2	52	125	36	43	248	276

L E Y E N D A	SESIONES	VISITAS Y CONTACTOS TELEFÓNICOS
	A: Familia Nuclear (padres e hijos)	FAM: Visitas y llamadas al domicilio familiar.
	B: Pareja	
	B*: Sólo un miembro de la pareja	
	C: Grupo de hermanos (*sólo uno)	RED: Visitas y llamadas a/de Servicios Sociales, Colegios, etcétera.
	D: Familia Extensa	
	ST: Desconocida o que no acuden	
	T: Total de sesiones	

o, en el peor de los casos, nos asegura que la familia conoce que pueden ser adoptadas otro tipo de medidas desde la CTM.

C) El alta:

- *Alta por finalización del tratamiento:* puede ser por mejoría o por consideración del equipo de que la intervención ha dejado de ser eficaz.

El alta por mejoría se produce cuando ha llegado a término el tratamiento. Este momento viene determinado por la consecución de los objetivos y la mejoría en la pauta socio-relacional que hizo posible los malos tratos. En estos casos los cambios en la estructura de la familia deben hacer prever que no se producirá de nuevo el maltrato/abuso.

- *Alta por falta de comparecencia.* En otros casos, se procede a dar el alta en el CENYF cuando o bien no se ha conseguido la convocatoria (a pesar de utilizar diferentes tipos de estrategias), o bien la familia abandonó prematuramente la terapia como una determinación unilateral.

D) El seguimiento. Consiste en una entrevista de evaluación seis meses después del momento del alta o finalización del tratamiento. El objetivo es poder evaluar el mantenimiento de los cambios producidos en el sistema familiar durante el tratamiento y conocer la evolución del mismo en este tiempo.

La entrevista de seguimiento representa para la familia un tipo de presencia institucional: «la institución está aún pendiente de evaluar la evolución de la situación».

Una vez realizado el seguimiento, es cuando ya hablamos de *alta definitiva* y procedemos al archivo del expediente.

E) El informe como instrumento de la intervención. Consideramos el informe como una estrategia y una parte de la intervención. El informe es *único* en tanto en cuanto es el mismo para la CTM, para los profesionales encargados del caso y para la propia familia. De esta manera, la misma sabe en todo mo-

mento lo que pensamos y las medidas previsibles a adoptar.

Esto es así ya que no es infrecuente encontrar a familias a las que no se les ha explicado claramente el motivo de la retirada de sus hijos, o que desconocen la existencia de las denuncias. Pretendemos ser *transparentes* con la familia, para evitar así una falsa alianza que no haría sino entorpecer la intervención y sus resultados. Tendrán conocimiento de cualquier medida que se piense adoptar, disminuyendo de este modo las posibilidades de potenciales explosiones de violencia.

Es importante que el informe no sólo sea descriptivo, sino también explicativo y comprensivo acerca del funcionamiento del sistema familiar en relación al maltrato-abuso.

Su carácter de informe único (cuya idea recogimos de los trabajos de S. Cirillo) le confiere un nivel de gran complejidad; ha de ser terapéutico para la familia, útil para la red de operadores y ha de contener los indicios y variables suficientes para que la CTM pueda valorar y decidir.

Trabajo de Red

Entendemos por «Red» el sistema formado por todos los interventores sociales para los cuales esta familia ha sido objeto de intervención.

Nuestra experiencia es que las familias que nos son derivadas, frecuentemente, inter-actúan con todo un «ejército» de profesionales pertenecientes a diferentes ámbitos (educativo, sanitario, judicial, etc.). No resulta raro que, en estas ocasiones, la familia tenga dificultades para contextualizar quién es quién.

Pensamos que debe existir un trabajo de coordinación interinstitucional entre los diferentes agentes sociales (Servicios Sociales Generales, Centro de Atención a la Infancia, Centros de Protección, Colegios...) y el equipo del CENYF, para conseguir una línea común de trabajo y marcar unos objetivos terapéuticos comunes.

Considerando las familias atendidas en el CENYF durante 1992, observamos cómo un alto porcentaje (71%) de las mismas poseen una larga historia previa con instituciones.

Por eso, creemos que no es aconsejable intervenir directamente con la familia sin antes haber contactado y llegado a acuerdos con los diferentes agentes sociales. De esta manera, se evita el riesgo de orientar el trabajo en direcciones distintas, lo cual nos haría prever un mal pronóstico en la intervención.

Realizamos una reunión con los agentes sociales más próximos al caso. La finalidad es:

1. Poder conocer más directamente la información que obra en el expediente, así como las intervenciones realizadas.
2. Aportar la visión que el CENYF tiene del caso a partir de la lectura del expediente.
3. Crear un contexto de colaboración que implique a estos profesionales en el proceso terapéutico y marcar una línea de trabajo común. En coherencia con este objetivo, invitamos al(los) profesional(es) a participar en alguna sesión detrás del espejo unidireccional.

Pensamos que sería un error epistemológico dicotomizar el trabajo con el(los) menor(es) por un lado desde el internado y con la familia desde el CENYF.

Sin una coordinación plena, corremos riesgo de discriminar erróneamente entre el «bien del niño» y el «bien de la familia», y que esto interfiera en el proceso del tratamiento.

Por otra parte, el hecho de haber mantenido este trabajo con la Red, facilita el momento del alta en el CENYF, cuando el caso deba volver a ser atendido en los servicios de su zona.

No sólo la familia puede considerarse como un sistema, sino que la acción institucional puede concebirse como un todo en el cual las actuaciones de los diferentes actores (familia, profesionales) se determinan mutuamente. Por eso nos parece tan importante la coherencia entre los diferentes operadores sociales.

Resultados obtenidos

Durante el año 1992, de las veintiocho familias atendidas, quince ya estaban en tratamiento el año anterior, y las otras trece son casos derivados por la Comisión de Tutela del Menor en ese año.

Nuestro balance de los resultados obtenidos en los tratamientos es el siguiente:

Número de casos dados de alta: 23

1. Altas por cumplimiento de los objetivos marcados en el contrato terapéutico: 13
En 4 de ellos ha transcurrido el tiempo suficiente (seis meses) para efectuar la entrevista de seguimiento y hemos podido comprobar la permanencia y estabilidad de los cambios conseguidos (en tres de estos casos, la apertura del expediente en la CTM se debía a denuncia por abusos sexuales, y el cuarto por malos tratos físicos). En estos casos, la mejoría (el cambio en la pauta relacional) se mantiene. Han desaparecido —o han sido aclarados— los motivos por los que fueron derivados.
2. Se han producido cinco abandonos del tratamiento (pese al contexto coactivo con el que trabajamos). En dos de ellos consideramos que se habían alcanzado mejoras parciales. Con las tres familias restantes, la intervención pensamos que no pudo mejorar la situación. Estos eran casos de familias «crónicas» atendidas durante bastantes años por diversas instituciones.
3. En dos casos la intervención finalizó con la separación del menor del ámbito familiar (uno se trataba de una adolescente que ingresó en una residencia fuera de Madrid y en el otro se valoró la conveniencia de buscar un acogimiento familiar).
4. Asimismo, hubo tres familias donde, a pesar de emplear diferentes estrategias (cartas certificadas, telegramas, visitas a domicilio, etc.), no fue posible obtener su colaboración para el tratamiento.
5. Nuestra intervención continúa en cinco casos. En tres de estas familias el tratamien-

to se encuentra cercano al final y creemos que tienen un buen pronóstico.

Si atendemos a los veintitrés casos finalizados y entendemos como «resultado exitoso» la consecución de los objetivos marcados (siendo conscientes del reduccionismo que implica esta clasificación, ya que rara vez los resultados son totalmente obtenidos o en absoluto conseguidos) encontramos que:

Tratamientos exitosos: 13	
Tratamientos no exitosos: 10	5 abandonos prematuros (mejorías parciales).
	2 Separaciones de menores.
	3 No fue posible la intervención.

Nos parece que dadas las dificultades del contexto en el que trabajamos, estos porcentajes (si bien de una muestra tan pequeña que no es posible establecer conclusiones) son optimistas.

Somos conscientes de que es preciso continuar trabajando con el fin de definir e identificar lo más posible aquellos indicadores que puedan dar cuenta de los cambios conseguidos y traducirlo en términos comparables. Sin embargo, es este un campo donde cada problemática familiar es única y diferenciada de las demás por características propias.

Las implicaciones legales y prácticas que los peritajes tienen para los menores exigen que los profesionales seamos extremadamente cautos antes de manejar dichos indicadores.

Algunas reflexiones a modo de conclusión

La elaboración de los datos cuantitativos y la descripción del proceso de intervención

que hemos presentado nos dan indicios para reflexionar sobre la influencia de otras variables.

Se trata de factores para los que, una vez más, es difícil encontrar indicadores cuantitativos. Sin embargo, sabemos que están presentes y que tienen incidencia en la evolución de los casos y en la efectividad/rentabilidad de nuestro trabajo. Es preciso tenerlos en cuenta.

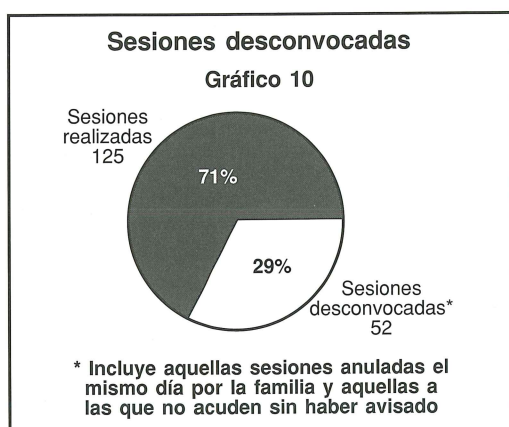
Hemos elegido los cinco aspectos que nos parecen más relevantes:

- Los criterios de derivación.
- La fluidez de las derivaciones.
- El contexto coactivo.
- La historia institucional previa de las familias atendidas.
- La importancia de supervisar el trabajo.

Los criterios de derivación

Los criterios que la Comisión de Tutela utiliza para solicitar nuestra intervención constituyen el marco de referencia de nuestro trabajo. Ya han sido descritos en la primera parte de este artículo. Sin embargo, queremos señalar cómo a través del último criterio («cuando el proceso de intervención se haya interrumpido o haya dejado de ser efectivo»), hay ocasiones en las que se trata de familias que se han negado a ser atendidas desde otros recursos especializados (Servicios Sociales especializados, Salud Mental...). Este es un aspecto de la derivación que condiciona el pronóstico negativo de la intervención. Nuestra experiencia es que con un porcentaje elevado de esos casos, la intervención del CENYF no hace sino repetir, con diferente estrategia, otros fracasos institucionales, que no han podido ayudar a la familia.

Ésta es una de las razones que explica el elevado número de sesiones desconvocadas. Una parte importante de nuestros esfuerzos se dirigen a confirmar aquello que otros interventores sociales ya han apuntado: la negativa de las familias a ser objeto de intervención por parte de los profesionales.



La fluidez de las derivaciones

Parece evidente que en el tipo de problemática con el que trabajamos, las posibilidades de cambio aparecen ligadas al hecho de que la intervención pueda llevarse a cabo en el momento mismo de la crisis familiar.

Por esta razón pensamos que es importante poder atender los casos con agilidad.

La falta de un ritmo constante en las derivaciones ha hecho que, en ocasiones, hubiera familias en espera de poder ser atendidas, lo que ha repercutido negativamente en los tratamientos.

Contexto coactivo

Un aspecto clave para el pronóstico de la intervención viene dado por la posibilidad o no de crear «un contexto de colaboración con la familia»; pasar de la obligatoriedad a la motivación.

Esto es posible porque el hecho de que estas familias no hayan demandado ayuda no significa que se encuentren cómodas con su situación. La experiencia nos ha enseñado que siempre que ha aparecido un episodio de malos tratos existe una situación de enorme malestar y frustración.

El mensaje que transmitimos a las familias para solicitar su apoyo es el siguiente:

«El sistema terapéutico —terapeutas del Centro más otros agentes sociales— necesita su cola-

boración para poder ayudar a la Comisión de Tutela a decidir que es lo mejor para sus hijos».

Cuando este apoyo no se consigue la creación de un contexto coercitivo con mandato expreso de la CTM no es siempre suficiente para conseguir que determinadas familias acepten la intervención. No podemos establecer una correlación directa entre aceptación del tratamiento y tutela del menor. Nuestra apreciación es que dicha medida, aunque facilita, no determina la viabilidad de la intervención.

Por otra parte, sorprende observar cómo algunas familias mantienen vivas, durante años, estériles peleas con las instituciones. Esto les hace rechazar cualquier intento de acercamiento por parte de un profesional, aunque éste pertenezca a otra institución que nada tiene que ver con aquella en la que se produjo el conflicto, la familia le contextualiza como tal.

Con este tipo de familias, a veces no existe otra posibilidad que admitir su voluntad de no ser ayudadas, y/o adoptar, en caso que sea necesario, medidas de separación de los menores, si existe situación de grave riesgo.

Historia institucional previa

Nos parece importante destacar estos datos porque pensamos —y hemos comprobado— que la historia institucional de la familia condiciona las posibilidades de intervención y el pronóstico de la misma.

En aquellas familias que hasta el momento de producirse la intervención de la CTM no han sido objeto de acción institucional alguna, nuestra intervención resulta más ágil (clara y eficaz).

En el extremo opuesto nos encontramos con lo que la bibliografía especializada denomina *familias multiproblemáticas o multiservicios*. Éstas son usuarias habituales de los Servicios Sociales, y, en el tiempo, se ha estructurado una relación crónicamente dependiente de la familia con los Servicios. Es frecuente que en ellas la intervención de los profesionales se remonte a muchos años

atrás y la labilidad de los límites y fronteras de estos sistemas haya hecho que los profesionales hayan tomado papeles que serían propios de la familia. No es raro que, en estos casos, la aparición de episodios de malos tratos e incluso la sospecha de abusos sexuales, sea sólo un ingrediente más en medio de una situación social y relacionamente caótica.

Este tipo de familias ofrece grandes dificultades de convocatoria y exige una gran dedicación en tiempo. Además, las posibilidades de obtener una modificación relacional están mediatizadas por otros muchos factores (hacinamiento, pobreza extrema, toxicomanía, etcétera) y aun en el caso de que ésta se consiga, las expectativas de que los cambios se estabilicen en un contexto tan inestable y frágil son poco esperanzadoras.

La importancia de la supervisión

Por último, no es posible hacer una evaluación de nuestro trabajo sin hablar de la supervisión. Este aspecto —cuya necesidad es ampliamente reconocida en otros campos— aún es casi inexistente en el área de los servicios sociales.

Sin embargo, creemos que la implantación de la supervisión es necesaria en todo tipo de intervención psicosocial. La concebimos como una «instancia de visión global» del sistema terapéutico y de los abordajes realizados.

Dicho de otro modo, se trata de un marco de referencia desde donde reflexionar a distancia y objetivar lo que ocurre en el sistema terapéutico.

La supervisión nos facilita:

a) El contenedor emocional de los terapeutas:

Para que un terapeuta pueda producir cambios es necesario un cierto involucramiento emocional. Esta implicación es el pasaporte para «entrar y salir» en la familia y, de este modo, poder entender y contextualizar las situaciones problema, así como su mejor abordaje.

Los supervisores, desde la distancia emocional están en posición de adoptar y ofrecer una visión diferente que enriquece a la de los terapeutas. Esto nos parece importante en cualquier intervención. Más aun cuando se trata de una problemática que conlleva una gran carga emocional.

Asimismo, la supervisión permite una objetivación y reflexión crítica acerca de los límites existentes en el interior del sistema terapéutico (familia/red/terapeutas).

b) El control de la intervención psicosocial:

La supervisión es una herramienta importante a la hora de analizar el contexto en el que se desarrolla la intervención y facilita el discernimiento sobre cuáles serán en cada caso las estrategias más eficaces.

Pensamos que la supervisión constituye una «brújula» que permite en todo momento fijar la orientación de la intervención, un espacio de reflexión que ayuda a identificar «todos los elementos que influyen en la comunicación sin ser generalmente explicitados» (Mara Selvini, 1981). Sin ella, el abordaje de estas familias resultaría una tarea técnicamente más pobre, emocionalmente más pesada y, en la práctica, menos eficaz.

MODELOS DE EVALUACIÓN

Nota: Los artículos que aparecen a continuación, cuyo autor es el profesor Evert Vedung, titulados «Modelos de evaluación» y «Utilización de la evaluación», corresponden a sendos capítulos del libro *Evaluation in Politics and Public Administration (La evaluación en la política y Administración Pública)*, que se publicará en el transcurso del año 1993. Este libro está concebido como texto especializado para universidades, institutos de estudios, organismos públicos, ayuntamientos y consultorías. Fue publicado en sueco a finales de 1991 y se utiliza en universidades y organismos públicos de toda Escandinavia. Asimismo, estos trabajos fueron presentados en la Conferencia Internacional sobre Evaluación de Programas Sociales, organizada por el INSERSO en Madrid durante el mes de noviembre de 1992.

Agradecimientos

Deseo expresar mi sincero agradecimiento a Antonio Martínez Maroto, jefe de área de asistencia técnica del Instituto Nacional de Servicios Sociales, y a la profesora Rocío Fernández Ballesteros de la Universidad Autónoma de Madrid, por invitarme a la Conferencia sobre «Evaluación de Programas Sociales». Así como al profesor Miguel Ángel Verdugo Alonso, de la Universidad de Salamanca, por conducirme a través de la vieja Castilla a su venerable universidad, para asistir a la inauguración de su curso. Estoy profundamente agradecido al INSERSO por traducir mis trabajos al castellano, haciendo posible su publicación en esta revista. Gracias también a Laila Grandin, Departamento de Gobierno de la Universidad de Uppsala, que me ha facilitado su colaboración en aspectos concretos de la conferencia y la publicación.

Concepto de evaluación

En estos artículos, el autor define la evaluación como un mecanismo «Ex-post» para la exposición y valoración de la implementación, resultados y logros de las políticas y

programas públicos con el propósito de generar posteriores decisiones. Aunque simple, e incluso de sentido común, esta definición conlleva algunas implicaciones.

En primer lugar, la evaluación es una actividad «ex-post». Para evitar dificultades conceptuales, se excluyen las valoraciones «ex-ante» de programas y políticas en consideración pero todavía no en funcionamiento.

En segundo lugar, aunque la valoración del impacto es crucial, ésta o bien compromete o bien incluye la monitorización del rendimiento y de la implementación.

En tercer lugar, la evaluación no se limita a los programas formulados por las agencias, sino que también incluye las políticas parlamentarias de mayor nivel.

En cuarto lugar, la evaluación no se restringe al estudio del logro de objetivos previamente fijados, sino que admite e incluso destaca el estudio de los efectos secundarios y perjudiciales y las valoraciones frente a objetivos y expectativas.

Por último, aunque no concebida como investigación científica únicamente, la evaluación

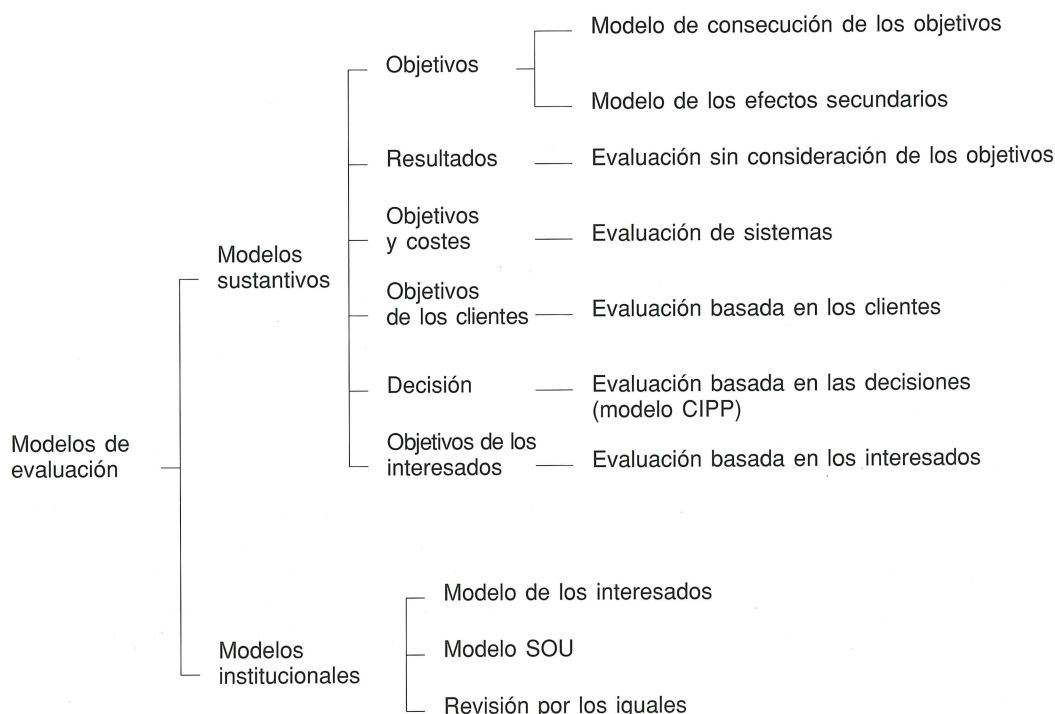


Figura 1. Modelos de evaluación

genera una búsqueda de datos sistemática y excluye deducciones realizadas a la ligera. Esto implica que la evaluación se encuentra en la encrucijada entre la investigación, las prácticas políticas y la realización de programas.

A modo de introducción

Existe un profundo desacuerdo en torno a las bases metodológicas y las orientaciones prácticas de la investigación en materia de evaluación. Hay docenas de enfoques suficientemente sistematizados como para aparecer en la literatura. Por fortuna, y tal como sugieren Guba y Lincoln (1981: 8, 11 ss), House (1980) y muchos otros, la mayoría de estos enfoques pueden reducirse a unas pocas escuelas fundamentales. El criterio de distinción más parco, y desde el punto de vista de la política o de la ciencia política más fructífero para efectuar esta reducción de re-

dundancias, es el de qué organizadores utilizan. El organizador es el punto de partida lógico de la evaluación. Es la pregunta básica que se plantea en la evaluación¹.

En la figura 1 aparece una taxonomía de los modelos de evaluación clasificados en función de los organizadores.

Repitamos, desde el punto de vista de la ciencia política o de la política a secas, la principal línea de demarcación distingue entre modelos centrados en la materia propiamente dicha de la evaluación, y los modelos que señalan cómo debiera organizarse el trabajo de evaluación. Los primeros se denominan modelos sustantivos, y los segundos

¹ Véase una enumeración de modelos de evaluación en Madaus *et al*, 1963, Guba y Lincoln 1981, y House 1980. En Shadish Jr *et al* 1991 se analizan modelos de evaluación desarrollados, por ejemplo, por Weiss, Wholey, Scriven, Rossi, Cronbach y Staker.

institucionales. Aparte de la clásica evaluación de la consecución de los objetivos, los modelos sustantivos incluyen la evaluación de los efectos secundarios, la evaluación sin consideración de los objetivos y la evaluación de sistemas. Además, la evaluación basada en los clientes, la evaluación basada en las decisiones y el modelo de los interesados son otros ejemplos de modelos sustantivos. Entre los modelos institucionales se cuentan el modelo de revisión por los iguales, una variante del modelo de los interesados, y finalmente lo que denominamos el modelo SOU sueco. Nuestra exposición comenzará por los modelos sustantivos.

Evaluación de la consecución de los objetivos

El enfoque clásico del problema de la evaluación es el que se basa en la consecución de los objetivos. Las preguntas clave de la evaluación de la consecución de los objetivos son dos: ¿Concuerdan los resultados con los objetivos del programa? ¿Son los resultados fruto del programa? Estos dos aspectos pueden denominarse supervisión de los resultados y valoración del impacto.

La evaluación de la consecución de los objetivos es un ejemplo de sencillez y lucidez. El primer paso lógico comporta la identificación de los objetivos del programa, la determinación de su significado real y de su rango, y su conversión en objetivos conmensurables. Los pasos segundo y tercero consisten en determinar hasta qué punto estos objetivos preconcebidos se han puesto en práctica y si el programa ha estimulado o desalentado la realización de los objetivos.

El modelo de consecución de los objetivos pretende ofrecer una solución objetiva al problema de las pautas de valor en la evaluación. Toda evaluación exige dimensionar el mérito para calificar sobre esta base el programa. Puesto que los objetivos del programa están especificados explícitamente en la

legislación original o en el trabajo preparatorio, pueden establecerse empíricamente, a través de un acto de interpretación. Al juzgar los resultados del programa partiendo de sus objetivos, el evaluador puede evitar la adopción de un punto de vista personal y subjetivo sobre los méritos y deméritos de los programas a evaluar. Su trabajo se desarrollará con arreglo a los cánones de la ciencia social ajena a los valores. La evaluación de la consecución de los objetivos es lo que Scriven (1991:30) ha denominado una evaluación secundaria o de segunda mano: la evaluación desde el punto de vista de otros.

La evaluación de la consecución de los objetivos es un modelo sustantivo basado en los objetivos. Es sustantivo en la medida en que se centra en cuestiones sustantivas, no organizativas, que deberán plantearse en el estudio. Y está basado en los objetivos porque el organizador que caracteriza la evaluación de la consecución de los objetivos son los objetivos del programa. Como escribe Ernest House (1980:26):

Considera especificados los objetivos del programa y seguidamente reúne pruebas que permitan determinar si se han alcanzado dichos objetivos. Los objetivos sirven de fuente exclusiva de pautas y criterios. El evaluador determina qué pretenden lograr los autores del programa según ellos mismos. La discrepancia entre los objetivos declarados y los resultados es la medida del éxito del programa.

Esto no implica, en términos prácticos, que las evaluadoras deban proceder antes que nada a buscar los objetivos. Lo crucial es que los objetivos son el punto de partida lógico. Después de todo, las dos principales tareas de la evaluación, según los defensores del modelo de la consecución de los objetivos, consisten en determinar si los objetivos preconcebidos del programa se han logrado realmente y si el programa ha contribuido a su consecución.

Utilizamos aquí el concepto de programa en un sentido muy general. Los programas pueden referirse a un cambio organizativo o

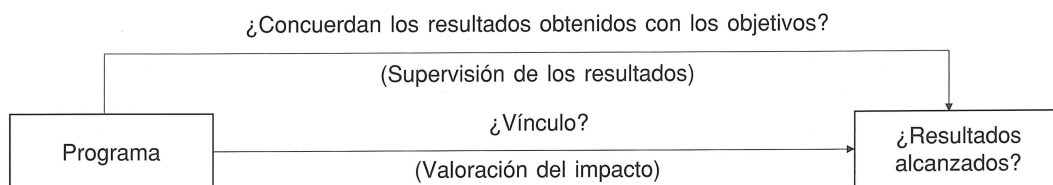


Figura 2. Evaluación de la consecución de los objetivos

a la sustancia política. Pueden consistir bien en amplias reformas sustantivas o importantes mandatos legislativos adoptados por el Parlamento, bien en minúsculos apartados de pequeños programas sustantivos lanzados por un organismo o un órgano municipal responsable de la toma de decisiones. El concepto de programa también abarca conglomerados de numerosos programas singulares, leyes, reglamentos, campañas de información, etc. Puede, que en vez del concepto de programa habría que utilizar términos más generales, como el de la intervención o input. Para nuestro análisis de la evaluación de la consecución de los objetivos no tiene importancia el tipo de programa ni el nivel político o administrativo en el que se instituye.

La figura 2 refleja la anatomía simple de la evaluación de la consecución de los objetivos.

La primera parte de este modelo, la mediación del grado de consecución de los objetivos, genera dos diferentes actividades que conviene separar: 1. Clarificación de los objetivos del programa (función objetivo); 2. La medición de la consecución real de los objetivos preconcebidos del programa (función de cumplimiento de los objetivos). La segunda parte del modelo consiste en determinar hasta qué punto el programa ha contribuido a la consecución de los objetivos (función causal) (Lane 1987).

Veamos un ejemplo ilustrativo. El objetivo del Plan de Ahorro Energético en los Edificios Construidos, promulgado en Suecia en 1978, consistía en reducir «el consumo anual neto de energía» de los edificios existentes en 1988 en aproximadamente 35 TWh con respecto al año de referencia de 1978. Esta

reducción representaba aproximadamente el 30 por 100. Para lograr este objetivo se destinaron fondos públicos al aislamiento de viviendas, al acondicionamiento de edificios industriales y comerciales, y a actividades de control y asesoría en materia energética. Una evaluación de la consecución de los objetivos del Plan de Ahorro Energético obligaría a investigar si el consumo neto anual de energía (en cualquier unidad de medida) de los edificios existentes en 1978 fue realmente 35 TWh más bajo a finales de 1988 y si este resultado real podía atribuirse a la reforma adoptada.

Este ejemplo refleja claramente que el modelo de consecución de los objetivos presupone también alguna idea en relación con el lapso de tiempo que puede transcurrir antes de lo previsto para la consecución de los objetivos. En otras palabras, las evaluadoras de la consecución de los objetivos han de saber cuando procede formular un juicio sobre la consecución de los objetivos. En nuestro ejemplo, el lapso de tiempo, de diez años, figuraba en el programa.

Mientras que la «evaluación de la consecución de los objetivos» es un término común en la literatura, también se utiliza a menudo el término de «evaluación del logro de los objetivos». También existen otras denominaciones como «el modelo racionalista», «el enfoque basado en los fines» y «el enfoque conductista de los fines»². Sin embargo, todos estos

² Logro de los objetivos: Scriven 1991:174; basada en objetivos: véase House 1980, 26 y ss, modelo de consecución de los objetivos: Kaufman y Thomas 1980, 126 y ss.; basada en los fines: véase Guba y Lincoln 1981, x; modelo tayloriano: Guba y Lincoln 1981, 3 y ss, House 1980, 27; enfoque conductista de los fines: House 1980, 26 y ss.

nombres, incluido el utilizado por nosotros, son un poco engañosos. Diversos enfoques planteados como alternativas al modelo de consecución de los objetivos también se ocupan de los objetivos y fines. Por consiguiente, resulta un tanto falaz hablar del «modelo de los objetivos» o del «enfoque basado en los fines». El término de «evaluación racionalista» es malicioso por la razón de que puede implicar que otros modelos son «irracionales» o «no racionales», lo que por supuesto no es el caso. A falta de mejores alternativas, nos quedaremos con el término de «evaluación de la consecución de los objetivos».

El lado fuerte del modelo de consecución de los objetivos

En la literatura publicada hasta ahora, el modelo de consecución de los objetivos reinaba sin oposición. La evaluación de programas se identificaba incluso con la valoración de la consecución de los objetivos, un hecho que ha quedado claro en un capítulo anterior dedicado al concepto de evaluación. Sin embargo, a partir de los años setenta la evaluación de la consecución de los objetivos ha estado sometido a un constante fuego de artillería. Hoy en día, nadie está en condiciones o tiene agallas para alzarse en su defensa.

Sin embargo, existe una razón contundente a favor de la valoración de la consecución de los objetivos. Está fundada en la noción de la primacía de la cadena de control parlamentaria y, por consiguiente, en una perspectiva democrática.

Los objetivos de un programa gubernamental difieren de los que se plantean en otros ámbitos de la vida social debido a su institucionalización a través de una maquinaria formal de toma de decisiones. Son promulgadas pública y oficialmente, en asambleas políticas, por los representantes del pueblo. Los procedimientos de toma de decisiones de los organismos políticos vienen fijados por reglamentos formales, hasta tal punto que no tienen parangón, por ejemplo, en empresas, asociaciones voluntarias o familias. Se supo-

ne que los líderes políticos cumplen las normas de la Constitución y las normas de procedimiento del Parlamento y del Estado. Una vez se produce una decisión en este sistema, adquiere un *status* que no puede compararse con las decisiones de otros organismos sociales. El hecho de que los objetivos programáticos sean fruto de la maquinaria formal del Estado para la toma de decisiones hace que todos ellos resulten más significativos. Es un mérito del modelo de consecución de los objetivos que reconozca este hecho, a menudo ignorado por quienes estudian las organizaciones generales.

Los objetivos del Estado democrático ocupan una posición especial por la razón suplementaria de que nacen bajo el signo de la responsabilidad. En principio, los políticos no sólo han de tener en cuenta sus deseos, sino también los recursos disponibles. Los intereses particulares, como los diversos grupos de presión, pueden plantear exigencias y fijar objetivos sin tener en cuenta el interés general o la situación económica.

En la prolongación de esta convicción en torno al *status* especial de la cadena de mando parlamentaria se encuentra el ideal profundamente arraigado de los administradores públicos como herramientas obedientes de los representantes electos. Los funcionarios han de servir a sus superiores políticos al margen de su idiosincrasia y sus sentimientos personales hacia la valía de los programas y de sus lealtades partidarias. Han de servir a sus jefes *sine ira et studio*, con imparcialidad.

Dos de las razones que a menudo se aducen en contra del modelo de consecución de los objetivos, son excesivamente insensibles a este aspecto democrático. Una de ellas tacha el modelo de peligrosamente elitista: forma parte de las necesidades de los reformadores y otros grupos destacados del sistema de toma de decisiones, pues son estos adalides del poder quienes desean saber si se han cumplido los objetivos del programa.

Esta crítica olvida que el cumplimiento de los objetivos es de suma importancia desde

el punto de vista del ciudadano. Éste ha de estar interesado en saber si las políticas adoptadas cumplen realmente lo que prometen. Supongamos que los representantes de los ciudadanos, los políticos electos, han prometido en una campaña electoral implantar una reforma de las pensiones que proporcionará a todo el mundo una jubilación económicamente asegurada. Al cabo de cierto tiempo, salta a la vista que estos objetivos no se cumplen. El electorado ha de estar muy interesado en conocer la situación al respecto cuando haya de juzgar los logros de sus representantes y las políticas anteriores de cara a las siguientes elecciones.

La segunda objeción a esta crítica de omitir de la responsabilidad y la perspectiva del ciudadano da a entender que los objetivos programáticos iniciales pueden tornarse obsoletos como vara de medición. Tomando los objetivos iniciales como punto de partida, la evaluadora corre el riesgo de adoptar un punto de vista anticuado cuando presenta su informe. El resultado no puede utilizarse en el siguiente ciclo de toma de decisiones.

La plausibilidad de esta objeción depende de qué objetivos cambian y para quién está pensada la evaluación. Si el cambio de objetivos se produce entre los políticos, para ellos la evaluación realizada a la luz de los objetivos oficiales, supuestamente obsoletos, no revestirá ningún interés. Pero sí será de gran interés para la ciudadanía en su papel soberano, porque para ella los objetivos oficiales siguen siendo válidos y quizá desee exigir responsabilidades a los políticos por desecharlos. Si el cambio de objetivos transpira sutilmente en el organismo estatal, o en un nivel inferior, en los procesos de ejecución, y el programa sufre una modificación radical a causa de ello, la evaluación a la luz de los objetivos oficiales anticuados no tendrá ningún interés sustancial para estos grupos, pero será sumamente relevante para los ciudadanos y los políticos responsables, pues los organismos y realizadores de los niveles inferiores son sus subordinados y ejecutores

a los que quizá deseen exigir que rindan cuentas.

En suma, el modelo de consecución de los objetivos tiene algunos puntos favorables con respecto a su sesgo inherente a favor de la cadena de control parlamentaria y la democracia representativa, y en especial propicio a la «perspectiva a vista de rana» que tienen los ciudadanos. En este contexto se ha hecho hincapié en la perspectiva de los ciudadanos, pues está totalmente ausente en el discurso internacional en torno a la evaluación de los programas públicos.

Una segunda razón, que confieso es menos importante, a favor del modelo de consecución de los objetivos, reside en su atractiva sencillez. Puesto que sólo abarca dos cuestiones importantes, es muy fácil de recordar y aplicar.

Por otro lado, el modelo de consecución de los objetivos también adolece de persistentes defectos y puntos débiles, que pasamos a comentar seguidamente.

Los defectos del modelo de consecución de los objetivos

Al centrarse en el logro de los objetivos, el modelo de consecución de los mismos no presta atención alguna a los costes³. El cumplimiento de los objetivos puede haber comportado sustanciales sacrificios en términos de dinero, tiempo y esfuerzo humano; aspectos que se omiten absolutamente en toda valoración del grado de consecución de los objetivos del programa. Esta falta de consideración de los costes revela de por sí que el modelo de consecución de los objetivos no puede aspirar a ser el único modelo válido de evaluación de la política pública.

Duele aún más la crítica esgrimida frente a la evaluación de la consecución de los objetivos en su pretendido ámbito de competencia propio. Uno de estos argumentos contundentes

³ Véanse críticas del modelo de consecución de los objetivos en Deutscher 1976 y Meyers 1981, 110 y ss. La exposición de Chen 1990, 168 y ss es muy clara e interesante.

tes, señala que los objetivos programáticos resultan deficientes como pautas de mérito, debido a su vaguedad.

Aunque es una perogrullada, la supuesta vaguedad omnipresente de la política y de los objetivos programáticos aparece repetidamente en la literatura de análisis político. Tanta aceptación merece la idea general que se realizan muy pocos esfuerzos por señalar en qué sentido los objetivos políticos son turbios. Sin embargo, es conveniente distinguir tres tipos de indeterminación de los objetivos. En primer lugar, determinados objetivos pueden ser ambiguos y tener dos o más significados al mismo tiempo. Probablemente, la ambigüedad es harto excepcional en el lenguaje político. En segundo lugar, determinados objetivos pueden adolecer de vaguedad, en el sentido de que el límite que circunscribe su alcance está desdibujado. La vaguedad aparece en la retórica política. En tercer lugar, la vaguedad viene generada también por el problema de los objetivos múltiples. El problema de los objetivos múltiples también está muy extendido en la política, pues asoma no sólo en programas particulares, sino también entre diferentes programas.

En relación con la mayoría de grandes programas de reformas se presentan regularmente impresionantes relaciones de objetivos diversos. Mientras que uno de ellos puede aparecer como el principal, a menudo también se dice que ha de conjugarse con todos los demás, que quizá sean potencialmente contradictorios. Muchas veces, determinados aspectos de los objetivos son vagos. Además, no se indican los necesarios efectos acumulativos de los distintos objetivos, lo que impide dilucidar, en estas listas de objetivos, un resultado singular, transparente y esperado. Por tanto, los objetivos programáticos no proporcionan una guía segura para orientar el trabajo de investigación empírica. No son suficientemente claros para resultar útiles en tanto que pautas de valor que permitan medir el éxito o el fracaso.

La normativa gubernamental relativa a la gestión forestal en Suecia contiene un dossier de objetivos individualmente vagos y colectivamente contradictorios. El primer artículo de la Ley de Gestión Forestal estipula que los bosques deben gestionarse de manera que se garantice su capacidad para producir madera de modo sostenido. Sin embargo, la ley también declara que hay que prestar atención asimismo a la protección de la naturaleza y otros intereses societarios. La explotación forestal debe considerar debidamente la función de los bosques respecto al hábitat de plantas y animales, su papel en el equilibrio hidrológico y el microclima, la vida al aire libre y el ocio. Hay que prestar atención a los valiosos entornos culturales y paisajes.

Sin embargo, no se estipula la manera exacta en que habría que conjugar un alto nivel de producción sostenida de madera con los demás objetivos. Esto quizá sea prudente, pues resultaría difícil especificar centralizadamente cómo realizar la correspondiente ponderación en cada caso local. Sin embargo, esta prudencia genera dificultades para el modelo de consecución de los objetivos, pues el programa no establece claramente un resultado previsto.

Si la evaluadora esgrime la noción de objetividad, que es un dogma fundamental de la evaluación de la consecución de los objetivos, no podrá destilar de los objetivos formulados un resultado global, claro e indiscutible. Para lograrlo, probablemente habrá de interpretar y clarificar los objetivos programáticos, lo que implica abandonar la esfera de la ciencia objetiva y entrar en el ámbito de la especulación subjetiva.

El argumento de la vaguedad de los objetivos revela una importante deficiencia del modelo de consecución de los objetivos. Si los representantes electos y los diseñadores de programas no especifican objetivos individuales en forma conmensurable, y si no condensan los diversos objetivos estipulados en un resultado global o una medida del resultado, la pretendida objetividad del modelo de

consecución de los objetivos quedará puesta en tela de juicio.

Por otro lado, el argumento de la vaguedad de los objetivos, aunque es pertinente, no es aplicable indiscriminadamente. En ocasiones, los políticos consideran indicado establecer objetivos claros, incluso cuantificados, como se desprende el ejemplo de nuestro Plan de Ahorro Energético de 1978. En estos casos, el argumento de la vaguedad de los objetivos no afecta en modo alguno a la aplicabilidad del modelo de consecución de los objetivos.

Una tercera objeción, relativa a los efectos no intencionados, es en nuestra opinión crucial. Las tentativas de control político intencionado comportan siempre consecuencias inicialmente imprevistas en la situación que originó la decisión. «Es difícil hacer predicciones, especialmente de cara al futuro», como bromeaba Niels Bohr. Si las evaluadoras debieran limitarse exclusivamente a la consecución de objetivos programáticos preestablecidos, todo resultado casual o efecto secundario imprevisto quedaría excluido del proceso de evaluación principal. Serían totalmente ignorados. La evaluación presentaría lo que está ocurriendo desde una perspectiva tipo túnel, presentando una imagen sesgada, si no absolutamente falseada, de los logros del programa. Es muy probable, que un programa que genera diversos efectos secundarios interesantes sea mejor que un programa que no genera ninguno.

Además, la prevalencia de las consecuencias no intencionadas en la acción premeditada es la principal razón aparte de los efectos perversos, por la que se realizan las evaluaciones (Meyers 1981:18 ss). Por consiguiente, diseñarlas de manera que socaven toda posibilidad de detectar estos efectos secundarios no puede ser sino un error garrafal.

Supongamos que alguien realiza una evaluación de la consecución de los objetivos del programa de Fernando e Isabel cuando enviaron a Colón a buscar la ruta occidental a la India. Nuestra evaluadora concluye que

el programa fracasó, porque no llegaron a la India y no alcanzaron el objetivo del programa. No hay ninguna razón para tener en cuenta el efecto secundario, el descubrimiento de América, pues el modelo de consecución de los objetivos no presta atención a los fenómenos ajenos al ámbito diana.

Y otra buena objeción establece que el modelo de consecución de los objetivos carece de toda ambición teórica. Un momento, podría decir alguien, ¿cómo puede acusarse a una actividad práctica de carecer de sofisticación teórica? Quienes piensan de esta forma debieran recordar la famosa sentencia de Kurt Lewis: «No hay nada tan práctico como una buena teoría».

Una variante de este contraargumento de falta de ambición teórica señala que el modelo de consecución de los objetivos ignora el papel de las agendas ocultas en la política pública.

Se ha dicho que los analistas políticos que utilizan los objetivos preconcebidos, oficialmente declarados y sustantivos como varas de medición con fines de evaluación y como organizadores para la recogida de datos, ignoran un aspecto importante de la situación en el juego político. Los objetivos sustantivos manifiestos se parecen a la punta de un iceberg. Lejos de revelar los auténticos motivos impulsores, no constituyen sino lo que los responsables de la toma de decisiones quieren que vea el público. Los objetivos oficialmente declarados pueden tener un carácter simbólico, pueden no estar pensados para ser conseguidos, mientras que los auténticos motivos ocultos apuntan en otras direcciones. La agenda política oculta detrás del programa puede consistir en el refuerzo de la cohesión del partido, conservar o atraer a los votantes de cara a las próximas elecciones generales, o preparar el terreno para un gobierno de coalición. Una vez logrados estos objetivos estratégicos ocultos, los políticos pierden el interés por la realización del contenido sustancial del programa.

Para los politólogos, este análisis de las fuerzas que motivan la incitación a las reformas públicas es un aspecto esencial. Por supuesto, los planteamientos estratégicos desempeñan un papel importante en la política pública. Pero, ¿cuál es el significado real de la crítica de la agenda oculta frente al modelo de consecución de los objetivos? ¿Acaso también deben evaluarse los resultados a la luz de objetivos estratégicos como la victoria en las próximas elecciones, el refuerzo de la cohesión interna del partido o el mantenimiento de coaliciones gubernamentales? En este caso, hemos de admitir que el modelo de consecución de los objetivos sería insuficiente, pues utiliza como vara de medición los objetivos sustantivos, y únicamente éstos.

Además, las evaluadoras de la consecución de los objetivos podrían aducir, con razón, que las agendas ocultas pueden integrarse perfectamente en su modelo. Pueden utilizarse como factores explicativos de por qué se produjeron o no los resultados sustantivos. Por ejemplo, si no se alcanzaron objetivos programáticos sustantivos, en la lógica del modelo basado en los objetivos no hay nada que impida que las evaluadoras propongan las agendas estratégicas ocultas como razones que explican por qué ha sido así. La aportación de este tipo de explicaciones ha de considerarse una actividad principal en los estudios de evaluación, y parece que ello es compatible con un modelo de consecución de los objetivos ligeramente ampliado.

Por otro lado, un modelo de consecución de los objetivos aplicado estrictamente no recalca las explicaciones no programáticas de los resultados. No existe ningún apartado separado en el modelo de consecución de los objetivos que contemple las consideraciones estratégicas como explicación de los resultados. De hecho, no existe ningún apartado salvo el que representa el programa. Naturalmente, el modelo de consecución de los objetivos ha de tener en cuenta otros factores explicativos aparte del programa, pero todos ellos están agrupados en un único factor glo-

bal, que se contrasta con el factor programático. Este factor global recibe el trato de una caja negra que nunca ha de abrirse. Esto es sin duda un inconveniente, pues si el programa fracasa parcialmente, habrá de resultar muy interesante saber exactamente por qué fue así.

En conclusión, el modelo de consecución de los objetivos tiene problemas a la hora de considerar los cálculos estratégicos subyacentes a las decisiones programáticas.

Otra variante de la acusación de deficiencia teórica mantiene que el modelo de consecución de los objetivos no concibe su ejecución como un problema. Los procesos de ejecución reciben el trato de una caja negra. También ésta es una objeción pertinente, pues si se aplica estrictamente con arreglo a la figura 2, es esto lo que hace el modelo exactamente. Se centra en las consecuencias del programa, no en los procesos de ejecución. Las organizaciones y redes de instituciones y actores que han de transformar las decisiones en efectos no tienen interés para la evaluación de la consecución de los objetivos.

Una última objeción sostiene que el modelo de consecución de los objetivos procede de una visión excesivamente convencional de la relación entre la política y la administración, con arreglo a la cual la administración ejecuta puntual y fielmente las decisiones de los políticos, no sólo en la teoría, sino también en la práctica. Los procesos de ejecución son mecánicos, rectilíneos, y están controlados desde arriba. Se acusa al modelo de consecución de los objetivos de contemplar a la Administración pública como un robot autoguiado que cumple su misión con minuciosa precisión técnica.

Pero esta objeción está totalmente fuera de lugar. Podemos asociar perfectamente el modelo de consecución de los objetivos a la convicción normativa de que la Administración pública tendría que ser el fiel instrumento de los representantes electos del pueblo. Sin embargo, no da por hecho que los funcionarios siempre ejecutan lealmente las decisiones de los políticos. En la lógica del

modelo de consecución de los objetivos no hay ningún elemento que nos lleve a pensar que el programa ha producido los resultados previstos. Al contrario, este supuesto causal se plantea como el problema a explorar en una evaluación del impacto y uno de los dos problemas a investigar en la evaluación de la consecución de los objetivos. La flecha que va del programa al resultado deseado en la figura 2 no refleja el vínculo real, sino lo que la evaluadora intenta comprobar mediante una valoración del impacto de la consecución de los objetivos. Puede concluir perfectamente que no existe ninguna relación causal entre el programa y el resultado. La objeción de que el modelo de consecución de los objetivos trata los programas como robots auto-guiados no se sostiene de ningún modo a la luz de la lógica del modelo.

En resumidas cuentas, el principal lado fuerte del modelo de consecución de los objetivos es que se toma en serio los objetivos públicos oficiales. La razón por la que éste es un lado fuerte radica en la teoría de la democracia representativa. Desde una perspectiva de control, tanto los ciudadanos como los políticos electos necesitan una evaluación de los objetivos para comprobar si sus ejecutivos hacen realmente lo que han prometido hacer.

Sin embargo, el modelo de consecución de los objetivos también ha de encajar algunas objeciones válidas. Este modelo ignora absolutamente la cuestión de los costes. Tiene algunos problemas con el tratamiento de los objetivos vagos, omnipresentes como todos sabemos, de la política pública. Sin embargo, la refutación más contundente del modelo emana del hecho de que deja de lado los efectos secundarios.

Seguidamente presentaremos un modelo que tiene en cuenta expresamente el sólido argumento de los efectos secundarios, conservando al mismo tiempo la atención que presta a los objetivos el modelo de consecución de los mismos: la evaluación de los efectos secundarios.

Evaluación de los efectos secundarios

Una dificultad inherente a todos los modelos basados en objetivos prefijados como organizadores, consiste en la consideración de los efectos no intencionados y no detectados. La acción política puede culminar en consecuencias no deseadas ni previstas. Puesto que un conjunto importante de efectos secundarios son no intencionados, ¿cómo pueden considerarse y juzgarse si utilizamos los objetivos sustantivos preconcebidos como el principio organizador básico? Para resolver este problema, se ha ampliado el modelo de consecución de los objetivos para incluir los efectos secundarios. Este enfoque se denomina evaluación de los efectos secundarios.

El enfoque de los efectos secundarios se caracteriza por conservar los objetivos como principal organizador, pero complementado por los efectos secundarios. Ocurre que la expresión «efectos secundarios» —¿secundarios con respecto a qué?— presupone el conocimiento de cuál es el efecto principal deseado y esperado. Los efectos secundarios deben definirse en relación con los efectos principales deseados. Esta es la razón por la que sostenemos que el modelo está basado en objetivos, y que éstos se conservan como organizador focal. Pero además, también se tienen en cuenta los aspectos ajenos al área diana predeterminada por los objetivos programáticos. La idea subyacente es que las intervenciones públicas pueden dar lugar a cosas distintas de los resultados deseados. Incluso puede ocurrir que la solución se convierta en el problema.

La cuestión de los efectos secundarios se omite lisa y llanamente en los estudios de evaluación. Coincidimos con el juicio de Sieber (1981:44 s): «La atención a las consecuencias imprevistas de toda clase..., parece ser una rara excepción (en los estudios de evaluación). Los libros de texto lo plantean en casi todos los casos en forma de mera

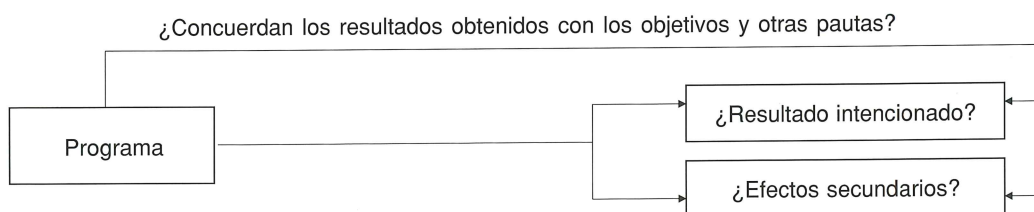


Figura 3. Evaluación de los efectos secundarios

advertencia (quizá con una nota al pie de página remitiéndose a Merton). Pero no ofrecen guías concretas para conceptualizar, detectar, medir o valorar el saldo neto de los buenos y los malos efectos.»

El modelo de los efectos secundarios plantea cuestiones relativas tanto a los efectos intencionados como a los no intencionados. Este planteamiento queda reflejado en la figura 3.

Los efectos secundarios pueden preverse. Apenas estalló la crisis del petróleo en 1973, los gobiernos de todo el mundo lanzaron programas de conservación de la energía. En Suecia se promulgó un programa de subvenciones estatales al ahorro energético en las viviendas. Posteriormente pasó a ser el ya mencionado Plan de Ahorro Energético en Edificios Construidos⁴. Las subvenciones públicas estaban destinadas a las personas que desearan acondicionar sus viviendas de propiedad. El resultado deseado consistía en lograr un consumo más eficiente de la energía en los edificios construidos. Sin embargo, se previó que el programa de subvenciones podría tener un impacto desfavorable en la distribución de la riqueza en el país, pues se esperaba que las personas más acomodadas, como por ejemplo, los propietarios de viviendas, participarían en mayor medida en el programa que otros sectores. Aunque primariamente no deseados, los políticos estaban dispuestos a generar y aceptar estos efectos secundarios a cambio de lograr el objetivo principal deseado de una mayor eficiencia energética.

Por otro lado, los políticos también se dieron cuenta que el plan de subvenciones produciría asimismo una serie de subproductos bienvenidos. Estimularía la actividad económica en general, y crearía numerosos puestos de trabajo nuevos. El acondicionamiento y el aislamiento de paredes y azoteas reduciría las corrientes de aire y proporcionaría un mayor confort al clima interior de las viviendas. El aislamiento y la instalación de ventanas de triple aislamiento amortiguarían los ruidos.

Un estudio centrado en la investigación de la conservación de la energía junto con la distribución de la riqueza, el empleo y aspectos relacionados con el confort, constituiría un ejemplo de evaluación de los efectos secundarios.

Hasta ahora no hemos tenido en cuenta más que los efectos secundarios previstos. Sin embargo, no cabe duda que algunos de estos efectos también son imprevistos. Al igual que sus homólogos previstos, pueden ser beneficiosos o contraproducentes. Como ejemplos de efectos secundarios imprevistos y contraproducentes podríamos mencionar el aumento de la radiación de radón en las viviendas y de la incidencia de las alergias, ambas consecuencias probables de un mejor aislamiento y la correspondiente reducción de las corrientes de aire.

Con esto estamos ya muy lejos de los objetivos originales y de las intenciones subyacentes al programa. El énfasis estaría en los resultados globales, planificados y no planificados, deseados y no deseados. Sin embargo, la clave es que la evaluadora ha de distinguir también entre los resultados previstos e imprevistos, lo que presupone la utilización de

⁴ El ejemplo está tomado de Vedung 1982, 85 y ss.

los objetivos prefijados como organizador. En este sentido, también el modelo de los efectos secundarios está basado en los objetivos.

Las posibles fuentes de ideas en torno a los efectos estarían en la teoría de las ciencias sociales y en la historia legislativa de la reforma. Revisten particular importancia los recelos de quienes se opusieron a la propuesta de programa en la época de su promulgación. Otras fuentes de ideas podrían encontrarse en el debate público que posiblemente se desarrolle pocos años después de la adopción, en los planteamientos del Gobierno y del Parlamento con motivo de la reevaluación del programa, o en lo que los funcionarios responsables del programa piensan de éste una vez ha estado aplicándose durante cierto espacio de tiempo.

Si se investigara la totalidad de los efectos (previstos positivos pero no primariamente intencionados, previstos negativos, imprevistos positivos e imprevistos negativos) del programa de subvenciones, la estructura de la evaluación en el lado del resultado sería el que aparece en la figura 4.

Igual que la evaluación de la consecución de los objetivos, la evaluación de los efectos secundarios se apoya en la convicción normativa de la primacía de la cadena de mando parlamentaria. Dicho esto, preferimos claramente la evaluación de los efectos secundarios a la de la consecución de los objetivos. En efecto, la razón fundamental por la que realizan evaluaciones políticas en primer lu-

gar reside en el hecho de que las acciones del Estado son impredecibles hasta cierto punto y suelen producir efectos secundarios originalmente imprevistos. Ha de ser una importante tarea de la evaluación determinar estos efectos secundarios.

Un problema de la evaluación de los efectos secundarios es el de los patrones a aplicar a la hora de juzgar el mérito. Idealmente, la evaluadora quisiera sumar o restar del valor del efecto principal deseado de la intervención los valores de los efectos secundarios beneficiosos o perjudiciales. Entonces, los efectos secundarios negativos podrían representar un coste aceptado a regañadientes para alcanzar el resultado principal global. Los efectos secundarios altamente positivos podrían potenciar la aceptabilidad de los programas en los que el logro de los objetivos haya sido escaso. Para que este sistema sea operativo se precisan patrones para los efectos principales, para cada tipo de efecto secundario, y para la agregación de unos y otros.

La solución propuesta por el modelo de evaluación de la consecución de los objetivos, consistente en utilizar objetivos políticos y programáticos, es a todas luces insuficiente por la siguiente razón: si algunos efectos no están previstos, probablemente los patrones y criterios para juzgar los méritos y deméritos de estos efectos tampoco estén prefijados. Por consiguiente, los objetivos y otros patrones prefijados son insuficientes con respecto al enjuiciamiento de cada efecto secundario

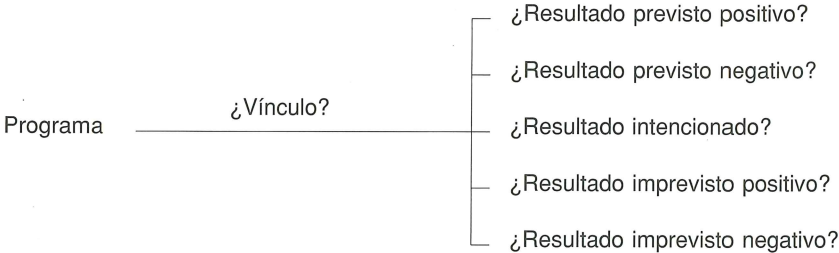


Figura 4. Evaluación de los efectos secundarios con especificación de los mismos

individual imprevisto. Al no estar prefijados los patrones de enjuiciamiento del mérito de los efectos secundarios, tampoco existen patrones para valorar la agregación de los valores de los efectos secundarios y del efecto principal. Esto impedirá el cálculo del mérito global agregado de la intervención. Para calcular el valor global hemos de conocer el valor de cada efecto secundario individual e incorporarlos al del efecto principal.

Especialmente en contextos polémicos, la evaluación de la consecución de los objetivos y basada en los objetivos se vincula casi siempre mecánicamente con sistemas específicos de recogida de datos, como la experimentación. Desde un punto de vista estrictamente lógico, este no ha de ser necesariamente el caso. En principio, tanto la evaluación de la consecución de los objetivos como la evaluación de los efectos secundarios son compatibles con los sistemas experimentales, cuasi experimentales y de series temporales, al igual que con amplios estudios casuísticos cualitativos de procesos entre la adopción de políticas y los resultados de las políticas. Todos los modelos que utilicen los objetivos como organizador son neutros con respecto a los diversos sistemas de recogida y procesamiento de datos.

En principio, pero probablemente no en la práctica. Si la evaluadora se interesa por la planificación y ejecución de los programas y por los efectos secundarios, sus variables serán tantas que los experimentos y cuasi experimentos resultarán muy difíciles de manejar. En la práctica, el modelo de los efectos secundarios tenderá a la aplicación de evaluaciones cualitativas más amplias, basándose en contactos estrechos con los sectores diana y otros interesados en la reforma.

Evaluación sin consideración de los objetivos

A raíz de las dificultades y sesgos que comporta el empleo de los objetivos políticos

o pragmáticos preconcebidos como organizadores de los datos y pautas de méritos, por lo menos un audaz investigador en materia de evaluación ha formulado una conclusión aun más radical que las planteadas hasta ahora. Nos estamos refiriendo al modelo de evaluación sin consideración de los objetivos, concebido inicialmente por Michael Scriven (1980, 1991).

A primera vista, la propuesta de Scriven parece insolente, casi frívola. Su insistencia en que las evaluaciones deben hacer caso omiso de los objetivos ha de ser una *contra-dictio in adiecto*. ¿Cómo puede uno evaluar si no puede utilizar los objetivos que le sirvan de contraste? Después de todo, el propósito de la evaluación consiste en juzgar el mérito y el valor de las políticas y programas públicos.

Algunos evaluadores han atestiguado que la propuesta de Scriven de 1972 en torno al modelo de evaluación sin consideración de los objetivos fue recibida en todas partes con pasmada incredulidad. Realmente resulta chocante ignorar completamente los objetivos. Sin embargo, la perseverancia de Scriven en su planteamiento parece haber tenido importantes efectos en la teoría y práctica de la evaluación de programas en América (Guba & Lincoln 1981: 16 ss.)

Lo que Scriven está atacando ferozmente es la monomanía de las evaluadoras de aferrarse a los objetivos programáticos preconcebidos. En efecto, el organizador debe ver los resultados, tanto los previstos como los imprevistos. Al no inclinar la evaluación hacia los objetivos declarados del programa, la evaluadora puede estar más abierta al impacto global de la intervención.

Ocurre que la evaluadora que sigue el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos desea concentrar todos sus esfuerzos exclusivamente en descubrir qué impactos ha tenido la política. Debiera concentrarse en qué resultados está teniendo el programa sin saber nada de los propósitos del mismo. Debe hacer caso omiso de los objetivos decla-

rados o no declarados de la política. De hecho, Scriven recomienda que la evaluadora se cuide mucho de determinarlos y de determinar su significado, pues el conocimiento de los objetivos preconcebidos y los argumentos concomitantes pueden producir un corsé mental que le impida tomar nota y prestar atención a los efectos secundarios, especialmente los imprevistos. La tarea principal de la evaluadora consiste en tener una visión global de la intervención y descubrir todos los efectos. Puesto que no ha de identificar los objetivos, no tendrá ninguna base para distinguir entre los efectos previstos e imprevistos. Sólo puede identificar efectos.

El esqueleto lógico sumamente sencillo de la evaluación sin consideración de los objetivos aparece en la figura 5.

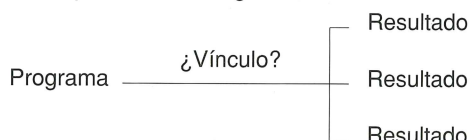


Figura 5. Evaluación sin consideración de los objetivos

La evaluación sin consideración de los objetivos es básicamente un intento de resolver el problema de los efectos secundarios, el fantasma que persigue a toda planificación política y a todas las evaluaciones basadas en los objetivos. Pretende hacerlo adquiriendo una visión amplia de los efectos del programa.

Evitando conscientemente la distinción entre el efecto principal y los efectos secundarios, y evitando en realidad cualquier distinción en lo que se refiere a los efectos, el modelo puede ayudar a la evaluadora a descubrir resultados que de otra manera podrían haber pasado inadvertidos. Se arguye que los modelos basados en los objetivos, tanto en forma de evaluación de la consecución de los objetivos como de evaluación de los efectos secundarios, inclinan a la evaluadora hacia la búsqueda de los efectos deseados y hacen que tienda a omitir particularmente los efectos secundarios imprevistos y no intencionados.

El modelo de evaluación sin consideración de los objetivos intenta suprimir las connotaciones negativas asociadas al descubrimiento de subproductos y consecuencias imprevistas. Como dice Scriven: «Todo este lenguaje de los "efectos secundarios" o "colaterales" o incluso los "efectos imprevistos" tendía a ser un registro de lo que bien podía ser el logro crucial, especialmente en términos de nuevas prioridades.»⁵

El modelo de evaluación sin consideración de los objetivos es menos costoso y más fácil de manejar que el modelo de los efectos secundarios. Los problemas que comporta la determinación de los auténticos objetivos originales o actuales, y su reconciliación y ponderación, suelen consumir demasiado tiempo y ser excesivamente costosos. Saltando por encima de la ciénaga de la retórica de los objetivos y propósitos, la evaluadora ahorrará un tiempo precioso que podrá dedicar a tareas más importantes.

Otros argumentos a favor del modelo de evaluación sin consideración de los objetivos que plantea Scriven (1991:180) son, por ejemplo: a) interfiere menos en la operatividad del programa que el modelo de los efectos secundarios; b) es plenamente adaptable a cambios de objetivos centrales; y c) es menos sensible a sesgos sociales, perceptivos y cognitivos gracias a la menor interacción con los gestores y los ejecutores del programa; es reversible, es decir, se puede comenzar una evaluación dejando de lado los objetivos y pasar seguidamente a una evaluación de los efectos secundarios, después de una investigación preliminar, cosechando de este modo las ventajas anteriores (en cambio, si se comienza basándose en los objetivos, no puede pasarse al otro modelo).

El modelo de evaluación sin consideración de los objetivos, tal como se interpreta aquí, parece estar relacionado con los sistemas de gestión por resultados, un concepto del que se ha hablado en el primer capítulo. Puede

⁵ Cita de Patton 1987:36.

que el término **evaluación de los resultados** fuera más exacto. Existen sólidos argumentos a favor de la gestión por resultados, y en ella podría encontrar su lugar la noción de la evaluación sin consideración de los objetivos. Quizá la evaluación sin consideración de los objetivos pudiera desarrollarse más en una perspectiva de gestión por resultados.

Desde la perspectiva de la democracia representativa, el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos tiene sus limitaciones, por no decir más. Los objetivos y propósitos que pretende evitar no son simples deseos deslavazados. Anteriormente hemos dicho que los objetivos de las reformas promulgadas por el Parlamento tienen un *status* muy especial, pues han quedado instituidos siguiendo el correspondiente procedimiento por parte de los representantes del pueblo. Los ciudadanos han de tener interés en que estos objetivos sean tomados en serio en las evaluaciones del *output* y de los resultados del programa. Esta es una perspectiva que Scriven no percibe de modo alguno, ni siquiera veinte años después de que planteara por primera vez su modelo. No he podido encontrar ninguna alusión a este argumento democrático frente al modelo de evaluación sin consideración de los objetivos, tanto en las contribuciones de Scriven como en cualquier otra literatura sobre el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos.

Otro punto débil es que el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos no proporciona ningún patrón que permita juzgar los méritos y valores de los resultados. Puesto que el hecho de evaluar ha de ser una característica inherente de la evaluación, podría argüirse que el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos no es ninguna evaluación. Es un análisis de efectos políticos, pero no una evaluación.

Sin embargo, un rechazo semántico de este tipo resulta poco útil. La propiedad de ser independiente de los objetivos puede convertirse perfectamente en una ventaja dentro

de un contexto de evaluación: quienes reciben los hallazgos pueden efectuar la valoración por sí mismos. Entonces, el modelo de evaluación sin consideración de los objetivos comportaría una solución institucional al problema de las pautas en la evaluación de la política pública. Esta solución sería la siguiente: dejad la evaluación de los *output* y resultados en manos de los correspondientes responsables de la toma de decisiones y adalides del poder. Sin embargo, esta no es una filosofía muy explícita subyacente al modelo de evaluación sin consideración de los objetivos.

Evidentemente, la objeción de falta de pautas ha preocupado a Scriven, pues en trabajos posteriores ha sugerido una salida. «El mérito se determina —dice— relacionando los efectos programáticos con las necesidades relevantes de la población impactada, más que con los objetivos del programa (objetivos del organismo, de la ciudadanía, de la legislatura, o del gestor) para la población diana (pretendida)».

También podría denominarse «evaluación basada en las necesidades» o «evaluación basada en los consumidores», en contraste con la evaluación basada en los objetivos (o «basada en los gestores») (Scriven 1991:180).

Sin embargo, esta explicación no resulta del todo clara. En primer lugar, «población impactada» no es a todas luces sinónimo de los destinatarios reales del programa. Scriven sostiene insistentemente que este concepto incluye también al personal ejecutor y al equipo de gestión del programa. Cuando un cazador dispara contra un ciervo, dice Scriven, a veces se contusiona el hombro. Los programas afectan tanto a su personal ejecutor como a su clientela. El personal se ve impactado, aunque no es destinatario de los servicios o productos en cuestión. Estos efectos deben incluirse en la evaluación del programa. Pero si se incluye al personal ejecutor en la población impactada y es preciso utilizar las necesidades de la población im-

pactada como pauta de medición del mérito, parece confuso hablar de una evolución basada en los consumidores. El personal ejecutor es proveedor del programa, no consumidor del programa.

Evaluación de sistemas

Los modelos sistémicos tienen sus raíces en la convicción de que la evaluación debiera ser más amplia que la del modelo excesivamente estrecho de la consecución de los objetivos: el proceso de enjuiciamiento no debe limitarse a los resultados obtenidos, sino incluir como mínimo la ejecución, quizá incluso la planificación y los costes.

Los modelos sistémicos tienen en común la idea de que el fenómeno a evaluar se concibe como un sistema de componentes o como parte integrante de un conjunto más amplio. Los modelos sistémicos más rudimentarios consisten en: *input*, conversión y *output*. Este sistema mínimo se complementa a menudo con los resultados y la realimentación. Con arreglo a este modelo sistémico más desarrollado, una organización convierte el *input* en *output*, que entonces se supone genera el resultado. La información se realimenta del *output* y del resultado al *input* y la conversión. Para clarificar la idea de evaluación de sistemas utilizaremos como ejemplo el modelo de la facies por Robert Stake.

Stake identificó tres etapas en el desarrollo de un programa educativo: la fase antecedente, la fase transaccional y la fase de resultados. El método aplicado por Stake a los programas educativos se ha generalizado a las intervenciones públicas en general.

La fase antecedente, consiste en hechos y condiciones existentes antes de la intervención, que pueden determinar o tener que ver con sus resultados. En la terminología sistémica, puede concebirse como *input*, y en la terminología política como planificación. La fase de transacción abarca el programa propiamente dicho y su entrega a los clientes.

Es equivalente a la conversión en el lenguaje del modelo sistémico y a la ejecución en el lenguaje de la política pública. El resultado es el período que sigue inmediatamente a la entrega de la intervención. Puede equipararse al *output* y quizá al resultado en el modelo sistémico general.

La principal diferencia entre el modelo de consecución de los objetivos y el modelo de apoyo es que el último incluye, aparte de la valoración del resultado y del *output*, el enjuiciamiento de la planificación y la ejecución de la intervención.

Roger Kaufman y Susan Thomas (1980: 125 s.) han formulado un irónico resumen pedagógico del modelo de apoyo, del que se ha retomado la sinopsis de la figura 6, ligeramente adaptada y generalizada.

En cada una de las tres fases principales de la historia de la intervención, se diferencia entre descripción y enjuiciamientos. La categoría descripción se subdivide a su vez en intenciones y observaciones. Son intenciones aquello que los agentes pretendían que ocurriese, y observaciones lo que en realidad ocurrió.

En todos los modelos de sistemas elaborados aquí, la primera tarea del evaluador es describir o contrastar lo que los agentes examinados pretendían que ocurriese y lo que en realidad aconteció. Se comparan el *input* pretendido con el real, la conversión pretendida con la real, el resultado pretendido con el real, etc. De esto se deduce también, que los objetivos se utilizan como organizadores de las actividades de evaluación.

Esta confrontación entre lo pretendido y lo real es además característica del modelo de la facies. Así, en la fase antecedente, el evaluador describe los requisitos propuestos con los reales. ¿Qué objetivos se especificaron en relación con las condiciones y sucesos antecedentes? ¿Y cuáles se utilizaron en realidad? Durante la fase de transacción, se contrasta la intervención planificada con su materialización práctica. Y lo mismo se hace durante la fase de resultados: los resultados

FASE ANTECEDENTE (INPUT) (período que transcurre entre la adopción y la realización del programa):

Descripción:

- Intenciones (objetivos especificados; efectos deseados).
- Observaciones (datos relativos a las actividades y hechos que se producen durante esta fase; descripción de las condiciones vigentes).

Enjuiciamiento:

- Pautas (criterios que deben utilizarse como base de comparación).
- Enjuiciamientos (proceso de comparación de intenciones, observaciones y pautas).

FASE TRANSACCIONAL (CONVERSIÓN) (período durante el cual se realiza el programa):

Descripción:

- Intenciones (programa tal como se había planeado).
- Observaciones (realización y aplicación prácticas del programa).

Enjuiciamientos:

- Pautas (criterios que deben utilizarse como base de comparación).
- Enjuiciamientos (proceso de comparación de intenciones, observaciones y pautas).

FASE DE RESULTADOS (período que sigue inmediatamente a la aplicación del programa y durante el cual se recogen la mayor parte de los resultados):

Descripción:

- Intenciones (resultados pretendidos o previstos del programa).
- Observaciones (datos de resultados reales recogidos al final del programa).

Enjuiciamientos:

- Pautas (criterios que deben utilizarse como base de comparación).
- Enjuiciamientos (proceso de comparación de intenciones, observaciones y pautas).

Fuente: R. Kaufman y S. Thomas, *Evaluation Without Fear*, 125f.

Figura 6. Modelo de la facies

propuestos se comparan con los alcanzados en realidad.

Las preguntas fundamentales son: ¿se han satisfecho con arreglo a lo especificado los sucesos y condiciones antecedentes? ¿Se ha llevado a cabo el programa tal como se había previsto? ¿Están de acuerdo los resultados reales con los deseados?

El aspecto de enjuiciamiento del modelo de la facies se divide a su vez en dos aspectos diferenciados: pautas y enjuiciamientos. Las pautas indican cómo se producirá en realidad el enjuiciamiento; es decir, cuáles serán los baremos de evaluación utilizados o, en palabras de Kaufman y Thomas, cuáles serán los criterios que servirán de base de la compara-

ción. ¿Se enjuiciará la valía de la intervención comparándola con otra intervención? ¿Se comparará el programa con un conjunto de pautas absolutas no relacionadas directamente con él? ¿Se enjuiciará el programa desde el punto de vista de sus propios objetivos? ¿Se evaluará la intervención por referencia a alguna otra cosa? Por último, se llama enjuiciamiento al proceso general de comparar intenciones, observaciones y pautas. Constituye una suerte de cálculo del balance global.

Kaufman y Thomas han sostenido que el modelo de la facies obliga al evaluador a describir los sucesos, actividades y condiciones vigentes antes, durante y después de la

adopción y realización de la intervención. Esta descripción meticulosa y completa aporta abundante información sobre las intenciones de los creadores de la intervención, así como observaciones sobre el terreno de lo realmente ocurrido en cada una de las tres etapas.

Otra característica peculiar del modelo de la facies es el énfasis que pone en la especificación de las pautas de enjuiciamiento aplicadas. En dicho modelo, las pautas no están implícitas, sino que deben describirse en su totalidad.

Otro rasgo complementario destacado del modelo de la facies es el enfoque en el enjuiciamiento como principal aspecto de la evaluación; este acto se define como una combinación de descripción y enjuiciamiento (las dos facies de la evaluación, en palabras de Stake).

Pero quizá, el rasgo más importante sea que los objetivos deseados no se adoptan automáticamente como pautas de valor. Se diferencia entre objetivos deseados y pautas.

La esencia del modelo de sistemas es que la consecución de los objetivos se mide en varias etapas del sistema que se está investigando.

Cabe preguntarse a quién pertenecen los objetivos que se incorporan al modelo de sistemas. No profundizaremos mucho en este conflictivo ámbito. Baste decir que, en principio, el modelo de sistemas sólo presta atención a los objetivos del productor, pero no a los del consumidor o el cliente.

Hay otra diferencia más entre el modelo de consecución de los objetivos y el de sistemas: éste tiene en cuenta costes y sacrificios. Productividad y eficiencia son conceptos importantes en el modelo de sistemas. Los costes del programa se ponen en relación con los *output* y resultados producidos. La cuestión es saber qué programa arroja el resultado óptimo a un coste mínimo.

El papel dominante de las ideas de productividad y eficiencia hace con frecuencia que las evaluaciones de sistemas se concentren en los *input* y *output*, con omisión de los procesos intermedios.

Pero el modelo de sistemas y los análisis causales más generales pueden combinarse. Cabe investigar si los resultados se ven influenciados por los *output*, la conversión o los *input*. Cabe estudiar si los *output* han sufrido la influencia de las relaciones dentro de la organización o del *input* de recursos. También puede explorarse el contexto general del sistema para determinar indicios de influencias sobre el segmento del sistema evaluado. El modelo de sistemas puede transformarse en evaluación de procesos.

Los modelos de sistemas son preferibles al modelo de consecución de los objetivos, por su interés por los costes y su orientación hacia los procesos situados entre las decisiones relativas a los *input* y los resultados reales. Esta última es una ventaja doble; abre la posibilidad de evaluar por referencia a los objetivos del proceso (por ejemplo, derechos jurídicos o participación popular en los procesos de toma de decisiones); además, está abierta la explicación de los fenómenos que ocurren en las etapas de *output* y resultados a partir de factores que afectan a los procesos de realización. Esto tiene una importancia crucial si se pretende que la evaluación aporte una base informativa para la acción. Si determinados resultados no se materializan porque no se han hecho ciertos *output* y esto se explica a su vez por algún factor que intervino en la etapa de realización, el responsable de la toma de decisiones obtendrá una información que permitirá actuar.

Por lo demás, los modelos de sistemas tienen los mismos inconvenientes que el modelo de consecución de los objetivos. Su preocupación por los objetivos materiales oficiales obstaculiza la detección de efectos secundarios, lo cual constituye un fallo grave. Además, en el modelo de sistemas no se tienen en cuenta los puntos de vista de los clientes.

Un inconveniente del modelo de la facies es su complejidad. Según Guba y Lincoln, que han examinado esta crítica, a los espe-

cialistas en evaluación les ha resultado difícil captarlo y utilizarlo.

Evaluación basada en los clientes

En la evaluación basada en los clientes se emplean como principio organizativo los objetivos, expectativas o necesidades de los destinatarios. Este tipo de evaluación se centra en los puntos de encuentro del programa con sus clientes. En el núcleo de la evaluación basada en los clientes se encuentra la cuestión de si el programa satisface las necesidades, los deseos o las expectativas de éstos.

No hay una terminología aceptada para nombrar a los receptores de las intervenciones públicas; aquí les llamamos destinatarios, y como sinónimos utilizamos los términos clientes, participantes y consumidores. También puede emplearse el término usuarios, pero trataremos de evitarlo con el fin de reservarlo para los receptores de la evaluación, no del programa.

Una analogía con los consumidores que acuden a comprar al mercado arroja algo de luz sobre el modelo del destinatario. Cuando el consumidor adquiere un producto en una tienda, lo que cuenta no es el propósito del productor, sino la estimación del valor del producto que hace el propio consumidor. El modelo basado en los clientes recurre a la teoría de la administración gobernada por el mercado.

El reconocimiento de los consumidores por parte de la Administración Pública ha costado muchísimo tiempo. Los conceptos de Administración Pública regida por la política y de cadena parlamentaria de control —es decir, de la Administración considerada como un instrumento neutro al servicio de los parlamentarios elegidos— han dominado el pensamiento administrativo. Ahora, el modelo basado en los clientes se emplea en numerosos contextos de evaluación, sobre todo en los relativos a los programas de servicio pú-

blico, como la atención médica o el cuidado de niños y ancianos, terrenos en los que la participación de los clientes es crucial para el funcionamiento del programa. En las universidades, se pide a los estudiantes que compartan sus opiniones sobre las asignaturas, los libros de lectura y las clases; también se les solicita que evalúen la capacidad de sus profesores para organizar los contenidos del curso, estimular y fomentar el debate y la discusión, estimular el interés, la motivación y la independencia de criterio de los alumnos y manifestar entusiasmo e interés por los estudiantes. En las universidades de Estados Unidos, las organizaciones estudiantiles utilizan estas evaluaciones para clasificar las carreras desde la perspectiva del alumno.

Por tanto, la evaluación basada en los clientes puede emplear pautas y criterios muy diversos, de modo que las conclusiones a que llegan los distintos consumidores son a veces divergentes. Los consumidores pueden no estar de acuerdo en sus apreciaciones. El modelo del destinatario admite opiniones contradictorias sobre los programas públicos y su recepción.

He aquí algunos ejemplos de investigación de mercado realizada por el sector público sueco: la Oficina Nacional de Cuentas quiso averiguar la opinión que los ciudadanos tenían de los organismos fiscales, la calidad del servicio, la competencia del personal y el funcionamiento de diversos servicios; la Junta Nacional del Mercado de Trabajo indagó cómo percibían los clientes los servicios prestados por las oficinas de empleo; la Junta Nacional de Construcción Pública quería conocer las opiniones de sus clientes (inquilinos) sobre la forma en que la junta gestionaba la prestación de locales; el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales preguntó a una numerosa muestra de padres su opinión sobre la atención infantil; el Organismo Nacional de Protección del Medio Ambiente realiza encuestas sobre la credibilidad ante la opinión pública de los diversos organismos de protección del medio ambiente; y la Oficina de

Patentes y Registros investiga cómo perciben los inventores el tiempo de espera (Chefsposten, febrero 1991).

El modelo basado en los clientes, que se asienta en la idea de administración gobernada por el mercado, es complementario de los modelos ya presentados, puesto que plantea otro problema. Puede hacer importantes aportaciones a la evaluación, pero no debe ser el único modelo. El requisito de que el funcionariado esté basado en los clientes es sensato y legítimo, pero sólo dentro de ciertos límites. Nunca debe ello imponerse al requisito de seguir las directrices del Parlamento y, en última instancia, de los ciudadanos. Los organismos fiscales deben responder rápida y correctamente a las consultas de los contribuyentes, pero no pueden rebajar los impuestos ni hacer excepciones. Hasta la evaluación basada en objetivos tiene una función legítima en la política pública.

Evaluación basada en las decisiones

La finalidad principal de la evaluación, se afirma cada vez con mayor frecuencia en la literatura, es aportar conocimientos para aplicarlos a la acción gubernativa. Ciertos defensores de la evaluación han ampliado esta idea aún más, arguyendo que debe estar orientada al uso inmediato. Este propósito ultrapráctico ha llevado a los evaluadores a considerar seriamente la idea de que son las *decisiones*, y no los objetivos del programa, los del sistema ni los resultados, las que deben organizar la evaluación. Llamaremos a esto *evaluación basada en las decisiones*.

La evaluación exige mirar hacia atrás para gobernar mejor el avance. El punto de partida de la evaluación basada en las decisiones es el aspecto de la evaluación que mira hacia adelante. El elemento de consideración retrospectiva debe producir información y enjuiciamientos ajustados a situaciones concretas de toma de decisiones en el proceso de planificación. Como es lógico, esto exige que

la evaluación parta de un análisis de las decisiones a las cuales ha de servir. Además, debe aceptar la formulación del problema hecha por los funcionarios y limitar el estudio a alternativas política y administrativamente viables. Una cita sencilla de Guba y Lincoln (1981:4) aclara estupendamente esta idea:

El evaluador que toma decisiones en calidad de organizador de su actividad no necesita información sobre los objetivos, sino sobre las decisiones que debe adoptar, quién debe adoptarla, en qué momento y con arreglo a qué criterios. Sabiendo, por ejemplo, que el director de compras adoptará una decisión sobre cuál de cuatro líneas en competencia de autobuses escolares conviene comprar, que basará la decisión en factores de coste, seguridad y mantenimiento y que quisiera adoptarla el 1 de enero, el evaluador recogería información sobre cada tipo de autobús, se la entregaría al evaluador antes del 1 de enero y llegaría a la conclusión de que había contribuido correctamente a adoptar la decisión.

En la evaluación educativa, el llamado modelo CIPP de Donald Stufflebeam es el primer caso de uso de la decisión como organizador (1983). El modelo CIPP, ilustrado en la figura 7, abarca cuatro situaciones básicas de toma de decisiones y las correspondientes evaluaciones.

El acrónimo del modelo CIPP se compone con las iniciales de cada tipo de evaluación: *C* de contexto; *I* de input; *P* de proceso y *P* de producto. Obsérvese que las etiquetas de los segmentos de evaluación son distintas de las correspondientes al modelo general de sistemas. Contexto e input serían input en terminología de sistemas, mientras que proceso y productos serían conversión y producto. En el lenguaje de la política pública, contexto e input serían input, proceso sería proceso y producto sería output o resultado.

La evaluación puede utilizarse como deliberación previa a la fase más precoz de desarrollo del programa para arrojar luz sobre los objetivos que los responsables de la toma de decisiones deben escoger en primer lugar. En el esquema de Stufflebeam, este aspecto se resuelve mediante la evaluación del

Tipo de decisión	Tipo de evaluación
Planificación para determinar objetivos	Evaluación del contexto (deliberación previa)
Estructuración para diseñar los programas	Evaluación de <i>input</i> (deliberación previa)
Realización (para aplicar o mejorar el programa)	Evaluación de procesos (reflexión posterior)
Reciclado (para evaluar productos, <i>output</i> o resultados)	Evaluación de productos (reflexión posterior)

Figura 7. Decisiones consideradas como elementos organizadores: tipología de evaluación basada en las decisiones de Stufflebeam

contexto. Ésta valora continuamente necesidades, problemas y oportunidades dentro del área funcional de interés del responsable de la toma de decisiones, con el fin de elaborar un conjunto de objetivos determinado. La evaluación es asimismo útil para identificar los medios utilizables. ¿Qué hace falta para alcanzar los objetivos definidos en la evaluación del contexto? En el modelo CIPP de Stufflebeam se llama a esto evaluación de *inputs*. Estos dos tipos de evaluación suponen deliberación previa; es decir, se refieren a decisiones pendientes, aún no tomadas.

La evaluación puede también utilizarse para facilitar decisiones en la fase de realización. En el esquema de Stufflebeam esto corresponde a la evaluación de procesos. Ésta supervisa los procesos de entrega para aportar datos que apoyen las decisiones relativas a ajustes y mejoras.

Por último, las evaluaciones pueden utilizarse para revisar todo el programa y aportar una base de conocimientos y valores necesaria para tomar decisiones sobre reciclado. ¿Conviene continuar, modificar o concluir el programa? ¿Hay que redefinir metas y objetivos? En la clasificación de Stufflebeam, se llama a esto evaluación del producto, y se centra en la comparación entre fines reales y deseados y en la detección de efectos imprevistos. Los dos últimos tipos de evaluación afectan a decisiones ya tomadas y son, por tanto, valoraciones retrospectivas.

De acuerdo con el modelo CIPP, el evaluador debe formar parte de todo el proceso de planificación del programa, desde el diseño inicial de una justificación hasta la decisión final de concluirlo. La evaluación es tanto deliberación previa como reflexión posterior. Empero, esta ampliación del concepto de evaluación que lleva a cubrir también la deliberación previa, y que, por tanto, abarca casi todo el pensamiento sobre el sector público, no es lo más importante de ello.

La idea fundamental es, por el contrario, que la evaluación debe emprenderse teniendo en cuenta alguna decisión, así como un punto de decisión y un plazo límite. Las evaluaciones deben elaborarse a tiempo y ajustarse a una decisión concreta. Las decisiones serían así las fuentes de la investigación de evaluación. La evaluación basada en las decisiones se dirige a determinadas elites, en concreto a los cuadros superiores de responsables de la toma de decisiones y gestores de la Administración Pública y sus organismos. El evaluador ha de aceptar la formulación que ellos hagan de los problemas que quieran investigarse. El contexto decisorio (utilización) se toma como punto de partida para clasificar el terreno en su conjunto.

El contenido de la evaluación basada en las decisiones es más reducido, en el sentido de que no hay indicación general de las preguntas que deben plantearse en las diversas investigaciones. Sólo sugiere que la adop-

ción de políticas públicas comprende cuatro tipos de decisiones, dos caracterizadas por la deliberación previa y otras dos por la reflexión posterior, y que la decisión real próxima debería generar las preguntas de evaluación que es preciso plantear. El tipo y la calidad de los enjuiciamientos de valor y la información que es preciso aportar dependen, pues, de cada decisión. Las decisiones de rutina exigen información de rutina, y las estratégicas, análisis de cierta envergadura y profundidad.

Varios teóricos y prácticos de la evaluación han adoptado el principio fundamental que subyace a la evaluación basada en las decisiones. Aunque no idéntica, la «evaluación basada en la utilización», de Michael Patton, es muy similar a la basada en las decisiones. Mientras que en ésta las decisiones son los organizadores, en aquélla lo son los usuarios primarios (responsables de la toma de decisiones). Según Michael Patton, «el primer paso de la evaluación basada en la utilización es identificar a los usuarios primarios de tal evaluación». Patton también ha sostenido que las evaluaciones las utilizan personas, no organizaciones (1986:43).

El principal argumento a favor de la evaluación ajustada a las decisiones —y, en definitiva, a los usuarios principales— se basa en la perspectiva de la utilización. Si se basan en las necesidades que tienen los responsables de la toma de decisiones para tomarlas a corto plazo, éstas se utilizarán. Los modelos basados en las decisiones obligan a los evaluadores a aclarar con detalle para qué tipo de resolución hacen falta los datos. Esto es crucial, puesto que cada tipo de decisión exige una variedad —y, quizá, también una cualidad— distinta de conocimientos y valores. Mientras que el establecimiento de objetivos requiere un tipo concreto de materiales, llevar la reforma desde la decisión parlamentaria hasta la acción concreta de la calle requiere otro. Este análisis, se arguye, aumentará probablemente la utilidad y la utilización de la evaluación.

Pero esta teoría de la utilización que subyace a la evaluación basada en las decisiones se ha puesto en tela de juicio.

El estrecho fundamento en la decisión se ha cuestionado, precisamente, sobre la base de que no fomenta la utilización. La aceptación de la formulación del problema hecha por los funcionarios limitará las evaluaciones de manera inaceptable. Si pierden su única oportunidad en la utilización inmediata, poco que decir quedará en ellas. Mantener el estudio dentro de las limitaciones aceptadas de un conjunto de agentes implica con frecuencia la irrelevancia de los intereses y asuntos de otros conjuntos de agentes políticos. Además, la evaluación basada en las decisiones generará una cantidad excesiva de conocimientos específicos de la situación e idiosincrásicos en otro sentido; en efecto, los responsables de la toma de decisiones necesitan también información de un nivel más general con el fin de fomentar la reflexión y la ponderación posteriores, y raramente engendra esta clase de conocimientos la evaluación basada en las decisiones.

Puede resolverse este inconveniente manteniendo la base decisoria al tiempo que se centra la evaluación en situaciones de decisión más ficticias y generales. Pero en tal caso, el evaluador corre el riesgo de reducir la utilidad para la siguiente ronda de decisiones.

Otra dificultad es hallar responsables de la toma de decisiones y situaciones de decisión estables. Ambos elementos pueden haber cambiado por completo en el momento de presentar el informe. Los gobiernos, al igual que las personas, llegan y se van, y la evolución general de los acontecimientos puede haber hecho irrelevante el problema.

Enfoque basado en los intereses

El principio organizativo del modelo basado en los intereses está en las inquietudes y posturas de quienes han apostado por el programa. Quienes han apostado, están interesados por el programa o afectados por él. Se

trata de una situación totalmente distinta de la que parte de un programa o unos objetivos sistemáticos prefijados. Sin embargo, hay similitudes claras entre el modelo basado en los intereses y los basados en las decisiones y en los clientes. La diferencia está en que, mientras los dos últimos prestan atención a un grupo de intereses afectados —responsables de la toma de decisiones y destinatarios, respectivamente— el primero tiene en cuenta todos los intereses en juego.

En la evaluación basada en los intereses, el evaluador empieza por identificar a quienes participan o tienen intereses en la creación, ejecución y los resultados del programa. Trata de identificar a las personas que conformaron, iniciaron y financiaron el programa y a las que modificaron su aplicación. Aísla al grupo destinatario principal y a quienes en el momento de la evaluación tienen intereses en el programa pero prefieren mantener una

postura discreta. E identifica también a quienes ignoran que tienen intereses.

La figura 8 recoge una visión global de quienes pueden tener intereses en los programas del sector público (Guba y Lincoln, 1989:40f; Riecken y Boruch, 1974:230ff; Rossi y Freeman, 1989:422ff; Weiss, 1972:10).

Aunque los catorce grupos no representan a todas las partes que pudieran tener intereses o participar en las políticas de evaluación, son los depositarios de intereses que con frecuencia pueden prestar atención a los resultados de las evaluaciones, así como participar de uno u otro modo en la realización de éstas.

Hemos subrayado que los catorce grupos podrían estar interesados en la evaluación y participar en ella. Esto significa que, en un caso determinado, pueden intervenir todos o sólo uno o dos.

Responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones: Responsables de decidir si se instituyen, continúan, interrumpen, amplían o recortan una política o un programa.

Patrocinadores del programa: organizaciones que inician y dotan económicamente la intervención pública que quiere evaluarse.

Organismo nacional del programa: unidad administrativa central encargada del programa de intervención.

Directores del programa: gestores del organismo nacional del programa que tiene a su cargo directo la intervención pública.

Organismo local del programa: unidad administrativa de nivel más bajo responsable de la aplicación material de la intervención (inspectores locales, por ejemplo).

Funcionarias de calle: personal de servicio directo, funcionarias responsables de la prestación de servicios del programa, personal que se reúne directamente con los destinatarios.

Clientes: sujetos o colectivos —como amas de casa, empresarios, organizaciones, municipios u otras unidades— destinatarios de la intervención pública o receptores de los servicios de intervención evaluados. También, destinatarios o participantes.

Organismos públicos de barrio: unidades de la Administración Pública encargadas de programas relacionados con aquél que se está evaluando.

Evaluadoras: grupos o individuos responsables de diseñar y dirigir la evaluación.

Patrocinadores de la evaluación: organizaciones que inician y dotan económicamente las evaluaciones.

Competidores del programa: organismos o grupos que inician y dotan económicamente las evaluaciones.

Competidores del programa: organismos o grupos que compiten por los recursos disponibles.

Depositarios de intereses contextuales: organismos, grupos, individuos y otras unidades del contexto inmediato de una política o un programa.

Comunidad de evaluación: otros evaluadores, organizados o no, que leen y enjuician las evaluaciones en cuanto a su calidad técnica y material.

Estudiosas y profesionales: investigadoras especializadas en los aspectos materiales sometidos a evaluación.

Figura 8. Personas y organizaciones con posibles intereses en las intervenciones públicas y en su evaluación

Una vez identificadas las principales partes con intereses, el modelo basado en los intereses opera de varias formas. El punto de partida pueden ser las inquietudes y posturas de todos los depositarios de intereses en relación con el programa; las evaluaciones pueden asimismo concentrarse en uno o unos pocos grupos de interés. En lo que sigue, supondremos que todos ellos intervienen en la evaluación. El modelo basado en los intereses se interpretará como un enfoque holístico, dirigido hacia todo el espectro de grupos y personas afectados.

El modelo no se concebirá en el sentido de que los interesados ejecuten en la práctica la evaluación. Las evaluaciones basadas en los intereses corren a cargo de evaluadoras particulares, como investigadoras independientes, asesores o empleados del organismo. Lo importante es que en la evaluación es preciso tener en cuenta a todos los grupos de interés.

En su libro *Effective Evaluation* (también Guba y Lincoln, 1989:50ff), Egon Guba e Yvonna Lincoln estudian la forma de recoger y analizar los datos de las evaluaciones basadas en el interés. En la metodología de Guba-Lincoln, es clave la expresión «inquietudes y posturas» de los interesados. Una «inquietud» es «cualquier asunto de interés o importancia para una o varias de las partes»; puede ser algo que les amenace, de lo que teman consecuencias indeseables o que estén ansiosas por alcanzar. «Prácticamente cualquier reclamación, duda, temor, dificultad prevista o similar manifestados por cualquiera con un fundamento legítimo para ello puede interpretarse como inquietud». Una postura, por el contrario, «es una afirmación, propuesta o perspectiva ante la cual caben distintos puntos de vista; cualquier propuesta sobre la cual puedan mostrarse en desacuerdo personas razonables; o cualquier punto de conflicto» (1981:33ff).

El conocimiento de las «inquietudes y posturas» se logra de distintas formas. Los defensores del modelo basado en los intereses aconsejan que las evaluadoras adapten sus

métodos a cada situación particular. Sin embargo, alimentan una inclinación acusada por los métodos cualitativos. Las palabras clave son conversaciones, diálogos y métodos de investigación interactivos. La evaluadora debe hablar con los clientes, los administradores del programa y otros grupos de interés. Deben visitar el terreno y observar a los participantes. Las respuestas de los depositarios de intereses afectarán al siguiente paso del evaluador en el método de investigación. Al cabo de cierto tiempo, éste puede descubrir metas pretendidas y genuinas del programa, así como «inquietudes» de diversos depositarios de intereses en relación con la política y la evaluación. Con el tiempo, la evaluadora participa más de cerca y puede empezar a determinar qué «inquietudes y posturas» debe incluir en el estudio. Sólo entonces estará en condiciones de formarse una opinión sobre el perfil que debería tener la evaluación. Para cada «inquietud» y cada «postura», la evaluadora especifica el tipo de información que necesita y la forma de recogerla.

Es muy típico de este modelo que se permita a la evaluadora investigar extensamente los problemas cruciales. En los modelos de consecución de los objetivos y de sistemas se establece de manera mucho más concreta los problemas que deben plantearse y las preguntas que han de formularse en la investigación. A este respecto, el modelo de los intereses es notablemente abierto, o vacío, si se prefiere. La idea es que la evaluadora debe ser responsable de las inquietudes y posturas que afectan a las personas y debe permitir que éstas gobiernen el siguiente paso del método de investigación. Mediante la comunicación interactiva, averiguará las inquietudes y posturas que han de tomarse más en serio y sondearse con mayor detenimiento. El diseño de la evaluación se determina poco a poco. La evaluación basada en los intereses se caracteriza por su capacidad de respuesta (Stake, 1975; y R. Stakes en Shadish Jr. y cols., 1991).

En la recogida de datos hay que considerar todas las estrategias. En muchos casos, los defensores del modelo basado en los intereses prefieren actuar como observadores directos o participantes. Las entrevistas detalladas son otras de sus técnicas preferidas. Los datos se recogen y procesan. Después de esto, empieza la comunicación de los resultados, que puede variar de unos grupos de interés a otros. La palabra clave parece ser «descripción», sea escrita, oral o visual. La visión global holística comunicada por medio de la descripción es importante. Las propias pautas de valor de la evaluadora influyen poco, dado que la elección de los baremos y la medición propiamente dicha se supone que corresponde a los depositarios de intereses. Normalmente se incluyen varias pautas de valor, criterios de éxito y fracaso sobre dichas pautas y estimaciones globales. En la práctica, el modelo basado en los intereses se convierte en pluralista. Por último, se decide si los resultados deben recogerse en un informe escrito, cosa que Guba y Lincoln (1981:25 s. 39 ss.) no consideran necesario en absoluto.

Se arguye que el modelo basado en los intereses presenta numerosas ventajas. Cabe esgrimir a su favor argumentos relativos al conocimiento, la utilización y la gestión de objetivos.

Según el argumento relativo a los conocimientos, sería descabellado por parte de la evaluadora prescindir del conocimiento sobre el programa que, sin duda, tienen quienes participan en él. Los depositarios de intereses también alimentan convicciones sobre efectos secundarios y obstáculos que se oponen a la aplicación; además, la charla puede dar ideas para continuar la investigación. En consecuencia, es muy fácil estar de acuerdo con la recomendación de que casi cualquier evaluación debería empezar por la determinación de los agentes relevantes y la realización de entrevistas.

Pero este argumento relativo a los conocimientos no suele considerarse la razón más

fuerte a favor de la evaluación basada en los intereses. Casi siempre se atribuye más peso al argumento de la utilización. La participación de los interesados es buena porque aumenta la utilización de la evaluación.

En el debate norteamericano sobre evaluación, el modelo basado en los intereses se aborda íntegramente desde esta perspectiva de la utilización. Las evaluaciones tradicionales, como la de consecución de los objetivos, de sistemas o de efectos secundarios, se aprovechan poco. Los informes se entierran en cajones y se amontonan en estanterías, y los organismos públicos interesados los olvidan y no los leen. Pese a su buena voluntad, los responsables de la toma de decisiones no se benefician de la base informativa contenida en las evaluaciones para adoptar decisiones más racionales. El trabajo de evaluación padece el maligno *síndrome del cajón*.

Este comportamiento, en apariencia irracional, ha desconcertado y preocupado a las investigadoras. ¿Por qué los responsables de la toma de decisiones se comportan de forma tan desatinada?

La principal justificación alegada es que las evaluadoras trabajan en un espléndido aislamiento, sin comunicarse con los posibles responsables de adoptar decisiones. Tienden a investigar problemas sobre los que no pesa una necesidad acuciante de información. El modelo basado en los intereses aumenta las probabilidades de que se aborden asuntos en los cuales las partes afectadas están interesadas de verdad. Saca a la luz información que satisface las necesidades reales de los distintos depositarios de intereses y, de ese modo, aumenta la probabilidad de aplicación de los resultados. Se trata de un aspecto importante, puesto que con frecuencia se realizan varias evaluaciones basadas en los objetivos que permanecen ignoradas y no influyen en el curso de los acontecimientos futuros.

El modelo basado en los intereses puede asimismo percibirse como una estrategia de gestión de objetivos notoriamente confusos o imposibles de negociar. Ya hemos visto que

los modelos de consecución de los objetivos y de sistemas no pueden resolver el problema de las pautas en la política pública, en particular cuando hay varios objetivos. En cambio, el modelo basado en los intereses proporciona una solución práctica al mencionado problema de gestionar al mismo tiempo varios objetivos contradictorios.

Casi sin excepciones, los objetivos de la política pública son difusos y turbios. Y, lo que es aún más importante: en dicha política se contraponen varios objetivos sin que sea posible determinar cuál ha de ser el equilibrio entre ellos. La negociación no puede conducirse con arreglo a criterios científicos, y se considera tarea política. Por tanto, es importante partir para la evaluación de los numerosos objetivos a que en distintas áreas aspiran los depositarios de intereses. El hecho de que éstos no se pongan de acuerdo ha de considerarse como algo normal y saludable en una nación libre. Por su naturaleza, el modelo basado en los intereses es pluralista y político.

En varios aspectos, dicho modelo es un tanto borroso. No responde con claridad a la pregunta de quiénes son en realidad los depositarios de intereses de un programa público. Necesita del complemento de una teoría o una filosofía políticas relativas a la selección de los grupos afectados. Además, todos éstos, sea cual sea la forma de selección, son tratados como iguales por el modelo. ¿Deben los políticos electos en un sistema constitucional ser más importantes que los expertos en el terreno de que se trate, o simples destinatarios? El modelo basado en los intereses carece de normas para establecer prioridades entre los grupos de interés. Es una expresión de una filosofía del equilibrio muy simple. Hay peligro de consular a los depositarios de intereses mejor organizados y más comprometidos y de prescindir de los grupos interesados de manera más vaga. También en este aspecto necesita el modelo basado en los intereses de una fase filosófica más clara y elaborada.

Empero, dicho modelo ofrece la posibilidad de saltar por encima de las grandes organizaciones de intereses a escala nacional para centrar la atención en las redes de las comunidades locales.

Este modelo presenta otros inconvenientes. Obviamente, es muy poco práctico y muy ávido de recursos, puesto que es preciso entrar en contacto y atender a todos los interesados.

El modelo plantea algunos interrogantes en cuanto a la objetividad académica de los informes. ¿Cómo manejará la evaluadora las situaciones en las cuales importantes grupos de interés mantengan opiniones distintas de la suya propia? Los hechos pueden convertirse en soportes de la capacidad de negociación en lugar de servir de base empírica. También hay peligro de que la evaluación se haga en contra de los valores de la evaluadora de forma no muy abierta.

En conclusión, el modelo basado en los intereses es muy controvertido. Hablan a su favor los argumentos de utilización y gestión de objetivos; el relativo al conocimiento es otra razón de peso.

Un modelo institucionalizado basado en los intereses: el modelo sueco del SOU

Los modelos basados en los intereses descritos hasta el momento se clasifican con arreglo a la principal pregunta de importancia planteada en cada uno de ellos. Los modelos institucionales representan otra cosa, en concreto, una forma de organizar el trabajo de evaluación.

Los gobiernos actuales han institucionalizado la función de evaluación en instituciones y procedimientos permanentes. Son ejemplos de esto en el sistema sueco los Auditores Parlamentarios, el Comité Parlamentario Constitucional y el Defensor del Pueblo en la rama legislativa; y la Oficina Nacional de Auditorías, en la rama ejecutiva. En el actual contexto, dejaremos de lado casi todo lo

relativo al aspecto institucional de la evaluación. Baste con presentar dos modelos institucionales: el modelo sueco SOU y la revisión por los iguales.

En el núcleo del modelo sueco SOU está la idea de que, si bien el gobierno emite directrices escritas sobre lo que ha de hacer el comité, indica los marcos económicos, nombra presidente y otros miembros y expertos y fija el plazo del trabajo, los miembros depositarios de intereses del comité son los responsables del trabajo de investigación y de las conclusiones. Como, en general, los grupos de intereses son demasiado numerosos, el gobierno nombra representantes de ellos ante el comité. El principal elemento organizador de la evaluación es que un grupo determinado debe hacerse responsable de la valoración. En el modelo SOU, lo decisivo no son los objetivos materiales, sino la composición o la conexión institucional del grupo (Premfors 1983).

Tradicionalmente, las investigaciones en la línea del modelo SOU se basan en medidas planificadas. Se analizan los problemas, se esbozan las opciones y se exploran y estiman sus consecuencias. Aunque la evaluación tiene lugar sólo a una escala menor, es este rasgo lo que nos interesa en este contexto particular.

El modelo SOU sueco está basado en los intereses. Pero se desvía de lo que hasta aquí hemos llamado modelo basado en los intereses en un aspecto importante. En el modelo norteamericano de este tipo, es el evaluador —es decir, un investigador— el encargado de los resultados, si bien se consulta con un amplio espectro de intereses afectados. Por el contrario, en el modelo SOU, los depositarios de intereses no son meros sujetos de entrevistas y cuestionarios: son miembros de pleno derecho del equipo de evaluación y, en la práctica, son ellos quienes llevan ésta a cabo.

El modelo sueco SOU se justifica en parte de la misma forma que el modelo norteamericano basado en los intereses: si se deja parti-

cipar a los intereses afectados, los resultados se aprovecharán. El modelo SOU puede asimismo considerarse como una estrategia de reserva para gestionar objetivos poco claros y catálogos de objetivos difusos. Los objetivos de la política pública son nebulosos. Toda reforma tiene la finalidad de fomentar varios objetivos simultáneamente. Al mismo tiempo, debe aplicarse teniendo en cuenta también otros objetivos. Los programas de un sector entran en conflicto con los de otros. Estas poco claras estructuras de objetivos no pueden gestionarse de forma científicamente objetiva. La investigación debe retroceder un paso y tratar de construir instituciones apropiadas para manejar el problema de los objetivos. Una de tales soluciones institucionales consiste en encomendar la evaluación a los depositarios de intereses. Esto significa que la evaluación no se considera tanto una empresa científica como política.

Una tercera justificación es que el modelo SOU favorece los compromisos y acuerdos y el apoyo, y evita luchas políticas enconadas. Esto legitima las políticas y facilita su aplicación. Pero también hay que *admitir* que el modelo SOU se utiliza estratégicamente para enterrar asuntos difíciles y sacarlos del orden del día.

Durante décadas, el modelo SOU ha permanecido firmemente integrado en el sistema sueco de gobierno. Otra estructura de evaluación institucionalizada en Suecia es el método de consulta amplia, que se adopta una vez hechas públicas las propuestas del comité. Éstas se envían a numerosas partes interesadas para que respondan por escrito; entre tales partes suele haber organismos públicos de nivel nacional, gobiernos de condado y municipales, universidades, institutos de tecnología, diversas organizaciones de intereses, asociaciones de comercio y organizaciones profesionales.

Sobre las bases de las propuestas del comité y las respuestas a la consulta, se conforma una propuesta del gabinete. Cuando al fin se presenta, el parlamento suele aceptar-

la sin grandes cambios. De este modo, los hallazgos de las evaluaciones realizadas por los comités políticos entran en el sistema de toma de decisiones y se aprovechan.

Revisión por los iguales

El enfoque de revisión por los iguales consiste en elegir a miembros de una profesión para evaluar el rendimiento de otros miembros con arreglo a los patrones y criterios de calidad de la propia profesión. Lleva a cabo la evaluación un colegio, que por definición es una asamblea de colegas profesionales. Los abogados evalúan a los abogados, los médicos a los médicos, los ingenieros a los ingenieros y los profesores a los profesores.

En la evaluación de la investigación se usa el modelo de revisión por los iguales mejor conocido. Científicos con prestigio en una especialidad determinada reciben el encargo de evaluar la calidad y, quizá, incluso la relevancia de un trabajo o programa de investigación o de un departamento universitario. En Suecia incluso se han evaluado en tiempos recientes por medio de grupos internacionales de iguales disciplinas completas en todo el país (Öhman y Öhngren, 1991). Los científicos y sus logros son evaluados por sus colegas (de alto rango).

La idea de revisión por los iguales se ha referido sobre todo a un método de escrutinio para seleccionar colaboraciones en la prensa científica. Los artículos presentados se someten a revisión por iguales, que deciden si deben aceptarse para publicación o no. Esta forma de revisión se usa también para orientar y aconsejar a las fundaciones de investigación en lo relativo a los proyectos que deben financiar. Las propuestas de investigación se envían a un grupo de colegas respetados para que las seleccionen. Por encima de todo esto, la revisión por los iguales se ha utilizado también para investigar y juzgar supuestas transgresiones de los reglamentos de conducta ética y buena práctica de investigación.

Sin embargo, en este contexto, la revisión por los iguales es un método de evaluación retrospectiva de la aplicación, los *output* y los resultados de las políticas públicas. En particular, tiene por objeto enjuiciar la calidad global del evaluando.

La revisión por los iguales es un modelo institucional de evaluación. Dicho modelo no indica las preguntas materiales que deben plantearse, sino la forma de organizar la evaluación.

Cabe preguntarse qué tiene que hacer la revisión por los iguales en la evaluación de la política y la administración; el modelo parece estar a mucha distancia del terreno político. La respuesta forma parte del principio de la administración dirigida por profesionales. En algunas áreas del sector público, los objetivos son tan complejos y las técnicas tan difíciles, que los políticos han considerado sensato poner su conformación en manos de profesionales bien formados, como arquitectos, jueces, profesores, médicos, veterinarios o ingenieros. Por tanto, es natural delegar también la evaluación en los profesionales. Pero como éstos trabajan en nombre de los políticos, sus obras deben contemplarse en la misma perspectiva de aplicación y resultados que las de los funcionarios civiles normales.

La evaluación de la investigación científica básica y aplicada, financiada por el Estado, puede considerarse una revisión de la política de investigación pública. La investigación no la realizan ni jerarquías weberianas, ni organizaciones de interés ni políticos electos, sino científicos y académicos profesionales. Por tanto, la calidad de su trabajo se evalúa con frecuencia de forma colegiada. Al evaluar la investigación, los expertos trabajan con frecuencia por encargo de alguien, como un consejo de investigación, por ejemplo. El consejo redacta directrices con los problemas y las preguntas que deben aclararse. Las evaluaciones patrocinadas y encargadas por el Consejo Sueco de Investigación de la Construcción en 1987 tuvieron por objeto los siguientes aspectos:

- a) relevancia de la selección de problemas y el diseño del análisis;
- b) idoneidad de los métodos analíticos;
- c) coherencia y validez de argumentos y conclusiones;
- d) trabajo en relación con el discurso en el área correspondiente;
- e) aplicabilidad práctica de los hallazgos de la investigación;
- f) valía de la comunidad de investigación conformada por el proyecto;
- g) acuerdo entre las intenciones de partida y los resultados finales (Nilstun, 1988:51).

A continuación, hay que buscar a los expertos apropiados. Preferiblemente, éstos deben tener mayores conocimientos especializados en el campo de que se trate, que los colegas cuya investigación va a evaluarse. También, deben ser independientes; no deben, por ejemplo, haber trabajado junto con las personas a quienes se va a evaluar en el campo considerado. Hay una importante diferencia entre las revisiones por los iguales en las que el grupo evaluado ha tenido la oportunidad de sugerir a otros colegas y de acordar previamente la elección de expertos y aquéllas en las cuales los evaluados no tienen voz en la selección de colegas.

Una vez elegido el grupo de expertos —el colegio de iguales— se organiza la siguiente fase de trabajo. En muchas ocasiones, se pide a los evaluados que aporten publicaciones relevantes y otro material de investigación para que los evaluadores dispongan de información suficiente. Transcurrido el tiempo necesario para que los evaluadores se informen sobre los evaluados y su producción, se visita a los investigadores y a los grupos de investigación para que hagan presentaciones y para mantener charlas informales. Transcurrido cierto tiempo, se elabora un informe preliminar formal. Un aspecto importante es que este informe preliminar se envía a los investigadores afectados, con la petición expresa de que lo comenten por escrito. Las posibles objeciones se tienen en cuenta en el momento de elaborar el informe definitivo,

pero no se publican junto con él. En el caso de la comisión científica del Consejo de la Construcción, el estudio completo duró aproximadamente dieciocho meses.

Nota final

Nuestra investigación ha demostrado que al acuerdo completo que se diera en otro tiempo sobre la idoneidad del modelo de consecución de los objetivos ha sucedido una situación de competencia entre varios modelos. Internacionalmente, la evaluación ha evolucionado desde la uniformidad hacia el pluralismo. Casi todos los modelos tienen ventajas e inconvenientes, se argumenta, con excepción del basado en la consecución de los objetivos, que se descarta por completo en el moderno discurso sobre la evaluación. En la actual literatura sobre evaluación se aprecia una fuerte tendencia a favor de las evaluaciones basadas en los intereses y en los clientes y en contra sobre todo del modelo de consecución de los objetivos, aunque también del modelo de los efectos secundarios. Queremos hacer una excepción a esta tendencia. Desde el punto de vista democrático —y aquí nos referimos a la democracia representativa— los modelos de consecución de los objetivos y de los efectos secundarios son muy importantes, porque se basan en la idea de la cadena de influencia parlamentaria. Los objetivos de la política y del programa, establecidos por el Parlamento, no son simples objetivos, sino que se han propuesto mediante un procedimiento determinado constitucionalmente; están institucionalizados como objetivos colectivos del Estado. Los ciudadanos y sus representantes electos tienen razones legítimas para saber si los objetivos de políticas y programas se han materializado en su aplicación práctica. De otro modo no podrían operar como elementos principales del sistema representativo de gobierno.

Es cierto que la evaluación basada en los clientes cumple una función, en particular por

lo que respecta al servicio del Gobierno. Pero, por razones democráticas, no puede sustituir por completo a los enfoques que toman los objetivos del programa como elemento organizador.

Referencias bibliográficas

- CRONBACH, Lee J. & Associates: *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*. San Francisco: Jossey-Bass. 1980.
- DEUTSCHER, Irving: «Toward Avoiding the Goal-Trap in Evaluation Research», in CC Abt, ed. *The Evaluation of Social Programs*, págs. 249-268, Newbury Park, CA.: Sage. 1976.
- GUBA, Egon G. y LINCOLN, Yvonna S.: *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*. San Francisco: Jossey-Bass. 1981.
- *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage. 1989.
- HOUSE, Ernest R.: *Evaluating with Validity*. Newbury Park, CA.: Sage. 1980.
- KAUFMAN, Roger y THOMAS, S.: *Evaluation Without Fear*. New York: New Viewpoints. 1980.
- LANE, Jan-Erik: «Implementation, Accountability and Trust», *European Journal of Political Research*, págs. 527-546. 1987.
- MADAUS, George F., SCRIVEN, M. y STUFFLEBEAM, D.: *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. The Hague: Kluwer-Nijhoff, eds. 1983.
- MEYERS, William R.: *The Evaluation Enterprise: A Realistic Appraisal of Evaluation Careers, Methods and Applications*. San Francisco: Jossey-Bass. 1981.
- NILSTUN, Tore: *Expertbedömningar: Om teori, ideal och verklighet vid utvärdering av sektors FoU*. Stockholm: Byggnadsnäringsrådet, BVN skristserie. 1988:1.
- ÖHMAN, Arne y ÖHNGREN, B.: *Two Faces of Swedish Psychology: 1. Frontiers in Perception and Cognition: An Evaluation of Swedish Research in Cognitive Psychology*, Uppsala: Swedish Science Press, eds. 1991.
- PATTON, Michael Q.: *Utilization-Focused Evaluation*. Newbury Park, CA.: Sage., 2nd ed. 1986.
- *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA.: Sage. 1987.
- *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA.: Sage, 2nd ed. 1990.
- PETERS, Guy, 1982, *American Public Policy: Process and Performance*. New York: Franklin Watts. 1990.
- PREMFORS, Rune: «Social Research and Governmental Commissions in Sweden». *American Behavioral Scientist*, págs. 623-642. 1983.
- RIECKEN, Henry y BORUCH, R. F.: *Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention*. New York: Academic Press, eds. 1974.
- ROSSI, Peter y FREEMAN, Howard E.: *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA.: Sage, 4th ed. 1989.
- SCRIVEN, Michael: *The Logic of Evaluation*. Inverness, CA.: Edgepress. 1980.
- *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, CA.: Sage, 4th ed. 1991.
- SHADISH JR, William R.; COOK, T. D. y LEVITON, L. C.: *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*. London: Sage. 1991.
- SIEBER, Sam D.: *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum Press. 1981.
- STAKE, Robert E.: *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*. Columbus, OH.: Merrill. 1975.
- STUFFLEBEAM, Daniel L.: «The CIPP-Model for Program Evaluation», in Madaus *et al*, págs. 117-141. 1983.
- VEDUNG, Evert: *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981* (Energy Policy Evaluations 1973-1981). Stockholm: Liber. 1982.
- *Utvärdering i politik och förvaltning* (Evaluation in Politics and Public Administration). Lund: Studentlitteratur. 1991.

EVERT VEDUNG,
Profesor adjunto de Ciencias Políticas.
Universidad de Uppsala (Suecia)

UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Que viva la economía... en el limbo.
(Brindis navideño de los economistas de Cambridge)

El camino de la inactividad está alfombrado de informes de los resultados de las investigaciones.
Edward A. Suchman, Investigación de Evaluación (1967)

Se considera que el verdadero objeto de la evaluación y la investigación de la evaluación es aportar a los responsables de la toma de decisiones y otros dirigentes, unos criterios acertados y una información valiosa y documentada, para la valoración y el estudio ponderados, previos a la adopción de medidas equilibradas. Si falla la utilización, la evaluación fracasa también. Esta línea activa y extraordinariamente pragmática de pensamiento fue formulada expresamente hace muchos años por Carol Weiss (1972):

La razón de ser de la evaluación es proporcionar información para la actuación. Su justificación básica reside en que coadyuva a la racionalización de la toma de decisiones. Aunque puede desempeñar otras funciones, como enriquecer el conocimiento y verificar teorías, la evaluación no consigue su principal objetivo si no es ampliamente conocida cuando se toman decisiones sobre ciertos programas.

Ciertamente, la utilidad práctica es altamente valorada entre los profesionales de la

evaluación. Sin embargo, el desuso de la evaluación es un fenómeno recurrente, especialmente, en la literatura norteamericana sobre la evaluación. Se aduce que los responsables de la toma de decisiones que disponen y financian las evaluaciones no consultan los informes. Y, en las raras ocasiones en que los leen, difieren u omiten, incluso, la adopción de las propuestas de actuación.

Sin embargo, la cuestión de la utilización —el último de los problemas abordados en nuestra obra *Ocho problemas del enfoque de la evaluación de la Administración Pública*— se suele tratar de forma sumamente simplista, cuando no ingenua, en la primitiva literatura de la evaluación. Las expectativas que la evaluación y la utilización de la evaluación despiertan son inmensas. Se considera la evaluación como una ciencia objetiva y libre de sesgos, cuyo objetivo es convertir la política y la administración en una actividad científica o cuasi científica. El poder de los

expertos reemplaza al gobierno de las personas, y la democracia ha de ceder el paso a la tecnocracia.

La transformación de la política en una actividad cuasi científica descansa sobre algunas premisas que afectan, tanto a la investigación de la evaluación como a la política. En primer lugar, la investigación de la evaluación es, y debe ser, una ciencia social objetiva y ajena a los valores. Esto se consigue utilizando los objetivos de otros —principalmente, objetivos programáticos y políticos— como organizadores, puntos de partida o pautas de valor, y centrando el esfuerzo en los medios más eficaces de lograr esos objetivos. Sin embargo, para resolver el problema de los medios, la investigación de la evaluación debe aplicar la mejor metodología de análisis causal que ofrecen las ciencias sociales. Este requisito suele estar en contradicción con el modo en que la política de los poderes públicos se formula en la vida real. Pero la solución de esta contradicción consiste en cambiar la política, no la investigación de la evaluación. La política se debe ajustar a las exigencias metodológicas del análisis causal científico, y se debe transformar en experimentación social, bajo la dirección y guía de las ciencias sociales.

Sin embargo, la política también debe ser sensible a los resultados de la investigación evaluativa, utilizar esos resultados y actuar en consecuencia. La utilización se concibe como un proceso simple y lineal, a través del cual los resultados contrastados de la investigación, realizada con los medios más idóneos, se transmiten a un engranaje perfectamente lubricado de toma de decisiones, que los recibe, los asume y sirve de base de la actuación de los políticos y funcionarios públicos, convertidos en ingenieros sociales. La evaluación se concibe como una ciencia que precisa de ciertos cambios en el modo en que se formula la política de los poderes públicos y, quizá también, en el modo en que se utilizan los datos de las ciencias sociales.

La utilización se interpreta como una función del modelo de planificación instrumental.

Sin embargo, aunque la utilización de la evaluación se considera un problema mecánico, sencillo y lineal, es interesante analizar la cuestión de por qué las evaluaciones «se transforman en desperdicio en el molino de la burocracia», para decirlo con la expresión plástica de Carol Weiss (1972:11). Ciertamente, ha surgido una nueva disciplina académica, especializada en el estudio de la utilización de la investigación, el conocimiento y la evaluación. Existe ya un importante y creciente fondo de literatura sobre esta materia, como se comprueba fácilmente por la bibliografía que se facilita (Rich, 1981:65 y ss., 137 y ss., 169 y ss., y 297 y ss.) También se han producido algunas obras genéricas sobre esta disciplina (Weiss, 1977; Alkin y cols., 1979; Lindblom y cols., 1979, Cronbach y cols., 1980, Galser y cols., 1983; Dunn y cols., 1984; y Leviton y Hughes, 1981). Algunas publicaciones periódicas, como «Conocimiento», «Conocimiento y política» y «Concepto público de la ciencia», dan testimonio de la magnitud de la investigación actual de la utilización del conocimiento.

Existen numerosas categorías de usuarios potenciales de la evaluación. En este contexto, me centraré en el caso de que los mandatarios electivos —los políticos— sean los usuarios potenciales.

¿Por qué no se utilizan las evaluaciones?

Los déficit de utilización se han explicado como función de diversas circunstancias. Erik Albaek (1988:48 y ss.) las ha agrupado en tres grandes categorías: basados en la producción, en los usuarios y en la comunicación.

En las explicaciones basadas en la producción, las características de los productores de conocimientos —los evaluadores— y del producto que suministran —la evaluación—

son los indicios principales de la pobre utilización. Error. Las explicaciones basadas en la comunicación son fácilmente percibibles, pues la falta de uso se debe a los ruidos y otras anomalías que afectan a la interacción entre la evaluación y sus usuarios. Nuevo error. La explicación basada en el usuario pretende que hay que culpar a los usuarios potenciales.

Parece ser que Albaek y otros estudiosos de la utilización conceden la misma importancia a los tres factores. Yo quiero afirmar aquí que los factores basados en el usuario que redundan en perjuicio de la utilización se analizan deficientemente y se infravaloran considerablemente en la literatura.

Los factores *basados en la producción* comprenden la falta de pertinencia y otras deficiencias de calidad de los resultados de la evaluación, así como las características negativas de los evaluadores.

La falta de utilización puede obedecer a que los resultados son parcos y, por tanto, incomprensibles. Es posible que el evaluador sólo haya reparado en algunos resultados y haya omitido, como son los efectos secundarios, lo que hace que la utilidad del estudio sea sólo parcial.

Es posible, que los resultados de la evaluación no aporten información alguna sobre la importancia. Nadie imputa al evaluador carencia de conocimientos metodológicos o generales; se trata, simplemente, de que la situación no permite formular un pronunciamiento inequívoco. A pesar de que revela el posible acaecimiento de algo que es beneficioso o perjudicial, la evaluación no lo puede imputar al programa, pues los eventuales efectos del programa son demasiado insignificantes para poder detectarse. A veces, las evaluaciones son tan escasamente concluyentes que no pueden servir de base para formular recomendaciones inequívocas (Bennett & Lumsdaine, 1975; 542 y ss.; Riecken & Boruch, 1974; 241).

En otros casos, los resultados se consideran pertinentes, pero inciertos, debido a la la-

bilidad de la metodología. Se aduce que los diseños de recogida de datos, ya que las evaluaciones no se configuran en forma aleatoria ni se corresponden con experimentaciones sociales. A veces la crítica es menos radical y sólo se sugiere que las muestras son excesivamente pequeñas o han sido deficientemente seleccionadas (Wholey y cols., 1970). Se aduce que la panacea consiste en mejorar la formación de los evaluadores (Bernstein & Freeman, 1975; 68 y ss., y 149 y ss.).

A veces, aunque los resultados son pertinentes, inequívocos y bien fundados, los evaluadores no han extraído de sus materiales unas conclusiones prácticas y nítidas. Los evaluadores consideran que su obligación profesional consiste en recoger y analizar datos, pero sin formular recomendaciones prácticas. Esto suele hacer imposible que alguien extraiga conclusiones prácticas, lo que provoca que los resultados no se utilicen.

La falta de utilización de los resultados de la evaluación es imputable a la propia empresa evaluadora. En esencia, este es el punto principal de la crítica basada en la producción. Si se eleva la calidad científica de la evaluación, las posibilidades de utilización se incrementan.

En contra de todo esto, existe un cierto número de estudios que atribuyen la mala utilización a la deficiente *comunicación* entre productores y usuarios. Un prerrequisito fundamental basado en la comunicación es la oportunidad. Para ser aprovechables, es preciso que los resultados se suministren a su debido tiempo. Los investigadores académicos, sobre todo, prefieren dedicar más tiempo a la investigación, para mejorar su calidad, antes que cumplir un plazo estricto. Ronald Reagan ha expresado con las siguientes palabras su actitud y la de otros actores hacia los productores cinematográficos de Hollywood del decenio de 1950: «No querían que saliese bien; lo querían para el jueves». Es probable que la mayoría de los evaluadores tengan idéntica opinión de los exigentes

responsables de la toma de decisiones, que presionan para obtener los resultados a tiempo para cumplir un calendario estricto. Sin embargo, el incumplimiento de un plazo es un pecado mortal para los evaluadores. Es obvio que un informe que se termina cuando la decisión pertinente ya ha sido adoptada no resulta de utilidad inmediata. Es preciso que los resultados se faciliten a tiempo para surtir efectos. En la evaluación, la puntualidad es un hábito social no poco significativo.

A veces, la evaluación es pertinente, de alta calidad y oportuna, y sin embargo, no se utiliza. Se supone, que esto es debido a que los resultados se presentan en unos voluminosos informes, pletóricos de tecnicismos, que los responsables de la toma de decisiones no tienen tiempo para leer, ni la capacidad intelectual precisa para entender.

Para los investigadores, los métodos son portentosos y están minuciosamente contrastados. Aunque también son importantes en el contexto de la evaluación, los métodos no siempre se incluyen en el informe final. Una explicación densa y farragosa de los métodos en los puntos más destacados es la vía más directa para que el informe vaya a parar a los archivos. Algunos evaluadores sostienen, incluso, que un informe verbal es suficiente, y que los documentos no son realmente necesarios.

Una de las causas de la falta de utilización es que el intelectual que, encerrado en su torre de marfil, trabaja denodadamente por descubrir la verdad, no suele preocuparse demasiado de difundir esos descubrimientos. Por supuesto que los intelectuales distribuyen sus documentos y escritos entre sus colegas, y discuten sus resultados con otros miembros de la comunidad científica. Sin embargo, es probable que su impacto no se haga sentir inmediatamente fuera del entorno universitario, ya que los investigadores de estos centros no llegan a los usuarios potenciales de fuera, no escriben notas de prensa, no celebran conferencias de prensa, no organizan coloquios con espectadores ajenos al

medio, no realizan llamadas telefónicas y, en definitiva, hacen poco o nada para difundir información sobre su trabajo (Anderson & Ball, 1978:91 y ss.).

Por último y, también según Albaek, la falta de utilización depende también de un tercer factor básico: el de los *usuarios potenciales*. Hay dos versiones de esta teoría. Quienes propugnan la utilidad práctica sostienen que los usuarios deben modificar su actitud y hacerse más racionales. Según los partidarios de los modelos de legitimación y de ilustración, las esperanzas puestas en los destinatarios son excesivamente grandes y se deben moderar.

A veces, los resultados de la evaluación no se utilizan porque quien la ha ordenado nunca ha tenido tal intención. Simplemente, ha dispuesto que se realice la evaluación para ganar tiempo o para dar un barniz de racionalidad a la actividad en cuestión. Los ordenantes, que ven la evaluación como un arma táctica o un medio de legitimación, no han pensado en ningún momento en aplicar los resultados concretos.

En general, la literatura subraya la necesidad de que exista un responsable de la toma de decisiones, que necesite efectivamente la evaluación y esté dispuesto a utilizar sus resultados.

En su estudio multinacional de la utilización, Erkki Ormala (1987:149) ha subrayado la importancia de que alguien actúe como abogado de la evaluación en el organismo usuario. Ormala traza un paralelo entre estos simpatizantes internos de la evaluación y la función que desempeñan los «abanderados de los productos» en la adopción de innovaciones. Otros símiles apropiados son los que podrían hacerse con los fanáticos religiosos o con los agitadores revolucionarios. En los datos recogidos por Ormala en los países nórdicos, los simpatizantes de la evaluación eran los propios evaluadores, los responsables de tomar las decisiones en cuestión o alguna de las personas evaluadas.

El experto en ciencias políticas y diputado sueco, Daniel Tarschys ha explicado, en un trabajo publicado en 1986 (pág. 20 y ss.), por qué los políticos suecos suelen adoptar una postura escéptica frente a las evaluaciones. Una de las causas es que la estructura de toma de decisiones no se encuentra excesivamente orientada a la obtención de resultados políticos. Lo que cuentan son las intenciones, no los resultados. Los funcionarios se preocupan más de los *input* y de los procesos, y prestan más atención a los fondos que se reciben y se gastan, que a los resultados que se alcanzan. Ejemplos de esta actitud son: el objetivo de dedicar el uno por ciento del PNB a la ayuda a los países en vías de desarrollo, o el objetivo de dedicar el dos por ciento del coste total de construcción al embellecimiento y ornato de los edificios públicos. En el trabajo citado no se explica el funcionamiento de esta dependencia de los *input* y los procesos.

Otro factor que Tarschys subraya es que varias fuentes de información compitan con éxito con la evaluación. Además de las evaluaciones, los políticos reciben un volumen ingente de información por diversas vías: hablando con otras personas, leyendo la prensa o participando en el trabajo de aplicación práctica. La información recibida a través de estos canales más informales, cristaliza como un bagaje de experiencia que sirve para medir la credibilidad de las valoraciones formales.

Un factor añadido es el sesgo que se produce cuando una evaluación satisface a un determinado grupo de presión con unos intereses, que, por esta razón «vende» la evaluación en cuestión. «Los políticos están muy acostumbrados a recibir información de sectores interesados, por lo que elaboran unos métodos eficientes para filtrar y seleccionar esa información.» Es posible que el escepticismo habitual de los políticos se deba a que las evaluaciones suelen adolecer, en la fase de difusión, de un cierto sesgo del que carecen en la fase de producción.

Según el último apartado de la lista elaborada por Tarschys, las evaluaciones se reci-

ben con reticencia, porque se les atribuye un carácter dispendioso. «Al notar que los objetivos fijados no se han alcanzado por falta de recursos, en las evaluaciones se suele recomendar la inversión de nuevos fondos en el programa.»

También se han formulado otras explicaciones basadas en los usuarios, menos imaginativas, de la falta de utilización. Algunas de estas explicaciones responsabilizan a las personas. Los políticos, los directores de organismos y otros usuarios potenciales de los resultados de las evaluaciones carecen de la formación necesaria para comprender los resultados de investigaciones complejas y avanzadas. A veces, también, se encuentran demasiado ocupados para estudiar las cuestiones y se basan en unos conocimientos superficiales y en una información verbal de carácter informal.

A veces, las evaluaciones no se utilizan por culpa de la inercia organizacional. No se pueden introducir cambios por falta de recursos. El consejo de administración no tiene tiempo para estudiar los resultados de las evaluaciones. Faltan fondos y falta personal capacitado.

Los aspectos más interesantes de las explicaciones basadas en los usuarios se refieren a las actitudes, los intereses y la voluntad de los mismos. A veces, las evaluaciones quedan sin utilizarse por causa de los intereses del personal o de las actitudes de la organización respecto a los intereses del personal. Por ejemplo, si, como resultado de las evaluaciones, se recomienda introducir cambios en la actuación del personal, es posible que se susciten resistencias, debido a que los afectados consideran que el sistema vigente es adecuado.

Los organismos públicos persiguen otros fines, además del cumplimiento de los objetivos establecidos. Así, están interesados en crecer o, como mínimo, en sobrevivir; y les preocupa el bienestar y la satisfacción de su personal. Toda evaluación que vaya en detrimento de esos intereses está condenada al desuso.

Otros obstáculos tienen que ver con el nivel de aceptación de los cambios propuestos por parte de terceros interesados. Es posible que los planes recomendados impliquen cambios en las relaciones con los organismos financieros, con la clientela o con diversos grupos de presión locales. Esto, a su vez, puede causar dificultades a la organización.

Es preciso tomar las explicaciones basadas en el uso que se ha expuesto hasta aquí con una buena dosis de escepticismo, que el propio Albaek admite. La mayoría de estas explicaciones están basadas en una concepción excesivamente simple y pragmática del uso del conocimiento. Conceptos como evaluación, usuarios (destinatarios), uso y utilización, han sido empleados de forma escasamente elaborada. Sin embargo, la principal deficiencia de lo expuesto hasta aquí es que las motivaciones de los usuarios, incluidos los políticos, no se han explicado claramente.

Para profundizar algo más en la cuestión de la utilización de la evaluación, debemos clarificar lo que se entiende por uso o utilización; de lo contrario, no podremos distinguir inequívocamente el uso de la falta de uso. Asimismo, también hemos de concretar quiénes son los usuarios. Obviamente, también es importante clarificar el sentido en que se puede emplear el término evaluación.

Uso coadyutorio, ilustrativo y legitimador

Buena parte de la crítica de la no utilización se basa en una concepción *coadyutoria* del uso del conocimiento. La evaluación de los resultados, del output y de la aplicación de las políticas se emplea si los responsables de la toma de decisiones adoptan sus recomendaciones y actúan en consecuencia para resolver las cuestiones sustantivas.

Sin embargo, el uso coadyutorio genera una concepción demasiado lineal y mecani-

cista de la utilización. La utilización se produce de forma más compleja y sutil.

Según el «principio de la boca abierta», los mandatarios electivos suelen degustar, ingerir y digerir clases de información, de la cual los datos sobre los resultados y los costes de los programas son sólo una parte. Los responsables de la toma de decisiones deben tener en consideración aspectos jurídicos, éticos y de coherencia con los principios de conducta y los valores democráticos. También han de ponderar los costes de modificación del programa, el tipo de personal necesario para realizar el cambio, las posiciones y actitudes de los grupos de clientes y los intermediarios, y las opiniones de sus coreligionarios.

Carol Weiss nos exhorta a suponer que todos estos factores contravienen la modificación de programas que se propugna en la evaluación. Luego de un cuidadoso examen, los responsables de los programas llegan a la conclusión de que se deben desestimar las recomendaciones derivadas de la evaluación. Los investigadores de la utilización, aplicando el principio de que hay que «investigar si, en la práctica, los responsables de la toma de decisiones han adoptado las recomendaciones de la evaluación», pensarían que la evaluación no se ha utilizado. Sin embargo, la evaluación ha contribuido, globalmente, al examen en profundidad de los presupuestos del programa. Aunque no se hayan adoptado las recomendaciones, el proceso en su conjunto ha contribuido a resaltar los problemas y a profundizar en el conocimiento de méritos y deméritos del programa. Esto es lo que en la literatura se denomina uso conceptual (Weiss, 1981:20 y ss.) y, a veces, también se denomina *modelo ilustrativo* del uso de la evaluación.

Imaginemos otro escenario. Los responsables de la toma de decisiones desean enmascarar los resultados, maquillar los fallos, evitar la discusión pública y abortar la crítica. Se dispone una evaluación para impartir a la actividad una cierta apariencia de racionalidad.

dad. La explicación es que se ha decidido y puesto en marcha una evaluación, no que la misma va a producir, al final, resultados sustantivos. El proceso evaluativo se orienta a desempeñar una función *estratégica* o *de legitimación*. A modo de disgresión, puede aducirse que resulta menos satisfactorio contraponer el uso coadyutorio. En el uso legitimador, la evaluación es un medio de conseguir unos objetivos estratégicos, al tiempo que el uso coadyutorio se centra en los fines sustantivos. Admitido esto, sin embargo, conservaremos las etiquetas de uso coadyutorio y uso legitimador, ya que predominan en la literatura.

Pensemos en otro contexto. Por razones ideológicas y estratégicas, quienes han ordenado la evaluación han decidido drásticamente el programa. Sin embargo, precisan de una argumentación bien estructurada para justificar la reducción. Se dispone una evaluación con el objeto específico de estudiar los aspectos del programa que es sabido que son menos satisfactorios. Los aspectos que parecen funcionar bien y que gozan de un fuerte apoyo de los clientes no se investigan. A pesar del sesgo con el que la evaluación ha sido planteada, los resultados no son inequívocamente negativos. Sin embargo, los políticos que ejercen el poder sólo reparan en los aspectos negativos y los utilizan como justificación oficial de la reducción. La evaluación se emplea, entonces, para legitimar una postura previa. Se usa como una cobertura externa que enmascara el motivo real de los recortes del programa (Bennett & Lumsdaine, 1975:543).

Sería inducido a error quien estudie la utilización partiendo del principio de que hay que «investigar si los responsables de la toma de decisiones han aplicado, en su actuación, las recomendaciones resultantes de la evaluación». Pensaría que los resultados de la evaluación se han usado como instrumento, cuando, en realidad, la decisión fundamental se ha tomado mucho antes, sobre la base de otra información. La evaluación ha servido

para legitimar una decisión previamente adoptada. Está claro que se trata de una utilización, pero pone de manifiesto la labilidad de considerar la evaluación desde un ángulo estrictamente coadyutorio, utilizando únicamente recomendaciones sustantivas consideradas como un criterio de utilización (Weiss, 1981:21).

Otro caso, estructurado de forma ligeramente diferente, ayudará al clarificar el uso legitimador. Supongamos que los directivos del organismo están decididamente comprometidos a crear un organismo viable, que les otorgue prestigio, éxito y seguridad económica. Aprovechan toda oportunidad de incrementar su actividad y sus responsabilidades, por lo que ordenan la evaluación de un subprograma que, de acuerdo con el personal encargado, funciona de forma sumamente satisfactoria. La buena nueva se difunde convenientemente entre los mandatarios electivos, los organismos rivales y los medios de comunicación. La evaluación se contempla, básicamente, como un medio de fomentar la reputación del programa entre los colegas, los altos mandos y el público en general. Cumple, en este caso, una función de legitimación.

El uso legitimador es una categoría muy amplia, que abarca igualmente el caso siguiente. Un funcionario carente de influencia sobre la decisión de realizar una evaluación utiliza algunos de sus resultados en apoyo de su posición personal dentro del programa. La evaluación le aporta nuevos argumentos. Quizá el término «legitimador» no sea enteramente adecuado en este supuesto, porque se trata de jugadas políticas o de simple argumentación.

Para resumir, el debate sobre la utilización de la evaluación no se debe centrar exclusivamente en el uso coadyutorio, sino tomar igualmente en consideración los usos ilustrativo y legitimador (Bennett & Lumsdaine, 1975:543).

- los resultados más relevantes se deben destacar tipográficamente, mediante el uso de unos titulares y subtítulos destacados, así como una adecuada estructuración global del análisis (Anderson & Ball, 1978:107 y ss.; Davis & Salasin, 1975:641);
- primero se presentarán los resultados sustantivos; a continuación los métodos;
- los principales resultados sustantivos se deben comunicar primero, en un lenguaje sencillo, y las reservas y matizaciones después, no al revés.

El éxito de la estrategia de comunicación exige del evaluador que abogue en favor de los resultados que presenta.

Se suele acusar a las evaluaciones de origen académico de ser escasamente sensibles a los deseos y exigencias del usuario. En vez de abordar las cuestiones y preocupaciones prácticas suscitadas por los administradores, los evaluadores universitarios se suelen centrar en las materias que interesan a sus compañeros de facultad (Anderson & Ball, 1978:83 y ss.).

Uno de los objetivos de la segunda alternativa que Seidel propone, la *estrategia de enlace*, es, precisamente, subsanar la tendencia errónea a investigar problemas intrascendentes. Otro objetivo consiste en abrir canales de comunicación con la estructura de toma de decisiones. La estrategia de enlace supone el empleo de un intermediario entre evaluadores y peticionarios.

Una posibilidad es crear comités de asesoramiento. Estos comités suelen estar compuestos por los eventuales usuarios primarios de la evaluación, los patrocinadores de la misma y los productores de otras evaluaciones. Estas personas pueden ofrecer valiosos consejos sobre las personas que es preciso responder y las fuentes de información utilizables. Además, los componentes del comité asesor pueden contribuir a difundir los resultados en sus respectivas organizaciones.

Una segunda opción consiste en hacer participar a los líderes de opinión. Este método consiste en identificar las respectivas funcio-

nes de las personas claves en determinados procesos de difusión. Los líderes de opinión, definidos como miembros influyentes de sus entornos respectivos, actúan como supervisores de determinadas redes de comunicación. La difusión se incrementa si se designa a estos supervisores miembros de los comités asesores.

Hay una tercera opción, consistente en contratar un especialista en la transferencia de información. Se le nombraría miembro del comité asesor y su tarea consistiría en proponer métodos para fomentar la comunicación entre evaluadores y usuarios.

Puede decirse que la tercer opción formulada por Seidel, la *estrategia de colaboración*, constituye un esfuerzo por vencer los obstáculos organizacionales al empleo de la evaluación. La estrategia de colaboración quiere que los evaluadores y los eventuales destinatarios colaboren en todas las fases de la evaluación y la utilización. La cooperación debe hacerse extensiva a la detección del problema, la planificación de la recogida de datos, la misma recogida de datos, el tratamiento de los mismos, y la elaboración, difusión y utilización de los informes.

Muchos teóricos de la evaluación, preocupados por los problemas que la utilización plantea, abogan encarecidamente por la estrategia de la colaboración. Michael Q. Patton, en los varios tratados que ha dedicado al tema de la evaluación orientada a la utilización, avala decididamente este enfoque. La evaluación orientada a la utilización se asemeja a nuestro concepto de la evaluación basada en las decisiones. Si participan varios usuarios, sería cuestión de que uno asumiese la representación de los otros.

La estrategia de la colaboración tiene algunas ventajas. La fundamentación lógica es que incrementa las posibilidades de comunicar a los destinatarios la información que precisan. Su participación activa permite a los usuarios asegurarse de que la evaluación abordará las cuestiones que los usuarios reales desean clarificar.

Otra ventaja de esta estrategia es que el aprendizaje se produce durante el proceso de evaluación, esto es, mucho antes de la publicación del informe final. Al participar en todas las fases de evaluación, los usuarios se comprometen con los resultados, y esto potencia la posibilidad de que los utilicen por sí mismos o recomienden a otros su utilización.

La estrategia de la colaboración tiene sus inconvenientes. En efecto, los investigadores corren el riesgo de verse implicados en procesos políticos. Otras veces, los problemas planteados son de escaso interés desde la perspectiva de la investigación. Al elegir entre objetividad y utilidad, debe primar la segunda.

Aunque Seidel no lo dice, el prerrequisito de conocer las instituciones responsables de la toma de decisiones parece subyacer en sus últimos dos modelos. Si el destino de la evaluación es ser utilizada en el organismo, esta utilización será bastante más fácil si el evaluador conoce el sistema de toma de decisiones del organismo. El uso se facilita si el evaluador conoce los procesos decisivos fundamentales de la organización usuaria.

Conclusión

Hace unos años, Lee Cronbach escribió que «la evaluación es el mayor reto de las ciencias sociales en Estados Unidos». La fascinación que la evaluación despierta se ha mantenido viva desde que Cronbach emitió este juicio, y el debate metodológico es amplio y profundo. Ha sido considerable el número de libros y artículos publicados sobre el tema de la evaluación, así como el de conferencias que se pronuncian sobre esta cuestión. En muchos países, nacen periódicos especializados y se crean organizaciones dedicadas a la evaluación, al tiempo que, entre las personas centradas en el ejercicio profesional, crece el interés por la evaluación. Al mismo tiempo, aumenta la demanda de formación en el campo de la evaluación, tanto como la demanda de personal con conocimientos de evaluación. En el decenio de

1990, la necesidad de poseer conocimientos de evaluación se hará patente a los jóvenes que quieran dedicarse a la política y la Administración Pública.

Sin embargo, la evaluación tiene sus límites. En este trabajo, se han subrayado especialmente los límites impuestos por una constitución democrática y por la vida pública de un país democrático. En ciertos casos, la exigencia de una evaluación científica y racional se ha de subordinar a las exigencias de una comunidad democrática. En una democracia representativa, la perspectiva de los ciudadanos y la de los políticos hablan a favor de las diversas clases de modelos basados en los objetivos, en contraste, por ejemplo, con los modelos basados en los consumidores y en los destinatarios, a pesar de las deficiencias de que adolecen los modelos primeramente citados por lo que respecta a la claridad de las pautas de valor. Una cierta metodología positivista exige que la política se transforme en una experimentación basada en dos grupos; sin embargo, la política democrática puede plantear la exigencia de que se realicen amplias reformas sin dilación. Es posible, que el uso instrumental de la evaluación exija la rectificación inmediata de los programas; sin embargo, si los representantes de él piensan de modo distinto, disfrutan de un mandato democrático para imponer sus ideas.

La cuestión de la evaluación científica y la democracia es conflictiva y ampliamente ignorada en la literatura dedicada a la evaluación. Se puede leer libro tras libro dedicados a estos temas sin observar una sola mención del problema. Esta materia tan importante necesita ser clarificada.

Referencias bibliográficas

- ALBAEK, Erik: *Fra sandhed til information: Evaluerings forskning i USA før og nu* (From Truth to Information: Evaluation Research in the US Past and Present). Copenhagen: Akademisk Forlag. 1988.

- ALKIN, M.; DAILLAK R. y WHITE, P.: *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Newbury Park, CA.: Sage. 1979.
- ANDERSON, Scarvia B. y BALL, Stanley: *The Profession and Practice of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass. Nontechnical discussion. 1978.
- BENNETT, Carl A. y LUMSDAINE, Arthur A.: *Evaluation and Experiment: Some Critical Issues in Assessing Social Programs*. New York: Academic Press. 1975.
- BERNSTEIN, Ilene N. y FREEMAN, Howard: *Academic and Entrepreneurial Research: The Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*. New York: Russell Sage Foundation. (Evaluation of Evaluations). 1975.
- CRONBACH, Lee y Associates: *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*. San Francisco: Jossey-Bass. 1980.
- DAVIS, HR. y SALASIN, SE.: «The Utilization of Evaluation», in E L Struening & M. Guttentag, eds., *Handbook of Evaluations Research*, 1, págs. 621-666. 1975.
- DUNN, William N. et al: «Designing Utilization Research». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, págs. 387-404. 1984.
- GLASER, Edward; ABELSON, H.H. y GARRISON, K.N.: *Putting Knowledge to Use: Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*. San Francisco: Jossey-Bass. Incisive summary of what we know od knowledge use. 1983.
- LARSEN, J. K.: «Knowledge Utilization: What Is It?». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, págs. 421-442. 1980.
- LEVITON, Laura C. y HUGHES, E.F.X.: «Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis», *Evaluation Review*, págs. 525-548. 1981.
- LINDBLOM, Charles E. y COHEN, D. K.: *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, CN: Yale University Press. 1979.
- ORMALA, Erkki: *Evaluation of Technical Research and Development: Experience of Practices and Methods in the Nordic Countries*. Helsinki: Nordic Cooperative Organization for Applied Research, eds. 1987.
- PATTON, Michael Q.: *Utilization-Focused Evaluation*. Newbury Park, CA.: Sage, 2nd ed. 1986.
- RICH, Robert: *The Knowledge Cycle*. Newbury Park, CA: Sage. 1981.
- RIECKEN, Henry W. y BORUCH, E. F.: *Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention*. New York: Academic Press. 1974.
- SEIDEL, Andrew D.: «Producing Usable Research: A Selected Review». *Policy Studies Review*, 3, págs. 52-56. 1983.
- TARSCHYS, Daniel: «För döva öron? Politikern och Utvärderaren» (For Deaf Ears? The Politician and the Evaluator), in I. Palm-lund, ed., *Utvärdering av offentlig verksamhet: den offentliga förvaltningens roll i samhället* (Evaluation of Public Activities: The Role of Public Administration in Society), págs. 20-26. Stockholm: Liber. 1986.
- VEDUNG, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning* (Evaluation in Politics and Public Administration). Lund: Studentlitteratur. 1991.
- WEISS, Carol H.: *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall. Often used text. Directed to programs. 1972.
- *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA.: D C Heath. 1977.
- «Measuring the Use of Evaluation», in J. A. Ciarlo, ed. *Utilizing Evaluation: Concepts and Measurement Techniques*, págs. 17-33. 1981.
- WHOLEY, Joseph et al: *Federal Evaluation Policy*. Washington D.C.: The Urban Institute. 1970.
- WITTRÖCK, Björn: *Möjligheter och gränser: Framtidsstudier i politik och planering* (Possibilities and Limits: Futures Studies in Politics and Planning). Stockholm: Liber. 1980.

NIVELES, ETAPAS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EXPERIENCIAS DE EUROPA Y ALEMANIA*

Nota: Texto de la ponencia presentada por el autor en la Conferencia Internacional sobre Evaluación de Programas Sociales, organizada por el INSERSO en Madrid durante el mes de noviembre de 1992.

Quisiera empezar la primera parte de mi exposición diferenciando entre varios niveles de evaluación de programas sociales, para a continuación reseñar las etapas del proceso de evaluación en la segunda parte y explicar mi planteamiento de evaluación descriptiva de programas en la tercera. A lo largo de este artículo trataré una serie de consideraciones metodológicas fundamentales de importancia decisiva en el actual estado del debate científico sobre los métodos de evaluación. Desde un punto de vista práctico, presentaré ejemplos y resultados de evaluaciones que hemos realizado a escala nacional, en la República Federal de Alemania, y a escala de la Comunidad. En el nivel europeo, me gustaría abordar de manera especial la evaluación de las actividades del Fondo Social Europeo (FSE), cuyas acciones a favor de la integración laboral de los minusválidos hemos evaluado en el curso de este año. Empecemos por examinar el FSE.

El FSE aporta alrededor de 220 millones de Ecus anuales a programas de rehabilitación para minusválidos en los Estados miembros de la Comunidad Europea; como es

natural, los responsables de la formulación de políticas y los administradores están interesados en recoger información sobre los resultados y efectos vinculados con tales intervenciones. La evaluación debería ser un elemento necesario y continuo de los programas sociales. No obstante, es importante evaluar dichos programas no sólo en relación con sus efectos, sino también con respecto a las conclusiones que puedan extraerse para la creación de futuros programas.

Nos enfrentamos aquí con la diferencia tradicional entre evaluación sumativa y evaluación formativa, la cual debe redefinirse en relación con los programas sociales. Tradicionalmente, los métodos de evaluación sumativa y de evaluación formativa se han considerado opuestos entre sí. La evaluación sumativa tiene por objeto determinar y documentar los efectos de un programa, con independencia del curso que éste haya seguido. En cambio, la evaluación formativa afecta al curso material del programa, ya que los resultados que ofrece se utilizan continuamente para hacer más precisos los objetivos de

éste y los métodos aplicados en la práctica (véase la figura 1).

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

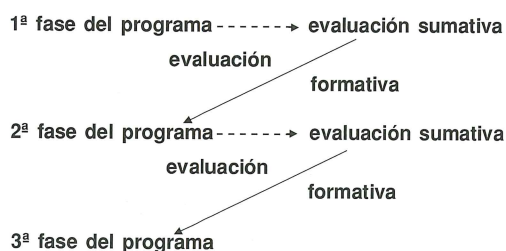


Figura 1

La evaluación de la primera fase de un programa social ha de ser siempre sumativa. Pero puede convertirse en formativa si se utiliza para desarrollar más ese programa; a un metanivel, o con relación a la segunda fase del programa, la evaluación es también formativa.

Por tanto, la evaluación de programas no está vinculada con la optimización directa del programa durante su ejecución, como suele ocurrir con la evaluación formativa. En esta última, de lo que se trata es de optimizar el programa en vigor en cuanto a la forma que adoptará en el futuro y las consecuencias que de ello se deriven.

Parte I: Niveles de evaluación de programas sociales

Al hablar de evaluación de programas sociales, hay que tener en cuenta que cada progra-

NIVELES DE EVALUACIÓN

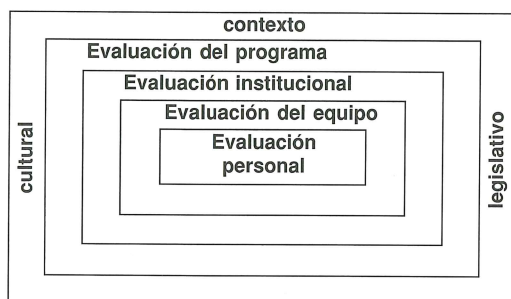


Figura 2

ma se aplica en un contexto social específico y siempre progresa en varios niveles distintos. He resumido estas relaciones en la figura 2.

Cada programa se desenvuelve en un contexto cultural, político y legislativo determinado que afecta también a la formulación de sus objetivos y que, por supuesto, es aún más importante para los resultados que proporcione en el futuro. Los prejuicios, la discriminación, las actitudes culturales y tradiciones positivas o negativas en relación con problemas sociales como la minusvalía, la pobreza o la edad, influyen en la eficacia de los programas sociales y, por tanto, deben tenerse en cuenta en la evaluación. Esto mismo es aplicable al contexto político y al fundamento jurídico del programa. Así, en el caso de la evaluación de un programa de integración de minusválidos en la vida laboral, el hecho de que haya o no leyes que obliguen a las empresas a emplear a un número determinado de minusválidos influirá significativamente en los resultados de la evaluación. Algunos Estados miembros de la Comunidad Europea obligan a sus empresas, tanto en el sector público como en el privado, a reservar un porcentaje determinado de los puestos de trabajo para personas con minusvalía. Otros Estados miembros carecen de tales disposiciones legales, y apelan a la responsabilidad social de los empresarios. No es mi intención discutir los argumentos a favor y en contra de tal sistema de cuotas; lo que me interesa subrayar es la necesidad de tener en cuenta estas consideraciones generales, que pueden afectar considerablemente a los resultados, al evaluar programas como los del Fondo Social Europeo, con sus diversas acciones a favor de la integración laboral de los minusválidos en toda Europa. En este nivel contextual es preciso preguntarse también por los mecanismos culturales, jurídicos y políticos que apoyan el programa y sus objetivos y por los mecanismos contextuales que afectan negativamente a su eficacia.

Todo programa social tiene puntos de partida concretos, persigue objetivos específicos

para grupos destinatarios también específicos y utiliza a tal fin medios y métodos concretos. Más adelante volveré sobre estos elementos del programa. Ahora quisiera describir los otros niveles de evaluación.

Todo programa social se lleva a cabo en el marco de estructuras institucionales determinadas; puede tratarse de clínicas, de instituciones de formación o de otros grandes centros regionales de atención, pero también de servicios o programas locales reducidos. En cualquier caso, hemos de hablar de las localidades en que el programa se aplica en la práctica.

En cada una de las citadas instituciones hay una serie de personas, uno o varios equipos que trabajan en la aplicación práctica del programa. Las cualificaciones, actitudes y motivaciones de cada uno de los miembros del equipo influyen decisivamente en los resultados prácticos de cada programa. El mejor programa será inútil si los responsables de su aplicación deciden boicotarlo.

Por último, cada programa social se dirige a individuos concretos, sea para prestar cuidados o atención médica, psicológica, técnica o económica en los ámbitos de la cualificación o la rehabilitación.

Al hablar de la evaluación de programas sociales, hay que tener en cuenta a cuál de estos niveles nos estamos refiriendo. La evaluación es posible en todos ellos. Por supuesto, hay que examinar el efecto sobre los usuarios de todas las intervenciones sociales, cosa que en general se hace de uno u otro modo. La supervisión y la formación del personal elevan considerablemente la calidad de los programas, al igual que el perfil y equipamiento de las instituciones encargadas de aplicarlos.

Pueden realizarse evaluaciones independientes a cada uno de los niveles citados, tarea justificada en ocasiones por la práctica. Si, por ejemplo, creo que la falta de cualificación del personal responsable está afectando negativamente a la eficacia de un programa social determinado, debo concentrar la evaluación en el nivel correspondiente.

La especificidad de la evaluación de programas consiste en la consideración de todos estos elementos, tanto en su contexto como en su interdependencia. Como advertirán, ocupa el centro de la figura la evaluación del desarrollo personal; no es coincidencia, sino que refleja la tendencia, que no ha dejado de acentuarse en los últimos años, hacia la integración de los grupos sociales problemáticos; se rechaza la política que se limita a proporcionar alojamiento y atención a estos grupos, a la cual se anteponen las medidas que fomentan la participación activa de los destinatarios en la conformación de los programas sociales que les afectan. Esta tendencia a tomar más en serio la ciudadanía y la actuación de los usuarios ha llevado asimismo a un planteamiento de la evaluación más centrado en ellos. La posición axial que ocupa el desarrollo de los usuarios refleja el postulado metodológico según el cual las necesidades de los grupos destinatarios deben constituir el centro de la evaluación. La evaluación experimental clásica se perfila como cada vez más inviable, puesto que los datos llamados «duros» aportan muy poca información sobre lo que realmente está ocurriendo a los usuarios del programa y sobre la forma en que éstos lo perciben. En cambio, los planteamientos orientados al usuario han demostrado de manera cada vez más clara que una buena entrevista aporta más información valiosa que innumerables cuestionarios y nutridas baterías de pruebas «objetivas». El reto metodológico más importante de la evaluación de programas consiste, en mi opinión, en tener en cuenta las experiencias de los usuarios en una medida muy superior a la habitual hasta la fecha.

Parte II: Etapas de la evaluación de programas sociales

En este apartado comenzaré considerando la secuencia de desarrollo de programas sociales, desde la etapa de planificación hasta la de evaluación y las posibles aplicaciones de

ETAPAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

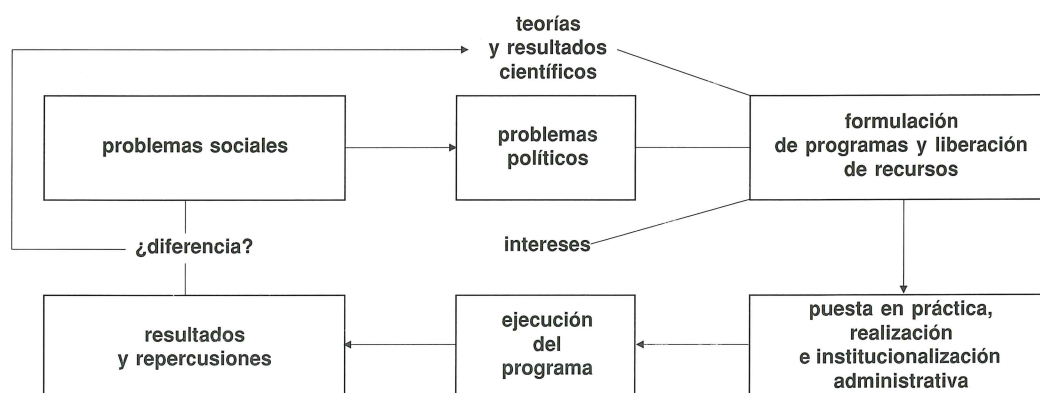


Figura 3

las conclusiones a futuros programas, pasando por la ejecución práctica (véase figura 3).

Etapas de los programas sociales

Los programas sociales parten de un problema social que, por su potencial explosivo o por haber llamado la atención de la opinión pública, se ha transformado en problema político. Antes de decidir si hay que hacer algo y de qué forma, así como los recursos que es preciso movilizar para resolver el problema, suele producirse un debate político —informado, naturalmente, por teorías científicas— sobre las causas, la naturaleza y la magnitud de dicho problema social, así como sobre las estrategias adecuadas para afrontarlo. Además, diversos grupos sociales articulan sus propios intereses parciales, por lo general de forma científica, con la esperanza de poder beneficiarse del programa. Por tanto, la formulación del contenido del programa se basa de manera más o menos explícita en teorías científicas, y la cantidad de recursos liberados depende, como es natural, de las estimaciones de la magnitud del problema. A partir de este hecho —es decir: los programas sociales tienen una fundamentación teórica— Chen y Rossi (1980) deducen que el teorema científico en que se basa el programa debería ser examinado junto con el propio programa al evaluar éste.

Pasemos a la fase de aplicación, realización administrativa e institucionalización del programa, que con frecuencia ejerce un efecto mucho más decisivo sobre la forma concreta de aquél, ya que los objetivos políticos, relativamente generales, dejan casi siempre un margen considerable a la interpretación. Lo mismo es aplicable a la ejecución del programa, lo cual significa que los numerosos organismos que actúan a este nivel tienen mucho margen para maniobrar. Desde el punto de vista metodológico, se sigue de aquí la necesidad prioritaria de analizar los conflictos de intereses y los antagonismos genuinos entre los intervinientes y de examinar a éstos en cuanto a sus efectos sobre la ejecución práctica del programa.

En última instancia, el programa debe cumplir un conjunto determinado de objetivos y contribuir a solucionar el problema inicial. La tarea de la evaluación consiste en examinar la medida en que ello se ha logrado y, por supuesto, determinar los efectos producidos por los distintos elementos del programa.

Etapas de evaluación

Pasemos del programa a su evaluación. Por evaluación científica se entiende la valoración de los resultados en relación con el proceso, el contenido, el resultado y el contexto. En palabras de Rossi y Freeman: «El

estudio de evaluación es la aplicación sistemática de procedimientos sociales para valorar la conceptualización y el diseño, la puesta en práctica y la utilidad de los programas de intervención social. En otras palabras: el estudio de evaluación supone utilizar metodologías de investigación social para juzgar y mejorar la planificación, supervisión, eficiencia y eficacia de los programas de sanidad, educación, bienestar, etc.» (1985, pág. 19). De acuerdo con esta diferenciación de los diversos componentes del programa, podemos también dividir la evaluación en determinadas etapas: fase *ex-ante*, es decir fase anterior

al inicio del programa; fase de *ejecución*, que avanza paralelamente a la aplicación práctica del programa; fase *ex-post*, que tiene por objeto recoger los resultados del programa; y fase de *evaluación general*, formada por resumen y conclusiones (figura 4).

Etapas ex-ante

Veremos sólo marginalmente el contenido de los estudios de preevaluación realizados con objeto de determinar las demandas reales y los parámetros del programa a través, por ejemplo, de una estimación de necesidades.

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN

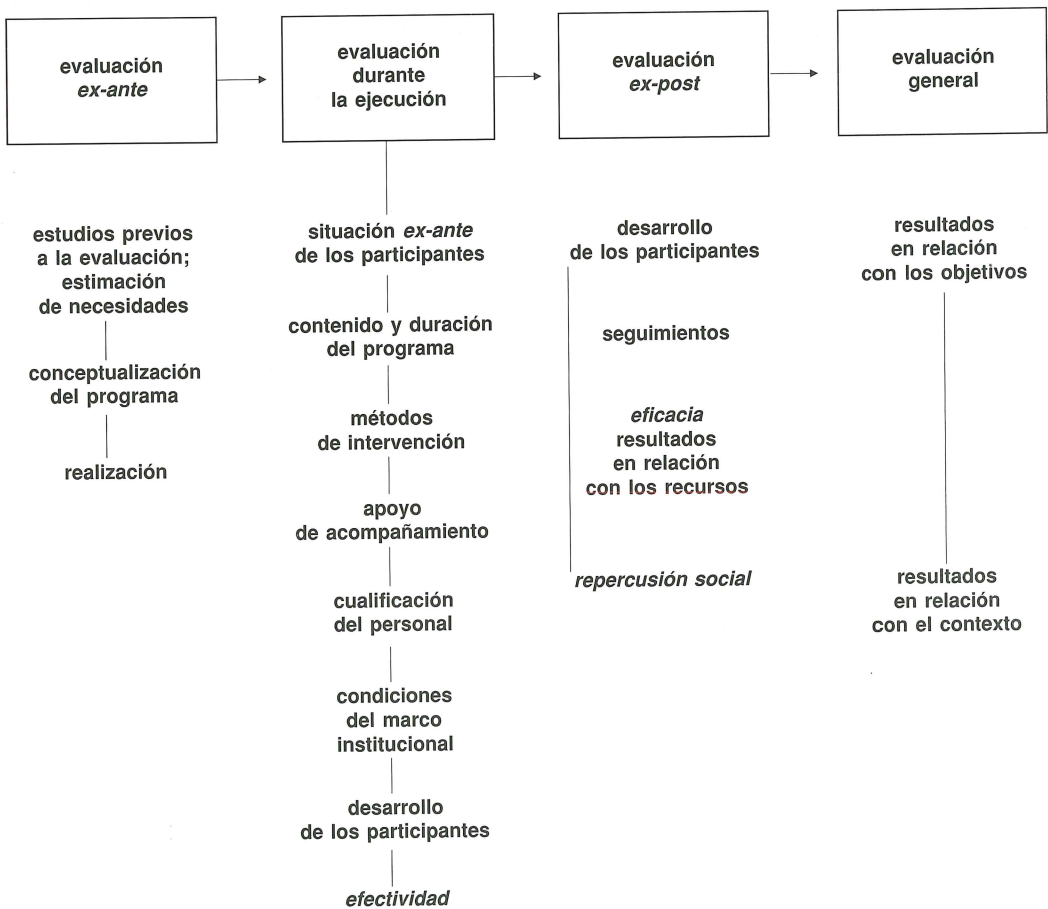


Figura 4

En este caso, los resultados de la investigación científica contribuyen directamente a la conceptualización del programa. Por lo que respecta a la evaluación de los mencionados programas del Fondo Social Europeo, no ha sido este el caso, al menos de manera sistemática, lo cual ha provocado cierta debilidad en la formulación de los objetivos y los criterios de accesibilidad a los programas. Diferenciaré a partir de aquí entre los aspectos orientados al proceso y los orientados al producto. En relación con el análisis de procesos, cabe establecer dos pasos distintos para la fase *ex-ante*: conceptualización y aplicación. Estamos particularmente interesados en determinar qué sujetos contribuyeron a la formulación del programa y cuáles eran sus intereses y objetivos teóricos, su capacidad de decisión y otros poderes, los objetivos seleccionados y las estrategias sugeridas. Desde el punto de vista del producto o resultado, la evaluación *ex-ante* formula los objetivos cuantitativos y cualitativos por los que han de medirse individualmente los resultados ulteriores del programa; es decir: los datos recogidos en esta fase constituyen la base sobre la que se asentará la evaluación de los resultados posteriores.

En la medida en que es posible contemplar el procedimiento de investigación real, es obvio que la expresión evaluación *ex-ante* es un tanto inexacta. De acuerdo con su contenido, estamos tratando aquí con una evaluación de la etapa anterior al inicio del programa; pero puesto que las evaluaciones no suelen empezar hasta que se ha adoptado una decisión positiva a favor de la ejecución de aquél, o incluso hasta que ha comenzado a aplicarse, la evaluación *ex-ante* es, desde el punto de vista metodológico, una evaluación retrospectiva de fase *ex-ante* del programa.

Etapa de evaluación durante la ejecución

Esta etapa suele empezar con una descripción de la situación *ex-ante* del grupo destinatario del programa —es decir, de los participantes— para estar en condiciones de revelar los efectos ulteriores del programa. Es-

to trae a escena el asunto de las variables que debe examinar el estudio de evaluación: ¿se toman como punto de partida las capacidades o deficiencias de los individuos, o su educación, edad u otros datos? Sea cual fuere lo que se escoja, habrá que decidir qué datos deben recogerse y cuáles excluirse en función de los recursos disponibles, siempre limitados. Esta decisión depende en parte de los criterios de éxito del programa, pero también de los postulados teóricos de hipotéticas relaciones de causa a efecto; significa esto que en la fase actual hay que formular las hipótesis que, más adelante, se someterán a prueba en el curso del programa. Volveré sobre ello en breve.

Antes quisiera comentar algunos otros elementos de la evaluación durante la ejecución de programas sociales. En este contexto, merece la pena mencionar los siguientes: la gestión local del programa; es decir, condiciones generales institucionales en las que tiene lugar el programa concreto de que se trate; los métodos de intervención práctica e idoneidad para el grupo de usuarios; el contenido y duración del programa; la cualificación del personal y del apoyo de acompañamiento (apoyo psicosocial o atención después del programa, por ejemplo) proporcionados a los usuarios del programa.

Etapa ex-post

Todo programa genera resultados directos e indirectos. Los primeros son los efectos que ejerce sobre los usuarios; los segundos —más difíciles de determinar— constituyen la repercusión social del programa. Así, un programa piloto podría transformarse en programa permanente e institucionalizado, pese a los malos resultados en cuanto a la participación; esto significaría que, desde el punto de vista de la repercusión social, el programa ha generado impulsos favorables al desarrollo de la estructura institucional. En la evaluación del programa de formación AZIMUT para jóvenes desfavorecidos y personas con minusvalía, diferenciamos cuatro dimensiones de la repercusión social, a saber: la di-

mención cultural, la dimensión económica, los aspectos estructurales del sistema de atención institucional, y la política de atención médica y bienestar. La evaluación *ex-post* debe diferenciar entre estos aspectos. Además, en relación con los resultados directos, habrá que diferenciar entre la eficiencia del programa (resultados) y su eficacia (resultados en relación con los recursos desembolsados), y poner en relación los resultados con los objetivos del programa tal como se definieron en la evaluación *ex-ante*. La solución más obvia es realizar la evaluación *ex-post* en varios pasos; esto significa que la medición de los efectos no debe hacerse sólo al final del programa, sino que, si los recursos lo permiten, deben también practicarse seguimientos para registrar los efectos a largo plazo de aquél.

Evaluación general

Por último, hay que evaluar los datos recopilados; esto se hace, por una parte, desde una perspectiva vertical sobre la base de los objetivos dados; y por otra, desde una perspectiva horizontal o de comparación con los resultados de las distintas instituciones en las cuales se ha realizado el programa. En contraste con los experimentos de laboratorio, en la investigación de campo no se utilizan grupos de control en condiciones de referencia constantes; por el contrario, tales condiciones varían considerablemente entre regiones e incluso entre poblaciones.

Parte III: Evaluación descriptiva

Al evaluar y comparar intervenciones sociales tan complejas, es necesario antes definir con realismo los objetivos en relación con el contenido y con el alcance del estudio de evaluación. En unas condiciones semejantes, que se dan, por ejemplo, en los estudios de evaluación a escala europea, soy partidario de una evaluación progresiva en la cual se utiliza una descripción del programa cada

vez más minuciosa para generar los parámetros de éxito y comparación con arreglo a los cuales se evaluarán los resultados. Soy partidario de una descripción de los efectos, sin dar con ello a entender que sería posible proponer con seguridad las relaciones causales concomitantes. Como en el caso de Cronbach (1982), se da prioridad a la validez externa sobre la interna. En un marco de diferencias extremas en los contextos de los programas europeos, hemos de considerar que los resultados de la investigación transferibles con toda seguridad, pero en los cuales la relación postulada entre causa y efecto es dudosa, son más valiosos que los caracterizados por relaciones entre causa y efecto seguras, pero con potencial de transferencia dudoso.

La consecuencia metodológica de esta idea es que hemos de dirigir la atención hacia los componentes causalmente efectivos de las intervenciones complejas. ¿Qué significa esto en la práctica? Para responder a esta pregunta me gustaría identificar una serie de importantes criterios de evaluación descriptiva de programas sociales.

Al principio de esta intervención describí la mayor atención prestada a las experiencias de los usuarios como el reto metodológico más importante en la evaluación de programas sociales. En este marco, la descripción del grupo destinatario debe responder ante todo a la pregunta fundamental de si el programa alcanza o no a dicho grupo destinatario. Como los parámetros de éxito del programa suelen establecerse en el propio programa, una institución responsable de su puesta en práctica obtendrá resultados tanto mejores cuanto mayor sea el número de sus usuarios capaz de alcanzar los objetivos y criterios de éxito establecidos. Esto constituye una dificultad constante en los programas sociales. Si la institución local responsable desea cumplir con los parámetros de éxito establecidos por el programa, se verá forzada a seleccionar entre sus solicitantes y usuarios a los que tengan mayores probabilidades de dar buenos resultados. Por tanto, en cada

programa social hay un riesgo de desatender al grupo destinatario original o, al menos, de ignorar a los grupos que dependan de manera especial del propio programa para integrarse socialmente, mejorar la salud o alcanzar la estabilidad personal. He sugerido que los parámetros de éxito del programa deberían elaborarse a partir de su descripción. La descripción exacta de los usuarios del programa es condición previa para satisfacer a largo plazo los criterios de éxito diferenciados para cada uno de los grupos destinatarios. Por tanto, como estrategia general, propondría en primer lugar una evaluación de los programas sociales en función de las necesidades diferenciadas de sus grupos destinatarios.

En este contexto, hay que prestar mayor atención al camino seguido por los usuarios que abandonan, que a la evaluación de los restantes. Esta tarea empieza con el análisis de los criterios de selección aplicados a los usuarios, y se interesa además por la composición de los grupos de personas que abandonan el programa y, naturalmente, por el análisis de los motivos que les han impulsado a renunciar.

El número de abandonos no tiene necesariamente relación con la calidad del programa. Una frecuencia elevada de abandonos puede ser consecuencia de estrategias locales de selección incorrectas; o deberse a factores externos, como la dinámica del desarrollo regional o las estructuras de atención social. En particular, el análisis de los abandonos permite extraer importantes conclusiones sobre la utilidad del programa y sus objetivos, así como sobre otros programas complementarios dirigidos a los grupos destinatarios incapaces de beneficiarse del programa primario; esto conduce a la elaboración de nuevos programas sociales, en el sentido de la evaluación formativa.

Faltan dos consideraciones metodológicas para completar esta intervención. Por una parte, vemos la necesidad de afinar continuamente la precisión de los criterios en el proceso de su evaluación, hasta llegar a su revisión si fuese necesario. Por otra, dado que la evaluación

personal de los usuarios de los programas tiene lugar en el espacio social, comprendemos también la necesidad de considerar el desarrollo individual en el contexto de las posibilidades sociales reales (véase figura 5).

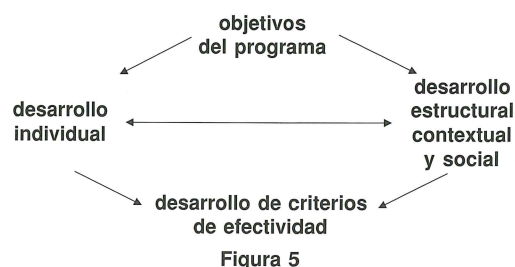


Figura 5

Con esto volvemos una vez más a la importancia del contexto en el que se aplica el programa social, como ya mencioné al principio. Sin embargo, ahora contemplamos los aspectos del contexto a un nivel metodológico; por tal entiendo la vía metodológica mediante la cual se aborda el contexto en la evaluación del programa. A este respecto, no me interesa la mera descripción del desarrollo como marco externo de referencia; lo que quisiera es contemplar el desarrollo de dicho contexto en términos de las posibilidades que ofrece para el desarrollo individual de los usuarios del programa. Esto significa que nos interesa ante todo la medida en que el propio programa contribuye o puede contribuir al desarrollo del contexto social y, por tanto, a precisar más los criterios con arreglo a los cuales se examina el mismo programa. No se trata de introducir el contexto como condición que permita o no permita el desarrollo individual tal como se ha definido en los objetivos del programa. Se trata, por el contrario, de introducir una nueva dimensión en la evaluación del programa. La evaluación de programas sociales ha de mostrar cómo y mediante qué elementos de los programas se hace posible tal desarrollo. Los criterios de resultados de los programas sociales se harán más exactos, más individualizados y más diferenciados en la medida en que los desarrollos individual y contextual-estructural están cada vez más vinculados entre sí.

LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN: LA EXPERIENCIA CANADIENSE

Nota: Texto de la ponencia presentada por el autor en la Conferencia Internacional sobre Evaluación de Programas Sociales, organizada por el INSERSO en Madrid durante el mes de noviembre de 1992.

En la Administración de Canadá existe un sistema formal de evaluación desde hace 15 años. Basándome en esta experiencia, me gustaría referirme a:

- la estrategia de evaluación adoptada por la Administración de Canadá,
- la situación actual de la evaluación a nivel federal, con sus puntos débiles y fuertes, y
- las lecciones que hemos aprendido con el desarrollo del trabajo de evaluación en el sector público.

Como introducción me gustaría resaltar dos puntos esenciales:

- En primer lugar, debemos ser conscientes de que la evaluación implica muchas cosas. No se trata de un único tipo de análisis o estudio. Puede servir para múltiples fines.
- En segundo lugar, para desarrollar el trabajo de evaluación como parte de la Administración Pública, es necesario decidir primero cuáles son los fines que se desean alcanzar y adaptar luego la práctica de la evaluación para que encaje en el sistema administrativo. No cabe esperar que el proceso de toma de decisiones se adapte por sí mismo a la evaluación.

¿Qué es la evaluación?

Me gustaría aclarar lo que yo entiendo por «evaluación». El término tiene muchos significados y hay un vivo debate en la literatura sobre sus diferentes conceptos. Yo prefiero utilizar una definición bastante amplia: «recogida, análisis y difusión sistemáticas de información sobre las políticas, programas o servicios de la Administración».

Las evaluaciones que realiza la Administración de Canadá intentan examinar la pertinencia, el éxito y la rentabilidad de los programas. Es decir, si el programa

- sigue siendo coherente con las prioridades del departamento o gobierno,
- sigue atendiendo verdaderamente una necesidad real,
- es eficaz en la consecución de sus objetivos, y
- es la forma más rentable de alcanzar los objetivos.

La evaluación de una política o programa puede estar orientada a una o a todas estas cuestiones.

Pero la definición y las cuestiones antes citadas plantean más preguntas de las que

responden. Para que la definición de evaluación sea de utilidad, es necesario responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el *objetivo u objetivos* de la evaluación?
 - ¿Aumentar los conocimientos sobre una intervención en la sociedad?;
 - ¿mejorar el desarrollo de los programas?;
 - ¿cuestionar la orientación de un programa o política?;
 - ¿definir responsabilidades?
- ¿Cuál es el *resultado* de la evaluación?
 - ¿un informe?, ¿información?, ¿conocimientos?, ¿mejores programas?
- ¿Quién es el *cliente* de la evaluación?
 - ¿el director del programa?, ¿altos directivos?, ¿órganos centrales?, ¿órganos legislativos?, ¿organismos de auditoría externa?, ¿la población en general?

Las múltiples respuestas a estas preguntas —todas las cuales son posibles— indican que la evaluación puede implicar una gran variedad de actividades.

En lugar de analizar todas estas diferencias, me gustaría centrarme en una distinción básica que creo que es importante. Desearía distinguir entre la **investigación evaluadora**, que se realiza para mejorar nuestros conocimientos básicos sobre las intervenciones de la Administración en la sociedad, como sería la investigación de los efectos del tabaquismo; y la **evaluación de programas y políticas**, que se realiza para cuestionar y mejorar las políticas y programas de la Administración, como sería la determinación de la eficacia de las campañas contra el tabaco. Creo que esta distinción es muy importante tanto para el usuario como para el experto en evaluación. En América del Norte, la falta de diferenciación entre investigación y administración pública ha generado un importante debate y una gran confusión.

En la Administración de Canadá estamos intentando institucionalizar la evaluación como parte de la función pública. Por consi-

guiente, en estas líneas, no me refiero a la realización de una o dos evaluaciones esporádicas, sino a las experiencias que hemos tenido al intentar integrar un proceso continuo de evaluación en un entorno organizativo y territorial. Me refiero a la evaluación interna, a la evaluación de programas, y no a la investigación evaluadora.

Iniciativas internacionales en el terreno de la evaluación

Aludiré principalmente a nuestra experiencia en Canadá. Pero es evidente que muchos países han adquirido una experiencia considerable y que la bibliografía sobre la evaluación en el ámbito internacional es cada vez más abundante.

En la actualidad, Francia desempeña un papel muy activo y ha establecido un sistema de evaluación de alto nivel, con una comisión dependiente del presidente. Suecia cuenta con una larga tradición de evaluación que contribuye al debate público sobre cuestiones políticas. El Reino Unido se ha centrado más en la medida continua del rendimiento que en la evaluación *per se*. Muchos otros países europeos, como los Países Bajos y Alemania, desarrollan numerosas actividades de evaluación en relación con una amplia variedad de programas.

Por supuesto, Estados Unidos ha sido en muchos aspectos el pionero, especialmente en lo que se refiere a métodos de evaluación. Sin embargo, ha tenido menos éxito al integrar la evaluación en sus servicios y organismos públicos, y la inversión en evaluación se redujo notablemente durante el mandato de Reagan. Reconociendo la débil situación de la evaluación en el Gobierno Federal, una Ley aprobada el mes pasado por el Senado requiere que los servicios federales realicen evaluaciones.

Australia ha realizado, asimismo, en los últimos años un espectacular progreso en la institucionalización de la evaluación en sus servicios y en su incorporación al proceso de

elaboración de los presupuestos del Estado. Nueva Zelanda es el país, que yo conozca, que ha introducido cambios más radicales en la reforma de su sector público y parece basarse más en la medida del rendimiento que en la evaluación, al igual que el Reino Unido.

A principios de este año, me sorprendió saber que Corea cuenta con un sistema de evaluación bastante elaborado. Mi sorpresa, por supuesto, simplemente refleja mi ignorancia. En la actualidad, estoy estudiando más a fondo el caso de España. Igualmente carezco de datos respecto a la situación de este país, aun a pesar de que en la conferencia internacional sobre evaluación que organicé en 1990 en La Haya participaron dos representantes españoles.

La reforma de los servicios públicos es, hoy día, un objetivo común de muchos gobiernos de Europa y de América del Norte. Descentralización, delegación de poder, enfoque en los resultados, son términos que suelen escucharse actualmente a medida que la Administración Pública intenta hacerse más eficaz, menos intervencionista y menos costosa para los contribuyentes. Cada país tiene y debe tener además su propio modelo de reforma, aunque los objetivos globales sean similares. Sin embargo, la mayoría de ellos están descubriendo la necesidad de promover alguna forma de evaluación, para poder tomar mejores decisiones sobre los programas en una época de restricciones y hacer un mejor uso del dinero que recaudan.

Creo que podemos aprender los unos de los otros. Interpretadas adecuadamente, las experiencias de otros países pueden darnos lecciones de gran valor. De hecho, y creo que colectivamente, no dedicamos suficiente esfuerzo a realizar comparaciones internacionales.

La evaluación en la Administración de Canadá

El Gobierno de Canadá adoptó una disposición en 1977 (ratificada en 1991) que obli-

ga al director de cada organismo —el cliente de la evaluación— a establecer una función de evaluación para evaluar periódicamente los programas del organismo y utilizar la información obtenida para mejorar o interrumpir los programas. Por consiguiente, la evaluación es realizada por y para los propios departamentos. Es, principalmente, una función de alta dirección que ayuda a tomar decisiones estratégicas. Las comisiones del Consejo de Ministros, sin embargo, pueden exigir, y de hecho lo hacen, que los organismos realicen evaluaciones específicas. La evaluación es, asimismo, un instrumento de los directivos para obtener información valiosa sobre el correcto funcionamiento de los programas. No pretende ser una forma de investigación de las Ciencias Sociales; la evaluación de este tipo se desarrolla en universidades e institutos de investigación.

El principal objetivo de nuestra evaluación es mejorar los programas y políticas. Por consiguiente, las evaluaciones tienen éxito si son utilizadas por el propio organismo.

En mi opinión, su utilidad depende de:

- que se evalúe el programa o política «adecuado» (que sean esenciales para el organismo);
- que se planteen las cuestiones «adecuadas» (que sean importantes);
- que se obtengan «buenas» pruebas sobre esas cuestiones (pruebas que sean creíbles y pertinentes).

Varias de las características de nuestro sistema de evaluación están destinadas a garantizar que la probabilidad de que ésta se desarrolle «correctamente» sea la máxima.

Cada organismo elabora un plan de evaluación plurianual que describe los programas afectados y el calendario correspondiente. Este plan se elabora después de un intenso debate interno y con los órganos centrales, y ha de ser aprobado por su dirección general. Un buen plan debe reflejar las prioridades tanto del organismo como de la Administración respecto a la información clave sobre el

rendimiento que debe recabarse durante los próximos años. Es actualizado anualmente y remitido a la Intervención General (perteneiente al Ministerio de Hacienda), pero sólo a efectos de información, no de aprobación.

El desarrollo meticuloso de un plan de evaluación que sea adecuado y práctico aumenta la posibilidad de que los programas y políticas sometidos a evaluación sean los que tienen una mayor importancia estratégica para el organismo y la Administración.

La mayoría de los organismos crean una comisión superior de evaluación (generalmente una Comisión de Evaluación y Auditoría) que tiene el carácter de entidad decisoria superior en relación con el plan plurianual y con la fijación de atribuciones respecto a los estudios individuales. Asimismo, decide sobre las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Una buena parte de las evaluaciones que terminan siendo inútiles suelen estar referidas a cuestiones «inadecuadas». O bien nadie está interesado en sus resultados, o bien el calendario o las prioridades han cambiado desde que se planificó la evaluación. El desarrollo concreto de una evaluación puede reducir el riesgo de analizar cuestiones «inadecuadas» o irrelevantes.

Cada evaluación comprende tres fases. En primer lugar, se realiza un **plan de evaluación** para determinar exactamente qué cuestiones deben ser examinadas —qué aspectos del programa y de su rendimiento serán evaluados— y cuál es la mejor forma de obtener información sobre ellas, a qué coste y en qué período. A diferencia de lo que sucede en la investigación evaluadora, estas cuestiones deben ser decididas por la comisión de evaluación, no por el evaluador. Esta es una fase crítica, ya que en la mayoría de las evaluaciones que terminan siendo inútiles, no se examinan las cuestiones apropiadas en el período adecuado.

La segunda fase abarca la **recogida y análisis de datos e información**, así como la elaboración de un informe sobre le evalua-

ción. En la mayoría de los casos, se redacta un informe final, aunque éste no es el único que se elabora. A veces hay toda una serie de informes provisionales, que se van presentando a medida que se dispone de información. Asimismo, suele haber una intensa comunicación verbal sobre la evaluación a medida que ésta se desarrolla. La mayoría de los informes finales se publican y los resultados significativos contenidos en ellos se incluyen en el informe que el organismo presenta al Parlamento en relación con sus actividades.

Tanto en la fase de planificación como en la de ejecución, suelen participar intensamente todas las partes afectadas y nosotros fomentamos realmente esta participación. Si se pretende que la evaluación —como una función de análisis de la gestión— forme parte del organismo correspondiente, debe ser una actividad abierta y transparente, permitiendo que contribuyan y participen en el debate todas las partes afectadas. Es, asimismo, la mejor forma de garantizar el compromiso con los resultados de la evaluación; por medio de un debate abierto, el proceso de evaluación debería servir para llegar a un acuerdo sobre los hechos del caso.

En este artículo, me estoy refiriendo a la evaluación de todo el conjunto de programas de la Administración: elaboración de políticas, subvenciones a la industria, prestaciones sociales, asistencia médica, impuestos, regulación, ciencia y tecnología, etc. No obstante, soy consciente de que la mayoría de ustedes están interesados en la evaluación de programas sociales y creo que mis comentarios pueden aplicarse directamente a este terreno. Sin embargo, permítanme añadir algunos comentarios concretos sobre la evaluación de programas sociales:

— Dado que la mayoría de los programas sociales están dirigidos a modificar el comportamiento social o las circunstancias sociales, la participación de todas las partes afectadas es probablemente más crítica en este campo cuando se pretenden intro-

ducir cambios eficaces en los programas o políticas.

- La evaluación de los programas sociales suele tener que abordar la cuestión, tradicional y muy difícil, de la incrementalidad o de la **causalidad**, es decir, cómo podemos saber si es el programa en sí mismo el que ha producido cambios en las condiciones sociales o si los cambios observados son resultado de otros factores. Es una cuestión difícil de resolver y, con frecuencia, debemos contentarnos con pruebas incompletas. Por otro lado, la mayoría de la bibliografía sobre métodos de evaluación trata de esta cuestión, por lo que existen numerosas recomendaciones sobre la metodología.
- Puesto que los programas sociales suelen afectar a distintas partes con diferentes puntos de vista, es frecuente que se requieran varias líneas de prueba (cuantitativas y cualitativas) para producir unos resultados creíbles.
- Al menos en América del Norte la mayor parte del trabajo de evaluación se ha desarrollado en relación con los programas sociales y, como resultado existe un gran número de evaluaciones fiables que han intentado determinar el resultado de aquéllos. Por consiguiente, se dispone de abundante información en la literatura.
- El gran número de estudios de este tipo constituye una buena base para los trabajos de síntesis sobre la evaluación, en los cuales se analiza el conjunto de evaluaciones realizadas para determinar, de una manera sistemática, lo que hemos aprendido a lo largo del tiempo. El análisis de síntesis es probablemente el más interesante de los nuevos desarrollos metodológicos relacionados con la evaluación.

La tercera y última fase de la evaluación es la **utilización de los resultados** y recomendaciones derivadas de ella. Con frecuencia, esta tercera fase comienza mucho después de finalizar la segunda: los directivos, en particular, pueden introducir mejoras evidentes

en sus programas tan pronto como se hace obvio qué es lo que no va bien. De hecho, pueden incluso negar que haya sido la evaluación lo que les ha motivado a introducir esos cambios. No obstante, con frecuencia existe también un proceso más formal a través del cual la comisión de evaluación decide o no aceptar las recomendaciones.

La evaluación puede exigir más o menos tiempo, según el volumen de datos que deban recogerse. Puede variar entre 3-4 meses y un año de duración, o más en el caso de evaluaciones que requieren una extensa recogida de datos.

La situación actual

Casi todos los organismos federales han institucionalizado la evaluación. En los cuarenta principales organismos se realizan unas 85 evaluaciones internas cada año. En ellos actúan unos 320 evaluadores. En 1991/92, se destinaron 26 millones de dólares en conjunto a los procesos de evaluación de 39 organismos, lo que supone una reducción del 17% respecto a años anteriores, como consecuencia de la importante reducción del gasto público. De esta cantidad, cerca de 9 millones de dólares corresponden a la contratación de consultores externos para evaluaciones específicas.

Según mis estimaciones, un 10% de los gastos de los organismos, como promedio, son sometidos a evaluación cada año. Este porcentaje debe aumentar.

Como instrumento de gestión de los organismos, puede afirmarse que la evaluación en Canadá está teniendo éxito. Ha conseguido modificaciones y mejoras importantes de los programas. El 20% de las evaluaciones ha dado lugar a variaciones importantes o a interrupciones de programas. Cerca del 50% ha conducido a mejoras operativas en la prestación de servicios. Otro 25% ha permitido aumentar los conocimientos sobre el programa, su entorno y su eficacia. Y tan sólo

un 5% de las evaluaciones se ha archivado en una estantería.

Es también evidente que la evaluación se financia a sí misma si se consideran los recursos que se redistribuyen internamente a áreas de mayor prioridad. Este ahorro supera el coste de la evaluación en más de 2:1.

En mi opinión, los beneficios de la evaluación dentro de los organismos son evidentes y demostrables.

Sin embargo, la evaluación federal suscita excesivas críticas en Canadá. Numerosos informes externos han examinado esos resultados; se han realizado diversos análisis académicos; el Senado ha llevado a cabo un profundo análisis de la evaluación y otros grupos pertenecientes a organismos centrales han cuestionado el valor de la evaluación.

¿Qué está sucediendo? Yo creo que dos cosas.

En primer lugar, no he pretendido afirmar que todo se haga bien en la evaluación federal. Ni mucho menos. La calidad de los procedimientos de evaluación de los distintos organismos es muy heterogénea. Y dentro de cada organismo, esa calidad varía con el tiempo, reflejando los intereses y aptitudes de los individuos.

Con demasiada frecuencia, los organismos evitan analizar cuestiones básicas —pero más delicadas— relacionadas con los programas. En Canadá, los ministros son directamente responsables de sus organismos y programas. En los mejores organismos, la evaluación ha sido aceptada como un instrumento útil y esencial para una buena gestión. En otros, sin embargo, la evaluación formal sigue siendo algo que se desea evitar en la medida de lo posible y se obtiene información menos controvertida.

Es más, carecemos de un mecanismo adecuado para evaluar políticas y programas que afectan a varios organismos, y aun a la Administración en su conjunto. En la actualidad, estamos intentando llenar esta laguna.

En segundo lugar —y de mucho más interés para este artículo— está el hecho de que

los críticos de la evaluación suelen tener sus propias expectativas en relación con lo que debería ser ésta y al papel que debería desempeñar. La evaluación se mide así por estas expectativas, con independencia de que tengan o no relación con lo que intenta conseguir el sistema de evaluación.

Esto se debe a que la evaluación —como ya he dicho antes— puede implicar muchas cosas y servir para múltiples fines. La evaluación puede ser:

- una actividad de investigación que intente aumentar nuestros conocimientos sobre las intervenciones de la Administración en la sociedad;
- una actividad esclarecedora de hechos destinada a proporcionar datos fiables para rendir cuentas ante los órganos centrales, el Parlamento o la opinión pública;
- una herramienta estratégica para cuestionar y reorientar los organismos (lo que se ha llamado aprendizaje de doble bucle en la literatura sobre organización);
- una herramienta de gestión de un organismo para mejorar el funcionamiento y ejecución de los programas (aprendizaje de bucle sencillo) o;
- una herramienta para ayudar a los órganos centrales a elaborar políticas y asignar recursos.

Pueden existir también otros fines. Lo cierto es que la evaluación —en un sistema concreto— no puede alcanzar todos estos objetivos igualmente bien, ni siquiera parte de ellos. La evaluación institucionalizada debe diseñarse con vistas a alcanzar uno o un número reducido de objetivos básicos, con la confianza de que los demás se cumplan al menos modestamente. Este proceso implica una elección definida.

En la Administración de Canadá hemos intentado que la evaluación sirva para alcanzar, en primer lugar, el objetivo estratégico de cada organismo y, en segundo lugar, el objetivo de gestión. Asimismo, esperamos que, como resultado de la evaluación, se ob-

tenga la información necesaria para la rendición de cuentas, la elaboración de políticas y la asignación de los recursos centrales. Es probable que hayamos tenido más éxito en convertir la evaluación en una herramienta de gestión que en una herramienta estratégica para nuestros organismos. Desde luego, no ha sido una herramienta particularmente eficaz para la elaboración de políticas centrales ni para la reasignación de recursos (no se pretendía tal cosa). Y tan sólo ha sido una buena herramienta en materia de rendición de cuentas en la medida en que el Gobierno ha deseado rendir cuentas ante el Parlamento. La evaluación dentro de los organismos no puede ser por sí misma una herramienta para rendir cuentas al exterior.

La mayoría de las críticas a la evaluación pretendían que ésta desempeñara un papel diferente o adicional al establecido. Es inevitable la decepción cuando no ocurre así.

Sospecho que todo sistema de evaluación será objeto de críticas. Las críticas vienen con la evaluación.

Otras dos cuestiones

Me gustaría plantear brevemente otras dos cuestiones que creo que pueden ser interesantes: la medida del rendimiento y la objetividad.

Medida del rendimiento y evaluación

He intentado referirme a la evaluación como un estudio, un hecho que ocurre en un momento determinado. Aun así, no debe separarse la evaluación de la medida continua del rendimiento de un programa. Para muchos tanto esta medida continua como las medidas periódicas basadas en el estudio constituyen evaluaciones. Ciertamente, los estudios de evaluación mejoran cuando se dispone de una buena base de medidas del rendimiento a lo largo del tiempo.

Más aún, yo sugiero que el mejor y más rentable enfoque de la medida es considerar

la evaluación y la medida continua del rendimiento como parte de una estrategia global de medida en relación con el rendimiento de un programa.

Independencia y subjetividad

Gran parte del debate sobre la evaluación gira en torno a la cuestión de la «objetividad» de ésta. Se trata de una cuestión amplia y compleja en la que no pretendo entrar a ningún nivel de detalle. En septiembre, hice una exposición en una conferencia sobre evaluación celebrada en París. La mayor parte del tiempo se dedicó a discutir la cuestión global de la objetividad y otras cuestiones filosóficas y políticas afines.

Puede que no impresionase a la audiencia francesa cuando señalé que a veces se da demasiada importancia a la cuestión de la independencia y de la objetividad, y que quizá un exceso de objetividad puede dar lugar a evaluaciones irrelevantes. Después de todo, ¿no implican la independencia y la objetividad la ausencia *a priori* de conocimientos y experiencia, lo que podría llamarse ignorancia?

Mi opinión es simplemente que la objetividad y, más aún, la independencia son términos relativos. Lo que es independiente para uno, puede no serlo para otro. Siempre hay alguien más independiente. Pero yo creo firmemente que la evaluación interna —la evaluación dentro de un organismo— desempeña un papel muy legítimo, aunque no sea capaz de responder con igual rigor a todas las cuestiones referentes a un programa. Nosotros fomentamos activamente la evaluación en la Administración para que participen el personal y los clientes de los programas, incluso en el equipo de evaluación, y para hacer uso de la mayor cantidad posible de conocimientos sobre la organización. Asimismo, fomentamos la evaluación para cuestionar el *status quo* de los organismos y consideramos que este proceso ayuda mucho al aprendizaje de los propios organismos. La evaluación eficaz es un proceso de aprendizaje de los organismos. La

independencia y la tradicional objetividad son, en mi opinión, cuestiones secundarias.

¿Qué hemos aprendido?

Me gustaría finalizar mis comentarios con una serie de observaciones sobre nuestra experiencia con la evaluación. Me referiré a las lecciones que hemos aprendido en tres aspectos de la institucionalización de la evaluación: la función pública, la implantación y la práctica de la evaluación.

La evaluación como función pública

- La evaluación en un organismo no es considerada como una actividad neutral. Será objeto de uso y abuso. No debemos ser ingenuos respecto al papel que desempeña en la Administración Pública.
- Si pretendemos que la evaluación forme parte de la gestión —la cultura— de un organismo, debemos reconocer la participación de todos los afectados por ella. Debemos reconocer el importante papel que desempeña.
- En la Administración Pública, la evaluación no se limita a la recogida y divulgación de datos. O al menos, si pensamos que sólo es eso, perderemos muchos de sus beneficios. El proceso de evaluación permite a un organismo o programa aprender sobre sí mismos cuestionar y reorientar sus actividades y fomentar un estilo de gestión basado en el rendimiento; en pocas palabras, reformarse a sí mismo.
- Puesto que la evaluación es un proceso flexible y multifacético, tiende a responder a las demandas de información percibidas por el régimen administrativo y político del que forma parte. El régimen tiende a obtener lo que realmente desea, dejando a un lado la retórica. La evaluación se adapta a cada realidad organizativa a la que se enfrenta. Aunque el principal objetivo de la evaluación es obtener información para la toma

de decisiones estratégicas, sólo conseguirá hacer frente a ese reto si existe una demanda real de información sobre cuestiones tales como las repercusiones en la sociedad —buenas o malas— de los programas y políticas de la Administración y sobre la pertinencia o rentabilidad en todo momento de las políticas y programas existentes. Los organismos no siempre desean esa información, ni siempre saben qué hacer con ella.

- Por consiguiente, es posible que la parte más importante del diseño de un sistema de evaluación eficaz consista en garantizar que existan en el régimen administrativo los incentivos apropiados para fomentar, respaldar y, de hecho, requerir que la información sobre el rendimiento de las políticas y programas sea esencial para una buena Administración Pública.

Implantación del sistema de evaluación

- Como ocurre con la mayoría de las reformas de la Administración Pública, institucionalizar la evaluación de un organismo o territorio supone crear una tensión entre el control central y los órganos (o programas) a los que se ha conferido el poder. Es probable que un sistema más centralizado garantice que las cuestiones de interés central para la Administración (o el organismo) en su conjunto atraigan una mayor atención, pero posiblemente a costa de su aceptación por parte de los órganos (o programas), a los que se pretende, dentro de la reforma del sector público, conferir una mayor responsabilidad. Un sistema más descentralizado podría conseguir una evaluación más formal en algunos órganos (o programas), pero en otros sería muy débil y la Administración (o el organismo) en su conjunto no sabría ni siquiera lo suficiente para poder influir en las actividades de evaluación. El equilibrio óptimo variará en cada caso y dependerá del régimen de administración que exista.

- Pero un reto incluso mayor es que, a lo largo del tiempo, el equilibrio «óptimo» evolucionará con los regímenes políticos y burocráticos en los que debe encajar la evaluación. Sin un esfuerzo activo para mantener «actualizado» el sistema y el proceso de evaluación, ésta pueda quedarse desfasada y pasar a ser considerada como parte del problema, y no como la solución. De hecho, la creación de una demanda continua y significativa de información para la evaluación en un sistema de Administración Pública sigue siendo el reto más importante al que nos enfrentamos.
- Incluso en un sistema descentralizado de evaluación, la existencia de un grupo central para prestar asistencia, orientación y asesoramiento y garantizar la correcta orientación de la evaluación es crítica para el éxito de su implantación. El grupo no tiene que ser muy grande para conseguir un ahorro importante en los costes de desarrollo. Existe también la posibilidad de que dicho grupo desempeñe un papel de control de la calidad o de la práctica.
- Siempre debe considerarse un período de gestación. La introducción de la evaluación en un organismo lleva mucho tiempo. Es probable que una implantación gradual, que no se vea como algo demasiado amenazador, sino más bien como algo adecuado y útil para la gestión, sea una mejor estrategia que intentar la implantación de un día para otro. Debe existir un compromiso real por parte del organismo y el deseo de experimentar y aprender de los reveses.
- El evaluador ideal en un organismo debe tener una sólida formación en investigación cuantitativa y científico-social, conocer la actividad del organismo, ser un buen gestor, un experto en marketing, un líder capaz de motivar a las personas del organismo para aceptar y utilizar el proceso de evaluación, y una persona sagaz para comprender las políticas del organismo. No es fácil que una persona reúna todas estas cualidades. Es posible que este conjunto de destrezas y aptitudes sea más fácil de reunir entre un grupo de personas.
- La existencia de un grupo de evaluadores en un organismo ofrece una serie de ventajas, aparte de la realización de estudios de evaluación. El grupo puede ofrecer una ayuda importante al organismo y a sus gestores en todas las cuestiones relacionadas con la medida y del rendimiento y la elaboración de informes al respecto. Así, en Canadá insistimos actualmente en que los evaluadores ayuden a los gestores a desarrollar sistemas de medida continua del rendimiento y a realizar encuestas sobre la satisfacción de los clientes.

Práctica eficaz de la evaluación

- Puesto que la evaluación puede hacer referencia a un amplio conjunto de cuestiones y utilizar una gran variedad de métodos, es esencial dedicar el tiempo necesario a quienes han de utilizar los resultados, para decidir qué es lo que desean conocer, con referencia a qué período de tiempo y con qué grado de rigor. Todas éstas son decisiones que debe tomar, no el evaluador, sino el cliente de la evaluación. Es más, el organismo puede obtener grandes beneficios si esta consideración y planificación de la problemática de la evaluación son realizadas por su propio personal.
- Puesto que hemos intentado institucionalizar la evaluación en el marco de la gestión de nuestros organismos, las evaluaciones no suelen confiarse en su totalidad a consultores externos. Ésta no sería una evaluación realizada «por el organismo». Con todo, se hace un uso intensivo de consultores externos como miembros del equipo de evaluación y para que contribuyan con su experiencia y objetividad externa.
- El proceso de planificación implica la descripción del programa o política y el modo en que las distintas actividades desarrolladas deben producir los beneficios pretendidos para el público. Esta actividad de evaluación es aparentemente sencilla y,

aunque a veces reciba excesiva importancia, ha demostrado ser muy útil para los organismos.

- Un proceso de evaluación que sea transparente y en el que participen todas las partes afectadas aumenta notablemente la posibilidad de que las conclusiones y observaciones del evaluador sean aceptadas y se tomen las medidas oportunas. Una evaluación con éxito implica, en gran parte, un proceso de acuerdo sobre los hechos. En la mayoría de las evaluaciones federales se crea un comité asesor o directivo para que las distintas partes afectadas —el personal del programa, los clientes del programa, el personal de evaluación, altos directivos, órganos centrales, etc.— puedan participar formalmente en el diseño y desarrollo de la evaluación y para que opere como foro de debate.
- Existen diversos métodos de evaluación, todos ellos de gran utilidad, que se diferencian en su rigor, en el período de tiempo necesario para su ejecución y en su coste. Es más, es inevitable que cualquier método tenga limitaciones que las críticas estarán deseosas de destacar. La mayoría de las evaluaciones que tienen éxito en la Administración de Canadá recurren a múltiples líneas de prueba; es decir, recogen intencionadamente una gran variedad de datos y de información sobre cada cuestión analizada. De esta forma, aumenta la credibilidad de los resultados y, con frecuencia, se reduce el período considerado en el estudio. Nosotros fomentamos la flexibilidad de los métodos y, por lo general, en todas las evaluaciones utilizamos métodos tanto cualitativos como cuantitativos.
- La oportunidad y pertinencia es el principal reto de la evaluación. Debe evitarse siempre llegar demasiado tarde o analizar cuestiones inapropiadas o desfasadas. En el complejo y voluble mundo de la Administración Pública, es mucho más fácil hablar que hacer. Una cuidadosa planificación preliminar puede ayudar, del mismo modo

que lo hace un equipo de evaluación sagaz y bien «conectado».

Conclusiones

En Canadá, seguimos aprendiendo e intentando mejorar nuestro sistema de evaluación. He intentado resumir algunas de las lecciones que yo creo que hemos aprendido sobre la introducción del proceso de evaluación en la Administración Pública. Se requiere un considerable esfuerzo por parte de cada organismo y sistema. Estamos todavía muy lejos de pensar en la evaluación como un sistema natural y elemento integrante de una buena administración del sector público. Pero hemos conseguido algunos progresos.

Anexo

El Sistema Parlamentario de Canadá

Para que se pueda comprender mi exposición e interpretar mejor la experiencia canadiense, voy a dedicar unas cuantas líneas a resumir nuestra forma de gobierno. Tenemos un Gobierno parlamentario, basado en el modelo británico. Cuando hay mayoría —el caso más frecuente—, ésta controla el Parlamento y asimismo el Consejo de Ministros y las comisiones de éste, constituidas por miembros electos del partido del gobierno. Los ministros son individualmente responsables ante el Parlamento de la actuación de su departamento y colectivamente de la política del Gobierno.

La mayoría de las políticas y programas se elaboran y aplican a escala del departamento, cada uno de ellos dirigido por un ministro. Muchos de estos departamentos tienen amplias competencias sobre las políticas y programas de su ámbito. Los ministros más poderosos pueden ejecutar las políticas y

programas por sí mismos, con el consentimiento de sus colegas en caso necesario. Como resultado, los órganos centrales, aunque dotados de cierta influencia, no pueden imponer su voluntad. Esto es particularmente cierto en la Intervención a la que pertenezco.

La Comisión de Hacienda es una comisión interministerial competente para la asignación de los recursos centrales entre los departamentos, y para la elaboración de las políticas administrativas y financieras de la Administración. Las cuestiones macroeconómicas y la política fiscal competen al Departamento de Hacienda. La Intervención General —en la que yo trabajo— es uno de los dos organismos que dependen del Presidente de la Comisión de Hacienda, y se ocupa de la aplicación y supervisión de la política de la Administración en materia de evaluación.

Finalmente, debo mencionar la Auditoría General, que depende del Parlamento. Se trata de un órgano independiente del Ejecutivo, que elabora un informe anual sobre el destino de los fondos recaudados.

El desarrollo de la evaluación en la Administración de Canadá

En los decenios de 1960 y 1970, la evaluación en la Administración de Canadá se desarrollaba de manera informal, aunque ciertos tipos de programas reconocían ya la necesidad de realizar estudios para conocer mejor hasta qué punto estaban consiguiendo los beneficios pretendidos para la población. La formación profesional fue una de estas áreas pioneras. Contó con el apoyo de las reformas del PPBS (Sistema de Presupuestación Planificado por Programas) que Canadá intentó introducir, como había hecho Francia.

A principios del decenio de 1970, se creó una unidad de la Comisión de Hacienda para la realización de evaluaciones con carácter central. Estaba integrada por 50 personas, la mayoría de ellas con una sólida formación en

Ciencias Sociales y Economía. Realizaba las evaluaciones aprobadas por la Comisión de Hacienda para ayudar a los ministros a decidir sobre la asignación de recursos entre programas y organismos.

En 1978, el grupo se deshizo. Su creación y desaparición dieron lugar a un vivo debate, que duró años. Se ha dicho que su éxito más importante fue conseguir que llegaran a la Administración un gran número de profesionales cualificados, muy versados en técnicas analíticas. Habiendo formado parte de este grupo, ¡no puedo menos que asentir! Dejando esto a un lado, se ha señalado también que este grupo tuvo una influencia muy limitada en las decisiones tomadas en la esfera central. Suelen mencionarse una serie de problemas que planteaba esa estrategia centralizada:

- Para realizar una evaluación, es necesario tener fácil acceso a la información y experiencia de los programas. Con frecuencia, no se conseguía la cooperación necesaria de los organismos afectados y sufría la credibilidad de las evaluaciones.
- Para introducir un cambio en un programa u organismo, han de aceptarse la legitimidad del proceso de evaluación y la participación en él, de manera que se obtenga el compromiso necesario respecto a los resultados, conclusiones y propuestas. Al ser considerado como un grupo externo, era muy difícil obtener esa aceptación y participación real.
- El grupo se resintió con frecuencia de la intervención de otros órganos centrales que cumplían tareas consultivas en materia de políticas y de asignación de recursos.
- En ese período de tiempo, se prestó más atención al desarrollo de nuevas políticas y programas que a la valoración del funcionamiento correcto de los ya existentes. La restricción presupuestaria no había entrado todavía en escena, con la reducción consiguiente del interés por los resultados de la evaluación.

En 1977, la Comisión de Hacienda aprobó una disposición sobre evaluación que dele-

gaba la competencia de la evaluación en los departamentos. Fue una decisión estratégica, basada en experiencias previas y en los intentos, incluso ya en esa época, de descentralización. Desde entonces tenemos un sistema de evaluación descentralizado, constituido por dos unidades internas dentro de cada departamento y un pequeño grupo en la Intervención General para ofrecer asesoramiento, asistencia y formación y controlar las prácticas de evaluación departamentales.

Intervención General

Para completar la descripción de nuestro sistema federal de evaluación, describiré brevemente el papel que desempeña la Intervención General.

Formamos un grupo dentro de la Comisión de Hacienda responsable de supervisar el sistema de evaluación. Cerca de una docena de funcionarios:

- ofrecen asesoramiento y asistencia a los departamentos sobre cualquier cuestión,

desde los métodos de evaluación hasta las cuestiones de organización y dotación de personal;

- comunican a los departamentos los intereses de la Administración federal en materia de evaluación;
- organizan cursos de formación para los evaluadores;
- controlan la práctica de evaluación de los departamentos y realizan controles anuales, y
- asesoran a la Comisión de Hacienda y a sus funcionarios en cuestiones de evaluación.

La Intervención actúa principalmente a través de la persuasión. Al ser independiente de la Oficina de Presupuestos, disfruta de la ventaja de que no se la considere simplemente interesada en la asignación de recursos. Al mismo tiempo, tiene un poder limitado para obligar a los departamentos a respetar una política determinada, aunque a veces recurra a la Oficina de Presupuestos para ayudar a persuadirlos.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Los evaluadores que operan en el marco de los servicios sociales al igual que otros que operan en el marco de actuación de otras políticas públicas, se enfrentan con frecuencia a la ausencia de información sistemática producida desde dentro de la organización y/o al caos y sobredimensionamiento de datos sin orden ni concierto.

No es posible entrar a evaluar sin antes generar y ordenar la información e incluso sin antes esclarecer los objetivos de los programas —muchos de ellos intangibles— y verificar la implementación de los mismos. El camino obligado pasa por acudir al diseño de sistemas de información.

Evaluación, análisis de políticas públicas y planificación de programas sociales han venido recorriendo un camino paralelo desde la década de los 60. Antes fue predominante la evaluación en el campo de la pedagogía y la evaluación como valoración a través de tests y escalas en la psicología (décadas de los 30 y los 40) junto con otras formas de evaluar en materia económica: las auditorías y los estudios de coste-beneficio.

Si en la década de los 60 se reconoce de pleno derecho la evaluación en el campo de lo social, en los 70 desarrolla ésta, respecto

de técnicas y metodologías toda una práctica y una exposición de conceptos tendentes a dar una consistencia científica a la evaluación.

En la década de los 80, la crisis del Estado providencia y el impulso de políticas neconservadoras restringió los presupuestos dedicados a la evaluación de programas en aquellos países que la impulsaron en un principio: EE.UU. Canadá, Inglaterra, sin que por ello desapareciera como actividad.

Por el contrario, en España con la instauración de la democracia y bajo los principios de universalidad y transparencia de los derechos y servicios, se abrió la puerta a la «cultura de la evaluación» en los programas sociales, apoyada desde la experiencia limitada de quienes la emprendieron y la orientación teórica de otros que pudieron entrenarse con grupos evaluadores en el exterior.

Los años 90, bajo la crisis ya plena del Estado de Bienestar, traen al Estado español la corriente de la modernización de la Administración con la apropiación de nuevas tecnologías en los procesos de trabajo, ya muy en boga en los países del entorno europeo.

En julio de 1990 se celebran en Cuenca las Jornadas para la Modernización de las Admi-

nistraciones públicas, resultado de un debate de más de 15 meses (Giró Roca/ 92). La evaluación comienza a formar parte de la planificación de los programas y aunque no se la reconoce explícitamente un renglón presupuestario para sustentarla, en los programas ya existentes se sobreentiende la «autoevaluación» y más ampliamente la evaluación interna asociada a la obtención y análisis de datos.

Evaluación y *Policy Analysis*

La concepción de la Administración pública como empresa de servicios, enfoque en alguna medida «empresarial», se ha aplicado a la Administración Pública gracias a la estrecha relación existente entre toma de decisiones y diseños de programas obligados a especificar los resultados esperados. Esta práctica ha desembocado en el desarrollo de un marco conceptual con entidad propia: el «POLICY ANALYSIS» que tiene sus orígenes en Norteamérica, Reino Unido y Alemania en la década de los 60.

El *Policy Analysis* (o análisis de políticas públicas) integra la teoría de las organizaciones formulada sobre la teoría de los sistemas a los marcos teórico-prácticos del *management*: teoría de la gerencia y las decisiones.

El objetivo del *Policy Analysis* consiste en producir información que sea útil para el proceso de toma de decisiones en torno a políticas que se van a aplicar, información que pueda servir para resolver problemas en circunstancias políticas concretas (Dunn en Ballart, 1992). En este marco, la evaluación como instrumento de análisis metodológico encuentra campo abonado para su desarrollo.

La evaluación tuvo necesariamente su encuentro con el *Policy Analysis* y con ello la influencia ha sido mutua. Por un lado se puede afirmar que a la evaluación le sirvió de catalpa para consolidar su presencia en las ciencias sociales y administrativas y por otro lado se puede constatar que el *Policy Analy-*

sis existió gracias al imperativo de evaluar los programas sociales.

Alvira (1992) opina que la evaluación de programas de actuación pública, de servicios sociales, de políticas, de intervenciones sociales en suma, ha ido perfilándose con una metodología concreta en los últimos quince años. Esta metodología queda delimitada por:

- Una terminología propia.
- Un conjunto de herramientas conceptuales y analíticas específicas.
- Unos procesos, fases y procedimientos también de carácter específico.

Evaluación interna / Evaluación externa

Desde una perspectiva metodológica, no existe diferenciación alguna entre ambas cuestiones, se trata sólo de la posición que ocupa el evaluador respecto de la organización o el programa que es evaluado.

Las evaluaciones INTERNAS, también denominadas en la literatura AUTOEVALUACIONES (Mancho y Fernandez, 1993 citando a Seamus y Cinnéide, 1990), son aquellas que realizan miembros de la propia organización, programa centro o servicios sometido al enjuiciamiento. Esto significa que los evaluadores están implicados en el proceso administrativo, planificador o de intervención con todas las consecuencias que ello comporta.

Puede decirse que las evaluaciones internas (en sentido muy amplio) comienzan a ser una práctica normal en los programas de intervención social y su ejecución viene impuesta desde la planificación y la gestión.

Existen riesgos y desventajas al acometer la evaluación interna, pero también comporta aspectos muy positivos, especialmente relacionados con la captura de los datos y el conocimiento profundo que de la problemática y la organización tienen los propios evaluadores. Permite la verificación permanente de la coherencia del proyecto, la posibilidad de introducir cambios y correcciones a la luz de

los primeros resultados, admite la creación de bancos de datos acumulativos y la retroalimentación del proyecto casi inmediatamente.

Entre los aspectos negativos se pueden enumerar: la subjetividad de las personas implicadas en el proyecto, las presiones de los mandos o de los políticos para que los resultados «aparezcan como buenos» sin permitir introducción de correcciones, las prisas por obtener resultados que no se pueden contrastar, la falta de experiencia y capacidad técnica de los propios evaluadores que dedican sus esfuerzos mayoritarios a las tareas de la intervención o planificación, y el temor a no dar el tipo de respuesta que se esperaba del informe de evaluación.

Por su parte, la evaluación EXTERNA es la que llevan a cabo evaluadores expresamente llamados desde fuera y que no han participado en la conducción y desarrollo del programa, es un elemento de contraste, e incluso son consideradas como una garantía de objetividad. Además, si son bien elegidos los profesionales también serán garantía de calidad y cumplimiento de plazos.

Por contrapartida, los evaluadores externos tienen de entrada menos información y conocimiento sobre la organización, necesitan hacer un esfuerzo para entender los fines de ella y reencontrar los objetivos del programa a evaluar muchas veces inexistentes o confusos. También tienen que conseguir conectar con el equipo de trabajo del programa y conocer de ellos sus expectativas frente al mismo.

Tienen los evaluadores externos menos acceso a la información directa producida por el programa, están a expensas de aquella que se les suministre y de la que puedan obtener a través de instrumentos expresamente elaborados para ello. Pueden, asimismo, sentirse presionados por la parte contratante y no es infrecuente que sean llamados cuando han surgido conflictos internos entre las partes implicadas en el programa para que sirvan de mediadores o jueces.

En realidad, ambas formas de evaluación deben considerarse complementarias. Muchos prefieren hablar de evaluaciones mixtas. De una parte, la autoevaluación o evaluación interna puede ser parte del estilo o modo de trabajo normalizado del proyecto y la externa puede contrastar o verificar lo bien o mal diseñada que esté la autoevaluación o evaluación interna.

Evaluación de políticas públicas: Políticas sociales

Aunque no es fácil determinar con exactitud los límites existentes entre las diferentes políticas públicas, porque entre ellas se da una relación de influencia mutua y además casi toda determinada por la política económica, sí podemos afirmar que las de tipo social están llamadas a establecer sus líneas operativas en función de los diversos niveles de intervención que se propongan y en función de las áreas de acción que surjan como respuesta a las DEMANDAS y a las NECESIDADES sociales del contexto en el que quieren operar.

Los servicios sociales como instrumentos clave de objetivos que tienen que ver con el bienestar, la elevación de la calidad de vida y la disminución de desigualdades sociales se convierten en vehículo y medio para ello, a través de: prestaciones, equipamientos, programas, servicios e intervenciones concretas mediante acciones sistemáticas. Son en suma, la materialización a nivel inmediato del ciudadano y en lo que a ellos corresponde en materia de la política social (R.Domenech).

El importante déficit público y una mayor exigencia ciudadana, obligan a los responsables a optimizar su gestión. Si esto es cierto para los servicios que presta la Administración en todas sus esferas, resulta de una extraordinaria importancia para el caso de los Servicios de Bienestar Social.

La cantidad de recursos que absorben, la relación directa con el ciudadano/cliente, la dificultad añadida de cuantificar, tanto a la hora

de planificar como de evaluar y conocer resultados, hace necesario incorporar técnicas de medición y control en cada momento de la planificación y la intervención (INTRESS 1992)

No es ajeno a evaluadores y políticos la improvisación de muchos programas o la opacidad en la formulación de sus objetivos por la falta de información cualificada e inmediata de los factores que podrían ayudar a clarificar la acción: factores externos e internos a la organización y correlaciones entre los esfuerzos aplicados, los objetivos formulados y los resultados alcanzados.

Mientras las empresas de carácter privado se rigen por principios de rentabilidad y conocimiento exhaustivo del mercado actuando sobre facetas muy concretas, la Administración pública debe enfrentarse a problemas de honda complejidad, e interdependencia entre factores que le resultan muy difícil controlar pero sobre los que no puede dejar de responder como garante de los derechos ciudadanos.

Diseñar e implantar sistemas de información útiles para la recogida de datos significativos y de aplicación en la planificación y evaluación (por muy reducido que sea su campo de actuación), obliga a definir funciones, a fijar objetivos y a racionalizar los flujos de trabajo existentes en la organización para facilitar la captura de las transacciones simples o datos inmediatos emanados de la intervención ya sea administrativa o técnica especializada, para que con posterioridad y mediante el sistema deriven en explotaciones más complejas y sofisticadas posibilitando una mejor interpretación de los hechos.

Tareas como ésta resultan difíciles de llevar a cabo en las organizaciones públicas, existen resistencias importantes al cambio, a la sistematización de las tareas, en suma al control racional de las actuaciones, pero más difícil e irracional es el continuo despilfarro de recursos recogiendo una y otra vez la información básica por sistemas cada día más caros, ya que tienen que realizarse desde fuera de la organización debido al caos infor-

mativo que se genera dentro por la ausencia de disciplina conceptual y organizativa.

Los sistemas de información

Hace muy poco tiempo que los sistemas de información estaban circunscritos, casi en exclusiva, a las empresas de producción y servicios de índole privado, en especial a aquéllas cuyos objetivos de rentabilidad económica se constituyeron en prioritarios.

Estos tipos de organizaciones invirtieron en tecnologías de la información grandes sumas de dinero y recursos humanos, buscando el desarrollo de instrumentos de investigación, planificación y evaluación que configuraran mapas de información permanente y actualizados de los factores internos y externos con influencia en la marcha de la empresa y buscando, también a partir de su conocimiento, que se pudieran tomar decisiones acertadas.

La información, no hay que olvidarlo, ayuda a comprender las circunstancias de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones complejas desde todos sus niveles de operación.

El dispositivo diseñado para obtener las diversas informaciones que interesan a la organización (informaciones internas o externas al sistema), y que pueden dar respuesta a múltiples preguntas con encabezamientos tales como: para qué, por qué, cómo, qué, cuándo, dónde..., constituyen lo que genéricamente se denomina **SISTEMA DE INFORMACIÓN**.

Relacionando los objetivos del sistema de información con los fines de la organización, podemos entenderlo como AUXILIAR O INSTRUMENTO de estudio de la realidad y REQUISITO PREVIO para la planificación y la evaluación de todo lo tocante a la acción social y a las necesidades sociales.

Desde la perspectiva de un enfoque sistémico, el sistema de información actúa como subsistema enlace entre los otros dos que constituyen la empresa: el directivo y el de

gestión u operante, asegurando su acoplamiento mediante dispositivos que almacenan, tratan y luego hacen circular la información obtenida fuera y dentro de la organización.

Cuando la información es compleja y su volumen excede la capacidad de tratamiento manual, situación común a los Servicios Sociales, se hace necesario acudir al manejo de ordenadores y al uso de lenguajes específicos, es decir, a la *tecnología de la información*, será entonces cuando hablemos de *sistemas de información informatizados*.

En este momento, es decir, en la década de los 90 los Servicios Sociales se están enfrentando a este hecho tecnológico *imposible de eludir*. Se llegará a buen fin si sabemos resolver correctamente los problemas de base que existen en este campo de acción particular. Nos estamos refiriendo a la problemática existente alrededor de la CONCEPTUALIZACIÓN, que implica la utilización correcta de la terminología científica, la adscripción o desarrollo a marcos teóricos previos y la homologación de datos básicos de intercambio.

La clave está en distinguir y gestionar correctamente las áreas de INFORMACIÓN y de INFORMATIZACIÓN, con sus puntos diferenciadores y confluentes. Una alta tecnología aplicada sobre un campo de conocimiento mal definido en sus límites y precisiones conceptuales, está avocada a un uso subdesarrollado y a un derroche de esfuerzos y recursos.

El análisis de la organización

Quien diseñe los sistemas de información debe saber situarse correctamente en las organizaciones, conociéndolas e, incluso, interpretándolas con objeto de poder definir e identificar sus estructuras, sus fines, sus funciones y las del personal que trabaja en ellas, así como las tareas que llevan a cabo.

Otro objeto de conocimiento y análisis deben ser las redes de comunicación de la organización, los canales usuales de su circulación, el volumen de datos y documentos, el tipo de

flujos y, finalmente, los procedimientos de trabajo, estén ajustados o no a norma.

En resumen: *el sistema de información* es un esquema de relaciones que comprende las variables y los flujos existentes en el funcionamiento de una estructura, cuyo conocimiento resulta esencial para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso administrativo: planificación, organización, ejecución, control y evaluación.

Estudios recientes [Claudle, Gorr, Newcomer en M.I.S. Quartely, (1991)] hablan en el mismo sentido, pero además han identificado las dificultades con las que se enfrentan las administraciones públicas. Los autores comprueban cómo las organizaciones públicas aún gozando de una mayor solera y tradición en la recogida de información sobre sus programas, no escapan a las contradicciones que aparejan: organización-burocracia y rentabilización de la propia información.

Un ejemplo de organización de la información en Servicios Sociales: una experiencia de monitorización diseño y puesta en marcha de un sistema de información para la evaluación de centros de Servicios Sociales Generales

Esta experiencia comenzó con dos proyectos autónomos:

1. Subsistema referente a las demandas, y perfil de los usuarios que acuden a los centros (apoyado en la propuesta de ficha social inicialmente desarrollada por el Consejo Oficial de Colegios de Trabajadores Sociales y AA.SS., que posteriormente ha terminado convertida en el SIUSS: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, con soporte informático encargado por el Ministerio de Asuntos Sociales)
2. Subsistema referente a la gestión/esfuerzos aplicados en los centros.

Aunque lo ideal hubiera sido un desarrollo paralelo de ambos proyectos con un seguimiento exhaustivo, se profundizó especialmente en el segundo de ellos, aunque teniendo en

cuenta algunos aspectos y elementos de información del primero que se revelaron como necesarios para su buena marcha.

- *Fecha de comienzo de la monitorización:* enero de 1988.
- *Fecha de término con informe de modificaciones:* diciembre 1990.
- *Programa nº 2:* diseño y administración de los subsistemas de información de la red pública de SS.SS. Generales (Atención Primaria).

A) Ambito de actuación:

Red pública de Servicios Sociales dependientes de los municipios.

B) Diagnóstico de partida:

La necesidad de evaluar la gestión que los centros de la red pública de servicios sociales llevan a cabo así como conocer el grado de consecución de los objetivos operativos establecidos en la programación a corto y medio plazo.

La ausencia de información sistemática, homologada y de circulación rápida procedente de los centros, así como el establecimiento de una territorialización, llevó al equipo de trabajo entonces constituido para ello, al diseño, en primer lugar, de un sistema propio de información que suministrara los datos básicos cuantitativos de gestión, demanda y recursos aplicados.

- *¿Por qué en primer lugar un subsistema de aplicación de esfuerzos o control de gestión?*
 - Porque la información que produce el NIVEL OPERANTE de una organización es, en opinión de los expertos en sistemas de información, de vital importancia para los NIVELES DE DECISIÓN porque las actividades que se llevan a cabo en la base son el fundamento mismo de la organización.
 - Porque con la definición de parámetros de esfuerzos se comprueban lo consecución o no de objetivos, los vacíos en la implementación de los programas, la necesidad de recursos, la racionalización

en la distribución de las cargas de trabajo y, por lo tanto, la responsabilidad es mejor compartida y las decisiones más ajustadas.

- Porque, además, con la informática, el control de gestión va evolucionando de una función meramente descriptiva de los hechos a una interpretativa de las desviaciones registradas en relación con los planes y presupuestos hasta llegar a asumir la responsabilidad de proponer acciones correctoras dentro del concepto cibernético de control (Giró Roca J.M.).

C) Territorialización de la Red Pública de Servicios Sociales Generales sobre la que se diseñó la propuesta de sistema de información para la evaluación

La red pública de centros se diseñó sobre criterios de territorialidad y acercamiento a los usuarios en su entorno comunitario y municipal. Su división es la siguiente:

Número de Áreas, 5: Norte, Sur, Este, Oeste y Madrid Capital.

Número de Distritos, 34:

En la capital, 21.

En el resto de la comunidad, 13.

Número de Ayuntamientos, 180.

Número de Demarcaciones, 73 (división operativa para la ubicación de los centros):

En la capital: 34.

En el resto de la comunidad: 39.

Zonas Básicas: 241 (como norma coinciden con las UTS*)

En la capital: 127.

En el resto de la comunidad: 134.

D) Objetivos Generales del sistema de información propuesto

1. Diseñar, poner en marcha y administrar (mediante la técnica de monitorización) un

* La UTS (Unidad de Trabajo Social), es la unidad territorial más desagregada, por lo tanto, productora de la información básica que alimenta el sistema.

sistema que facilitara información en la forma y momento idóneo a los distintos estamentos gerenciales, vinculados a la red de centros de atención primaria o general en orden a conocer los esfuerzos aplicados en la gestión y como apoyo en la toma de decisiones respecto a la relación: resultados-previsiones.

2. Contribuir a la Organización del Trabajo y al desarrollo de Indicadores de actividad.
3. Integrar y coordinar este subsistema con los otros que se generen en la red de centros de Servicios Sociales Generales y con los Generales del Sistema de Información de la Consejería a fin de posibilitar el suministro e intercambio de información interna y externa.
4. Contribuir a la evaluación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas.

E) Objetivos específicos

1. Desarrollar conceptualmente el subsistema a partir del diagnóstico de la situación de la información en la red, conforme a las características de su estructura y funciones.
2. Recoger de forma ordenada y sistemática, tanto a nivel individual como grupal y/o comunitario, las actividades llevadas a cabo por los profesionales que operan en la red.
3. Recoger información de los usuarios que acuden a los centros de servicios sociales, de las demandas que presentan y de los recursos que les son aplicados, así como reflejar la situación administrativa en que quedan los casos después de cada intervención.
4. Valorar la distribución del tiempo del personal del centro según los tipos de actividades que desarrollan y que estén relacionadas con sus funciones profesionales.
5. Establecer indicadores útiles para el control de los procesos que se llevan a cabo en los centros de servicios sociales.
6. Determinar procedimientos de obtención de datos en la red.
7. Diseñar los soportes documentales para la recogida de información permanente.

8. Monitorización del sistema.
9. Propuestas sobre baterías de indicadores.
10. Propuestas sobre medidas de informatización.
11. Gestión de la Informatización.
12. Explotación de los datos.

F) Metodología aplicada al diseño y administración del sistema: la monitorización

La metodología utilizada fue la de aproximación sucesiva por los datos, siempre teniendo en cuenta las necesidades de información que plantearon los centros y los niveles de formación y participación que los miembros del grupo de trabajo fueron demandando en el proceso.

A partir de una primera aproximación a la estructura y a los flujos de información que ella generaba, se fue complejizando en la conceptualización y en el diseño de los soportes de datos. Siempre se funcionó teniendo en cuenta los recursos materiales y humanos existentes, además de tener en todo momento consideración de las naturales cautelas que se esgrimieron frente a un fenómeno no experimentado antes.

Después de definir las necesidades básicas de información, se hizo una propuesta de indicadores surgidos de la combinación entre las variables asociadas a las áreas críticas y otras medidas estándar de uso habitual que se describirán en el apartado siguiente.

Con un primer diseño se procedió a pilotarlo a fin de conocer sus bondades y necesidades de ajuste para pasar posteriormente a una implantación extensiva en toda la red.

Durante el pilotaje, se pusieron en marcha los soportes documentales considerados como mínimos y básicos, acompañados de sus manuales de uso y procedimiento con el fin de ser aplicados bajo determinadas condiciones de organización y en diferentes momentos del proceso de trabajo. La experiencia demostró la necesidad de simplificarlos y reducirlos en número.

A continuación se presentan las variables de uso generalizado que independientemente de

los soportes documentales que cada centro diseñe, pueden ser útiles para la evaluación y la planificación porque permiten entre otros:

- Construir indicadores de gestión.
- Establecer tipologías.
- Conocer tendencias, oscilaciones, etc.
- Localizar territorialmente las problemáticas.
- Dar el perfil de los usuarios.

Propuesta de áreas críticas para la evaluación de los centros de servicios sociales generales o comunitarios

El primer paso en el diseño de sistemas de información (ver metodología en Rodríguez y Restrepo: «II Simposium de Evaluación» y en Revista *Eslabón*) es definir cuál es la metodología que resulta básica y necesaria.

En cualquier proceso de diseño de sistema de información útil a la evaluación deben establecerse, como tareas prioritarias, las ÁREAS CRÍTICAS relacionadas con los bloques de información que nos interese obtener de forma sistemática.

Es bueno recordar que el ÁREA CRÍTICA es entendida como el espacio de conocimiento delimitado operativamente en razón de criterios previos formulados para tal fin, tales como: la importancia que tiene ese conocimiento concreto para el proceso de trabajo, para el mantenimiento del sistema, o porque lo que se quiere conocer tiene un alto grado de incertidumbre y/o vulnerabilidad.

La propuesta que se presenta aquí está pensada para ser aplicada en los CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES GENERALES O COMUNITARIOS, siguiendo una aproximación metodológica de conocimiento por las partes y no por los productos finales, se trata de un *menú* del que se puede elegir información útil para realizar evaluaciones tan fundamentales como las de COBERTURA e IMPLEMENTACIÓN y ayudar a otras.

Esta propuesta no es exhaustiva respecto a la información que se puede producir y se considere básica, ni tampoco excluyente respecto de otras posibilidades de desarrollo tanto de formas de intervención como de enfoques de concepción del sistema.

Es una propuesta mínima y común al nivel primario de los Servicios Sociales en cualquier territorio del Estado y con cualquier grado de implantación del modelo.

El marco o modelo referencial que parece útil es el CIPP de Stufflebeam porque tiende a una evaluación totalizadora y sistemática y porque a los servicios sociales se les puede considerar como un sistema social con vida propia. Por ello, desde estas dos premisas resulta imprescindible, como punto de partida, conocer dos grandes bloques de información:

1. Información acerca del MERCADO de trabajo: información EXTERNA al sistema.
2. Información acerca del CONTROL DE LA GESTIÓN, es decir información INTERNA al sistema.

De ambas informaciones se obtendrá material para hacer evaluaciones del contexto y del proceso fundamentalmente, de acuerdo a la propuesta CIPP. Ambas evaluaciones pueden complementarse con datos que se generen de la planificación de programas y con los productos o resultados obtenidos cuando con el tiempo haya mayores posibilidades de contrastación de resultados, entonces podrán hacerse evaluaciones de OBJETIVOS Y DE RESULTADOS.

Desde este punto de partida se comenzó a hacer un esfuerzo de sistematización de áreas críticas, variables y soportes documentales que se fueron probando y modificando con distintos resultados. Sin embargo, y gracias a los esfuerzos de prueba en varias comunidades, se ha podido observar lo que como común y básico se perfila en cuanto a necesidades básicas de información y en cuanto a procesos generales de intervención.

En el cuadro siguiente podemos ver la relación de áreas críticas, de variables y soportes documentales que nosotros proponemos.

SISTEMAS DE INFORMACION

PROYECTO:
RESPONSABLE:
PROGRAMA N°:

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA N° 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
IDENTIFICACIÓN	EXPEDIENTE FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> Área Geográfica. Área Institucional. Número. Fecha de control. 	Fichero de expedientes.	Externa.	A la presentación de la primera demanda por un primer miembro del grupo familiar.
	EXPEDIENTE INDIVIDUAL	<ul style="list-style-type: none"> Código individual. Nombre. Fecha de nacimiento. Sexo. Nacionalidad. Dirección. Población. Provincia. Distrito Postal. Teléfono. Empadronamiento. 	Fichero individual.	Externa.	Por cada miembro de la unidad familiar que presente una nueva demanda.
	PROYECTO COMUNITARIO	<ul style="list-style-type: none"> Área geográfica. Área institucional. N° Código Proyecto. Fecha de control. 	Soporte de presentación del proyecto.	Externa.	Anual-Stock — Comienzo año — Fin año.
DATOS SOCIOFAMILIARES	IDENTIFICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Código individual. 	Ficha social	Externa.	Cuando se abre por primera vez el expediente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN (Continuación)

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA Nº 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
DATOS SOCIOFAMILIARES	DEMOGRÁFICOS	<ul style="list-style-type: none"> — Tiempo de Residencia en la comunidad y el municipio. — Provincia de nacimiento. — Sexo. — Estado civil. — Parentesco. 	Ficha social	Externa.	Siempre y cuando sean necesarios los datos para las actuaciones. Cuando varíen los datos.
	SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> — Enfermedades y minusvalías. — Nivel de estudios/instrucción. 	II. PARRILLA y datos familiares.		
	ECONÓMICOS	<ul style="list-style-type: none"> — Relación con la actividad económica. — Ocupación. — Ingresos anuales. 			
DATOS DEL HÁBITAT	CARACTERÍSTICAS ASOCIADAS	<ul style="list-style-type: none"> — Régimen de tenencia. — Número de personas que la habitan. 	Ficha social	Externa	Cuando sea necesario y/o «in situ».
	CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> — Tipo de vivienda. — Superficie. — Número de habitaciones. — Condiciones de habitabilidad. 	III. Apartado HÁBITAT.		
DATOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL	VALORACIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD	<ul style="list-style-type: none"> — En relación con la información y el uso de recursos. — En relación con la convivencia personal/familiar. — En relación con la Integración social. — En relación con los medios de subsistencia. 	Ficha social. IV. Apartado INTERVENCIÓN SOCIAL.	Interna.	Después del estudio y valoración de la persona-situación.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN (Continuación)

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA Nº 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
DATOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL	DEMANDA Y RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> – Prestaciones y actualización de la información, orientación/valoración de los recursos. – Prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio. – Prestaciones y actuaciones de alojamiento alternativo. – Prestaciones y actuaciones de inserción social. – Recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia. 	<p>Ficha social.</p> <p>IV. Apartado INTERVENCIÓN SOCIAL</p> <p>Estadillo de demanda actividades.</p>		Flujo.
DATOS DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA	PROYECTO	<ul style="list-style-type: none"> – Tipología de actividades. – Sectores de intervención. 	Soporte de presentación del proyecto y memorias.	Interna.	Anual Stock. Enero. Diciembre.
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL	COMARCAS MUNICIPIOS CENTROS DE SS. SS. UTS	<ul style="list-style-type: none"> – Con asociación de variables. 	Padrón de habitantes. Fichas individuales. Mapas sociales. Estadillos de demanda-actividades.	Externa.	Stock.
GRUPO DE RIESGO	FAMILIAS EN CRISIS MENORES EN RIESGO ANCIANOS EN RIESGO	<p>Combinación de variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Necesidades/problema. – Nivel de instrucción. – Nivel de ingresos. 	Fichas sociales. Padrón de habitantes. Mapas sociales.	Interna.	Stock.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN (Continuación)

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA Nº 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO	DEDICACIÓN TEMPORAL A ACTIVIDADES ATENCIÓN: – INDIVIDUAL – COMUNITARIA	– Tiempos. – Tipología de las actividades.	Estadillo de demanda/ actividad.	Interna.	Flujo.
	DISTRIBUCIÓN DE CASOS POR TIPO DE ATENCIÓN	– De información. – De tratamiento.			
	DISTRIBUCIÓN DE CASOS POR SITUACIÓN	– Nuevos. – Reabiertos. – Abiertos.			
DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO POR SECTORES DE ATENCIÓN	LOS SECTORES Y LAS ACTIVIDADES ATENCIÓN: – INDIVIDUAL – COMUNITARIA	– Sectores. – Tiempos. – Casos nuevos. – Tipología de la actividad.	Estadillo de demanda/ actividad. Presentación proyectos. Memoria.	Interna	Stock anual.
CALIDAD DE LA ATENCIÓN	PERÍODOS DE TIEMPO	– Casos abiertos. – Tipos de actividad. – Intervención Individual. – Intervención Comunitaria.	Estadillo de demanda/ actividad.	Interna.	Flujo.
	DERIVACIONES	– Tiempos. – Externas. – Internas.			
	ROTACIONES	– Casos abiertos. – Casos cerrados. – Casos terminados. – Número de atenciones.			

SISTEMAS DE INFORMACIÓN (Continuación)

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA Nº 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS Y PROYECTO COMUNITARIO	CANALES DE DERIVACIÓN DE CASOS Y CANALES DE REFERENCIA DE CASOS	<ul style="list-style-type: none">– Internas.– Externas + Por Entidades.– Casos nuevos.	Estadillos de demanda y actividades.	Interna.	Stock anual.
	INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none">– Convocados.– Asistentes.– Código del proyecto.		-----	
	PERSONAS	<ul style="list-style-type: none">– Convocados.– Asistentes.– Códigos del proyectos.		Externa	
DEPENDENCIA DE LOS USUARIOS		<ul style="list-style-type: none">– Casos reabiertos.– Casos en stock más de seis meses.	Estadillos y archivos.	Interna.	Stock semestral.
DEMANDA DE SERVICIOS	MOVILIDAD DE LOS CASOS	<ul style="list-style-type: none">– Casos abiertos.– Casos reabiertos.– Casos terminados.– Casos cerrados.	Estadillos y archivos, calendario.	Interna.	Stock semestral.
	INCREMENTO DE LA DEMANDA	<ul style="list-style-type: none">– Situación-caso.– Períodos de tiempo.			
	FLUCTUACIÓN DE LA DEMANDA	<ul style="list-style-type: none">– Casos abiertos.– Casos acumulados.– Tiempos.			
	INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none">– Por sectores.– Por parte del centro.– Por parte de otras instituciones.– Conjunta.			

SISTEMAS DE INFORMACIÓN (Continuación)

ÁREAS CRÍTICAS DE INFORMACIÓN SUBSISTEMA N° 1	SUBÁREAS	VARIABLES	DOCUMENTOS	ORIGEN DE LA INFORMACIÓN	TEMPORALIDAD
PRODUCTIVIDAD TÉCNICA	DATOS PROFESIONALES	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales por tipo y función. Tipo de casos atendidos. Tipo de actividad comunitaria. 	Plantilla. Estadillo de actividades.		
	LOS PROYECTOS ATENCIÓN: <ul style="list-style-type: none"> INDIVIDUAL COMUNITARIA 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempos reales. Tiempo potencial. 	Hojas de presentación de proyectos. Estadillos de las actividades.	Interna.	Stock anual.
	SATURACIONES	<ul style="list-style-type: none"> Casos atendidos. Tipo de casos. 	Estadillos de las actividades.		
	PRESTACIONES	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de prestaciones y gastos. Casos abiertos. 	Presupuesto. Estadillo de actividad y demanda.		
COSTOS	PROFESIONES	<ul style="list-style-type: none"> Salario profesional. Casos abiertos. Gastos totales. Proyectos comunitarios. 	Presupuesto. Estadillo de actividad y demanda, plantilla.	Interna	Stock anual
	PROYECTOS COMUNITARIOS	<ul style="list-style-type: none"> Tipología y costos. Sector y costos. 	Prestación-Proyecto. Memorias.		
FORMACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> Horas de formación. Profesionales que reciben formación. 	Estadillo de Formación.	Interna.	Stock anual.

Los sistemas de información pensados en aras de suministrar datos relevantes e información procesada inmediata, se convertirían en la piedra angular para el desarrollo de diseños de evaluación en un *continuum* creciente de aproximación al conocimiento de la organización, los usuarios, los objetivos y los efectos reales de los programas en el medio.

Comportamiento de los indicadores aplicados al seguimiento de la gestión y evaluación de centros de servicios sociales generales y generados de las variables y áreas críticas. Algunas consideraciones sobre los mismos cara al futuro

Las baterías de indicadores a los que nos referimos forman parte de una monitorización llevada a cabo para el desarrollo de sistemas de información con el fin de crear información básica útil para la evaluación de los centros de servicios sociales de la Comunidad de Madrid en los aspectos de gestión a la espera de complementarse con los propios del análisis de los usuarios.

Conceptos con mayor arraigo

- *La U.T.S. como puerta única de entrada al Centro de Servicios Sociales.* Es allí donde físicamente se recibe al usuario cuando presenta una demanda social o expone una situación problemática. En casos excepcionales, si el usuario no llega por ella, sí recepciona la información del mismo y conoce las derivaciones internas.
- *El centro de servicios sociales como puerta única de entrada a la red primaria del sistema público y enlace fundamental con los centros especializados que constituyen la red secundaria.*

- *Información centralizada* para uso de todos los profesionales del centro, dispuesta en dos grandes archivos respecto de los casos individuales o familiares:

- Archivo de usuarios,
- Archivo de expedientes.

Este archivo central o principal no entra en contradicción con la existencia de otro tipo de archivos que el centro quiera tener como archivo administrativo, de intervención comunitaria, de seguimiento de programas globales etc.

- *Organización previa del trabajo como condición indispensable* tanto en el ámbito de las actividades como de los tiempos. La posibilidad de imputar tiempos permite la aplicación de una mayor gama de indicadores y el seguimiento de la ejecución del presupuesto por programa y el trabajo por objetivos.
- *La evaluación, un instrumento al servicio del conocimiento del crecimiento y mejora del trabajo.* El trabajo se racionaliza en base a la experiencia y la utilidad que reporta a los profesionales facilitará nuevas capturas de datos con mayor fiabilidad y validez.

Reflexión sobre los indicadores propuestos

La batería de indicadores propuesta para el análisis de la gestión se descompuso en nueve grupos (ver las ÁREAS CRÍTICAS expuestas en los cuadros anteriores). Cada Grupo constituido a su vez por varios indicadores interrelacionados, facilita una mayor aproximación a lo que se quiere medir. Esos nueve grupos* son:

1. Distribución del trabajo.
2. Distribución del trabajo por sectores de intervención.
3. Calidad de la atención.

* El CIS, publicó en la serie «Cuadernos metodológicos» *Metodología de la Evaluación de Programas* todos los indicadores referidos a los grupos: 1, 3, 6, 7.

4. Implantación de los servicios.
5. Dependencia de los usuarios.
6. Demanda de servicios.
7. Productividad técnica.
8. Indicadores de costo.
9. Niveles de formación.

En términos generales, puede decirse que ningún indicador, por sí solo, debe ser considerado como una medida significativa. Para valorar una situación y tomar decisiones deben tenerse en cuenta los resultados de varios de ellos. Conviene recordar que mientras se afianza el sistema de recogida de datos, cualquier resultado debe ser considerado como una TENDENCIA.

Todas las variables e indicadores funcionan y son factibles de conseguir si se respetan las condiciones previas de organización y calendario. Como en cualquier proceso, no todos son fáciles de lograr en el mismo grado, ni producen la misma utilidad a todos los centros, situación que varía según sea el modelo organizativo y la modalidad de explotación: manual o mecánica.

La gama de indicadores propuestos y/o que se pueden producir con las variables explicativas de las áreas críticas es lo suficientemente amplia para elegir, en cada momento, cuáles de ellos se calculan de una manera constante y cuáles se calculan de forma variable en consonancia con los objetivos operativos que prioritariamente se quieran medir cada año o período de tiempo deseable.

Relación de variables que han demostrado ser básicas e imprescindibles en la construcción de indicadores para la evaluación de la gestión en centros de servicios sociales

1. Casos que quedaron ABIERTOS en el período anterior al que se está evaluando (Stock o casos «arrastrados»).

2. Casos NUEVOS aparecidos en el período que se evalúa.
3. Casos REABIERTOS durante el período sometido a evaluación.
4. TOTAL CASOS ABIERTOS durante el período: $V.2 + V.3$.
5. Casos Abiertos de INFORMACION (discriminados de la variable nº 4).
6. Casos Abiertos de TRATAMIENTO (discriminados de la variable nº 4).
7. Casos ATENDIDOS de INFORMACION en el período: $V.5 + \% V.1$.
8. Casos ATENDIDOS de TRATAMIENTO en el período: $V.6 + \% V.1$.
9. TOTAL de casos ATENDIDOS en el período: $V.7 + V.8$.
10. Casos DERIVADOS a INSTITUCIONES EXTERNAS al Centro.
11. TOTAL de ATENCIONES suministradas en el período.
12. Casos CERRADOS en el período sometido a evaluación.
13. Casos TERMINADOS en el mismo período.
14. TOTAL de casos que PERMANECEN ABIERTOS al final del período evaluado $(V.4 + \% V.1) - (V.11 + V.12)$.

Esta cifra constituirá el nuevo Stock del siguiente ejercicio: V.1.

Los sistemas de información y la T.I. como integradores de la organización. Perspectiva en los servicios sociales. Dificultades, reflexiones y conclusiones

Cuando se implantan por primera vez las tecnologías de la información en las organizaciones consolidadas y que tienen bien definidos sus objetivos y estructura deben, en opinión de los expertos, seguirse tres pasos ineludibles (Walton, R.: *up and running*, Harvard Business School Press, Boston, 1989):

- a) Coordinar y alinear los objetivos generales de la Organización y su estructura con los

objetivos y estructura de las aplicaciones de la T.I. (diseño de Sistema de Información) de modo tal que las estrategias adoptadas en la T.I. sean consonantes con las de la organización.

- b) Conseguir la identificación de los usuarios con la T.I. que se introduzca, en el sentido de su compromiso con las novedades, la aceptación de ella como algo propio perteneciente a su trabajo.
- c) Conseguir la formación y entrenamiento adecuado de los usuarios para asegurar una razonable maestría en el conocimiento y manejo de la T.I. que se esté implantando.

Estos tres pasos, a veces, exigen un gran esfuerzo de coordinación entre el subsistema de información (tantas veces mencionado) y los de dirección y gestión-operaciones.

No hay que olvidar que si surgen problemas y tensiones en empresas cuyos objetivos están claros y las funciones están bien definidas, éstos son aún mayores, despertando a veces conflictos adormecidos cuando se implantan en organizaciones, valga el término, «desorganizadas».

Dificultades

A pesar del avance que ha supuesto en la Consejería el encuentro con las T.I. (sistema contable y presupuestario, ofimática y correo electrónico, registro y seguimiento de expedientes, archivo y fondo documental), pero en especial el encuentro con la tarea de diseño de sistemas de información específicos a los servicios sociales, estos últimos por su implicación con la estructura y con los programas han sufrido un retraso importante e incluso un cambio de rumbo que no tienen una única explicación, sino la concurrencia de varios factores:

- 1. Cambios frecuentes en la estructura de la organización y de los responsables de la misma, lo que continuamente ha avocado a los técnicos a volver a los puntos de partida. Tal situación produce una desestima-

ción del conocimiento acumulativo en la Administración con consecuencias para todos conocidas.

- 2. Ralentización en la formulación de planes globales y en el caso de la configuración de la red de centros de servicios sociales generales una incompleta y desigual programación de actividades como consecuencia de la diversidad de criterios operativos a raíz de las diferentes dependencias administrativas de tales centros.
- 3. Novedad en la formulación conceptual, medidas estándar e implantación del sistema, agravado por la ausencia de experiencias semejantes que sirvieran de contraste y/u orientación en la metodología seguida. Tal situación produjo altos costes a la hora de ponerlo en práctica no pudiéndose evitar las situaciones de ensayo error y teniéndose que corregir sobre la marcha, lo que reflejó a efectos políticos sólo los aspectos negativos del proceso sin valorarse los adelantos.
- 4. Como consecuencia de lo anterior, se produjo un alargamiento de los plazos y una falta de oportunidad en la producción de resultados en relación con las «prisas» por la generación de informes.
- 5. Ritmos diferentes y participación irregular entre los servicios comprometidos en la tarea de diseño y gestión del sistema por ubicación y dependencia en direcciones generales distintas.
- 6. Ausencia de una política informática coordinada entre las diferentes instancias de la consejería para una adecuada asignación de recursos y no estimación de las propuestas iniciales de un Plan General de Sistemas de Información que fuera punto de conexión entre subsistemas e inversiones.

Reflexiones: Las T.I. integradoras de la organización

La T.I. ya no es posible tratarla como algo neutro o ajeno a la organización. Con una buena dirección en su implantación ésta puede producir diferentes efectos en la empresa

(que pueden contribuir a su estabilización). Por ejemplo: hacerla centralizada o, por el contrario, descentralizada en su toma de decisiones. Todas las empresas reciben beneficios y sufren tensiones de tipo diferente en el proceso de implantación de las T.I. De ahí que los efectos no son pues unívocos (ver MacFarlan y MacKenney).

Como bien puede apreciarse, incluso para los expertos en las T.I., les es claro el carácter instrumental al servicio de la organización que tienen los sistemas de información, por esta razón existe bastante bibliografía dedicada al tema de la integración de la T.I. en la empresa.

En nuestra experiencia de encuentro con la T.I. desde la perspectiva de profesionales no informáticos trabajando en los servicios sociales, pero encarados al tratamiento de grandes volúmenes de datos y, además a la necesidad de información fiable para la toma constante de decisiones y al suministro de recomendaciones en organizaciones complejas del tipo de la Administración pública, hemos llegado a comprobar que:

si bien es cierto que se dan rechazos e incomprensiones frente al hecho tecnológico e incluso llegan a salir a la luz todas las contradicciones de una mala gestión y planificación cuando ésta existe, la situación final siempre termina siendo positiva si se consigue implantar la T.I. de forma coherente y respetando las etapas. Así es cómo se convierte en INTEGRADORA DE LA ORGANIZACIÓN, porque:

1. Obliga a la organización a formular o reformular sus objetivos en términos operativos y a diferenciarlos de los estratégicos.
2. No puede implantarse, si antes no existe una organización mínima del trabajo, asignación de funciones a los puestos de trabajo y a los departamentos, por un lado, y formulación de procedimientos para el funcionamiento, por otro lado.
3. Exige consensuar aquellos conceptos o términos con los que usualmente la empresa opera en su actividad diaria, en unas ocasiones obligando a usar el len-

guaje con mayor precisión y, en otras, concertando definiciones operativas para el uso específico que vaya a dárseles.

4. Mejora sustancialmente la comunicación entre departamentos y personas, porque facilita la circulación de la información, obligando al entendimiento previo de cuestiones vitales a la vez que despeja dudas o prevenciones.

De las cuatro aportaciones hechas por las T.I. la **tercera** resulta crucial para los servicios sociales como ha venido demostrándose en los últimos años. Deben tener claro los profesionales que toda confusión conceptual y/o deficiencia en los cuerpos teóricos que los avalan, dificulta en extremo el diseño y aplicación de sistemas de información propios. Es el área de conocimiento de la intervención profesional, la que garantiza una buena tarea interdisciplinaria y una buena plataforma para el debate e intercambio de experiencias.

Conclusiones

1. Es absolutamente viable y beneficioso el diseño y puesta en marcha de sistemas de información en el área específica de los servicios sociales y como instrumento al servicio del trabajo social.
2. Resulta patente la necesidad de accesibilidad a los profesionales de primera línea (o sistema operante) durante la implementación del sistema, así como la necesidad de intensificar en este período su participación y formación.
3. Es menester para obtener los resultados satisfactorios, preparar y contar con los analistas operativos que traten la información periódicamente, pues su carencia o escasa disponibilidad real, hace que las informaciones-resultado se retrasen en el tiempo, con lo que pierden gran parte de su utilidad.
4. La implantación y explotación posterior de los sistemas de información pueden funcionar como elementos integradores de la organización, ayudando a clarificar los ob-

- jetivos y a racionalizar las tareas. Asimismo pueden llegar a ser un instrumento esencial para la planificación, la evaluación, la gestión y la investigación.
5. En el marco de organizaciones complejas puede coordinarse el nivel especializado con otros de carácter general de la empresa como los de presupuestos, personal, archivos, registro, etc., constituyéndose en un auténtico SISTEMA DE INFORMACIÓN GERENCIAL (S.I.G.).
 6. Ha quedado demostrado en la práctica cotidiana la complementariedad entre las tareas de los gestores de la información y los gestores de la informatización.
 7. También ha demostrado la práctica que con un conocimiento básico o comprensión global de las T.I. es suficiente para colaborar en el diseño de sistemas de información. Lo realmente fundamental es el conocimiento de la profesión, la organización y el tipo de trabajo o intervención que se lleva a cabo (qué y para quién).
 8. Si se aborda la implantación de T.I. en la organización debe hacerse el recorrido de las etapas básicas expuestas exhaustivamente por autores como Bowman, Davis, Wetherbe que a continuación reseñamos:
 - a) Definición de los objetivos estratégicos del S.I. en consonancia con los de la empresa.
 - b) Análisis de necesidades de la información y definición de subsistemas.
 - c) Asignación de recursos económicos humanos y técnicos.
 - d) Redacción de un plan concreto.

Bibliografía

- ALVIRA MARTÍN, Francisco: *Metodología de la evaluación de programas*. Cuadernos Metodológicos nº 2, CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.
- Materiales de clase: Métodos y técnicas de investigación social y curso de doctorado*. Facultad de Sociología. Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- BALLART, Xavier: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Colección Estudios, Mº para las Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 1992.
- CASAS AZNAR, Ferrán: *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*. PPU, Barcelona, 1989.
- CASH, J.; MC. FARLAN, N.; y MACKENNY, J.: *Gestión de los sistemas de información de la empresa. Los problemas que afronta la Alta Dirección*. Alianza Economía y Finanzas, Madrid, 1990.
- CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES: *Dos documentos básicos en Trabajo Social*. «Estudio de la aplicación del informe y ficha social». Siglo XXI/TS, Madrid, 1987.
- FREEMAN H.; SHERWOOD C.: *Investigación social y política social*. Madrid, Tecnos, 1981.
- INTRESS: *Curso de evaluación en servicios de bienestar social*. Documento preparatorio, 1992.
- IRES (Instituto Regional de Estudios) CONSEJERÍA DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL: *Mapa de salud y servicios sociales Comunidad Autónoma de Madrid*. Serie Informes Técnicos nº 2, 1986.
- JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION: *Standar for Evaluations of Educational Programs, Proyects and Materials*. New York, Mc Graw-Hill, 1981.
- KING WILLIAM, T.: *Strategic Planning for Management Information Systems*, en MIS Quarterly by Society for Management Information System Research Center, March, 1978.
- MANCHO, Santiago y FERNÁNDEZ, L.: *L'évaluateur: interne ou externe*. Revista: PAUVRTE 3: L'EVALUATION, 1993.
- PASCOT, D.; BANVILLE, C. y NGUYEN, H.: *Balance crítico y cuadro conceptual de los sistemas de información en el área de salud y servicios sociales*. Universidad de La-

val, Fac. de Ciencias de la Administración, Quebec, Canadá, 1987.

RESTREPO, P. y RODRÍGUEZ, Matilde: *Una experiencia en evaluación de servicios sociales generales*. Ponencia presentada al II Simposium Nacional de Evaluación de programas y Servicios Sociales, Madrid, noviembre, 1990.

RESTREPO R., Patricia: *Evaluación del trabajo y resultados. (Aproximación a los Servicios Sociales)*. Serie Informes Técnicos nº 2, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, 1990.

RESTREPO R., Patricia; ARIBAS, Margarita y EQUIPO DE TRABAJADORES SOCIALES DE LA RED PÚBLICA DE SS.SS. generales: Entre otros, varios trabajos depositados para consulta en el Centro de Documentación de la Consejería. Documentos poligrafados:

1. *La Evaluación en el Marco de la Planificación de los S.S.*
2. *Sistema de Información y S.S.: Una experiencia de Conceptualización y Desarrollo de un S.I.*
3. *Evaluación de los Centros de Servicios Sociales:*
 - I. Marco Teórico.

II. Componentes del Programa de Trabajo Social.

III. Manual de Procedimiento del Programa de Trabajo Social de Zona.

IV. Soportes Documentales y Manuales de uso (8 soportes).

4. *La Sección Sistemas de Información en el Marco de la Organización de la Consejería de Integración Social.*

RESTREPO, Patricia: *Sistemas de Información en Servicios Sociales*. Serie Informes Técnicos n.º Ciudad de Madrid, Consejería de Integración Social, 1990.

—*Los sistemas de información un reto para los trabajadores sociales*. Revista ESLABON, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS. de Madrid, nº 14, 1991.

STUFFLEBEAM, D. y SHINKFIELD, A.J.: *Evaluación sistemática*. Guía Teórico-Práctica, Madrid, M.E.C., 1987.

SUBIRATS, Joan: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Colección estudios, Mº para las Administraciones Públicas, 1989.

WALTON, R.: *Up and Running*. Harvard Business School Press, Boston, 1989.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA SOBRE EVALUACIÓN

- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E.: *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI, Madrid, 1992.
- ALVIRA, F.: *Metodología de la evaluación de programas*. CIS, Madrid, 1991.
- BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. MAP, Madrid, 1992.
- BOSIO, C. y otros: *Evaluemos con un método simple*. Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- BRIONES, G.: *La evaluación interactiva*. PIIE, Santiago, 1988.
- CASLEY, D. J.; KUMAR, K.: *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Mundi-Prensa/Banco Mundial, Madrid, 1990.
- CHAMBERS, D.; WEDEL, K. y RODWELL, M.: *Evaluating social programs*. Allyn and Bacon, Massachusetts, 1992.
- COHEN, E. y FRANCO, R.: *Evaluación de proyectos sociales*. GEL, Buenos Aires, 1989.
- COOK, T. D. y REICHARDT, CH. S.: *Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa*. Morata, Madrid, 1986.
- CORRAL, L. y otros: *Seguimiento y evaluación de la gestión de los Servicios Sociales comunitarios. Propuesta en un sistema de indicadores*. Siglo XXI, Madrid, 1988.
- DONABEDIAN, A.: *La calidad de la atención médica. Definición y métodos de evaluación*. La Prensa Médica Mexicana, México, 1984.
- ESPINOSA, M.: *Evaluación de proyectos sociales*. Humanitas, Buenos Aires, 1983.
- FAO: *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*. Roma, 1984.
- FEUERSTEIN, M. T.: *Avaliação. Como avaliar programas de desenvolvimento com a participação da comunidade*. Ed. Paulinas, Sao Paulo, 1990.
- GOLDBERG, E. M. y CONNELLY, N. (Eds.): *Evaluative research in social care*. Policy Studies Institute, Londres, 1981.
- HERMAN, J. L. (Ed.): *Program evaluation kit*. Sage, Newbury Park, 1987. (9 volúmenes: *Evaluator's Handbook, How to Focus an Evaluation, How to Design a Program Evaluation, How to Use Qualitative Methods in Evaluation, How to Assess Program Implementation, How to Measure Attitudes, How to Measure Performance and Use Tests, How to Analyze Data, y*

- How to communicate evaluation findings*).
- KATZ, F. M. y SNOW: *Evaluación del rendimiento de los trabajadores de la salud. Manual de formación y supervisión*. OMS, Ginebra, 1989.
- LLUCH J. y SERRA, I.: *Fuentes de datos y sistemas de indicadores para la acción social*. Generalitat Valenciana, Valencia, 1987.
- OMS: *Evaluación de programas de salud*. Ginebra, 1981.
- PINEAULT, R. y DAVELUY, C.: *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos y estrategias*. Masson, Barcelona, 1987.
- PATTON, M. Q.: *Practical evaluation*. Sage, 1982. *Qualitative evaluation methods*. Sage, 1980. *Creative evaluation*. Sage, 1987.
- RESTREPO, P.: *Evaluación del trabajo y resultados*. Comunidad de Madrid, 1990.
- RICHARDS, H. R.: *The evaluation for cultural action*, MacMillan Pubs., Londres, 1986.
- ROSSI, P. H. y FREEMAN, H. E.: *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. Trillas, México, 1989.
- RUTMAN, L. (Ed.): *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*. Sage, 1977.
- SOUHELIS, C. G.: *Project evaluation methodologies and techniques*. UNESCO, París, 1983.
- STUFFLEBEAM, D. L. y SHINKFIELD, A. J.: *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós/MEC, Madrid, 1987.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP, Madrid, 1989.
- VUORI, H. V.: *El control de la calidad en los servicios sanitarios. Conceptos y metodología*. Masson, Barcelona, 1988.
- VV. AA.: *Evaluación. Simposium Nacional de Evaluación en Servicios Sociales*. Diputación Provincial de Jaén, 1991.
- VV. AA.: *Indicadores de evaluación*. INTRESS, Barcelona, 1986.
- VV. AA.: *Técnicas de evaluación y seguimiento de programas de formación profesional*. Fundación Largo Caballero, Barcelona, 1987.
- WEISS, C.: *Investigación evaluativa*. Trillas, México, 1978.

La formación del diplomado en Trabajo Social

TOMASA BAÑEZ TELLO

*Diplomada en Trabajo Social.
Profesora de Trabajo Social y Subdirectora
de la Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza
Vocal de Formación Académica, en funciones,
del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social*

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ESCUELAS UNIVERSITARIAS DE TRABAJO SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LOS NUEVOS PLANES DE ESTUDIO

Introducción

La incorporación a la universidad española de los estudios de Asistente Social como Diplomatura de Trabajo Social es un hecho de vital importancia para nuestra profesión y especialmente para la formación de los futuros trabajadores sociales, por el reconocimiento social y académico que supone.

La creación por el Consejo de Universidades del Área de Conocimiento de Trabajo Social y Servicios Sociales, posibilita la elaboración de un campo teórico científico propio del Trabajo Social, que facilite nuestra plena integración al mundo universitario.

De estos hechos se desprende la importancia que para nuestra formación y ejercicio profesional va a tener en un futuro nuestra relación con la estructura universitaria. Por ello, uno de los objetivos planteados en el plan de trabajo de la Vocalía de Formación Académica del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, es:

«El conocimiento de la situación actual de cada escuela, especialmente en lo que se refiere a su relación con las universidades de su ámbito territorial».

Por otro lado, la relación y coordinación con cada una de las escuelas universitarias de Trabajo Social compete a los Colegios territoriales, siendo responsabilidad del Consejo facilitarles el apoyo necesario y la coordinación con las escuelas a través de los órganos de carácter federado que existan o que se puedan crear.

Diseño del estudio

En octubre de 1991, el Consejo se planteó realizar un estudio sobre la situación actual de las escuelas universitarias de Trabajo Social en nuestro país, con el objetivo de conocer la situación de cada escuela, especialmente en lo que se refiere a su relación con las universidades de su ámbito territorial.

Este objetivo general se concretaba en una serie de objetivos específicos:

1. Conocer:

- La relación legal existente entre las escuelas y la universidad: adscripción o integración.
- El número de profesores de cada escuela, así como su titulación, dedicación, materias

que imparte, área de conocimiento y departamento universitario al que está adscrito.

- Los planes de estudios impartidos en cada escuela, especialmente en lo que se refiere a materias optativas.
- La situación actual en que se encuentra el proceso de elaboración del nuevo plan de estudios, según las directrices publicadas en el BOE del 20 de noviembre de 1990.
- La organización de las enseñanzas prácticas de los estudiantes: tipo de prácticas (de aula, de campo), convenios firmados con instituciones, etc.
- Las actividades de formación permanente que realizan, especialmente los estudios o títulos de postgrado reconocidos como estudios propios por la universidad.

2. *Facilitar el proceso de colaboración y cooperación entre los colegios y escuelas, que permita avanzar en temas tales como:*

- La incorporación de los colegios a los procesos de elaboración de los nuevos planes de estudios.
- La incorporación a la formación de los estudiantes, con la exposición de experiencias sistematizadas de trabajo.
- La colaboración en la organización de la formación práctica de los estudiantes.
- La puesta en marcha de títulos de postgrado, como estudios propios de las universidades.
- La elaboración de contenidos científicos propios del Trabajo Social, que posibilite el desarrollo de la investigación en el Área de Conocimiento.
- Elaboración y puesta en marcha de las estrategias que posibiliten la obtención de la licenciatura.

La recogida de datos se realizó a través de los Colegios Territoriales, quienes se pusieron en contacto con las escuelas, y para la misma se utilizó la encuesta que aparece en el Anexo I.

Número de escuelas universitarias de Trabajo Social y su relación con la universidad

En el momento de realización del estudio, el curso 91-92, existían en nuestro país treinta escuelas universitarias de Trabajo Social, de las que contestaron a la encuesta veintisiete (en enero de 1993 se creó la EUTS de Almendralejo, Badajoz).

La localización de las mismas se refleja en el mapa que aparece como Anexo II.

A partir de la incorporación de los estudios de asistente social a la universidad, las escuelas universitarias de Trabajo Social pueden optar por integrarse en aquéllas o por mantenerse independientes, debiendo, en este caso, estar adscritas a una universidad pública, para la homologación de los títulos que expidan, sin estar sujetas por ello a la estructura administrativa, aunque sí a las normas que garanticen el funcionamiento democrático y la calidad de la docencia.

Por otro lado, las escuelas pueden integrarse también en virtud de los acuerdos entre el gobierno español y la Santa Sede, a una universidad de la Iglesia católica.

La tipificación de las escuelas universitarias de Trabajo Social, en cuanto a su estatuto jurídico es la siguiente:

- Integrada en una universidad pública.
- Adscrita a una universidad pública.
- Integrada en una universidad privada.
- Integrada en una universidad de la Iglesia católica.

En el curso 1991-1992, la situación de las escuelas en relación con estatuto jurídico era la siguiente:

- Integradas en una universidad pública: 11.
- Adscritas a una universidad pública: 17.
- Integradas en una universidad de la Iglesia católica: 2.

Las fechas en que se han ido produciendo los procesos de adscripción e integración aparecen en el cuadro número 1.

En relación con las diversas situaciones que se generan como consecuencia del estatus jurídico de cada escuela y de su relación con la universidad, se podrían realizar las siguientes consideraciones:

La integración de las escuelas a la universidad ha supuesto la introducción de una serie de cambios en el funcionamiento de las mismas:

- Adaptar la docencia a la estructura universitaria, en la que los centros (escuelas universitarias y facultades) asumen fundamentalmente tareas de organización y gestión administrativa, correspondiendo a los departamentos todo lo relacionado con la docencia y la investigación.
- Establecer una estructura participativa acorde con lo dispuesto en la Ley de Reforma Universitaria y los estatutos de cada universidad: Junta del Centro, Comisiones de Trabajo, etc.
- Adecuar el número de estudiantes matriculados a las disposiciones del consejo de universidades y de la propia universidad.
- Adecuación a los baremos de la universidad para la selección del profesorado, con lo que no se exige una titulación específica para impartir la docencia de las diferentes materias en las escuelas.
- Posibilidad de reconocer la colaboración de los diplomados en Trabajo Social en la enseñanza de las prácticas, a través de la figura del profesor asociado, profesional de reconocido prestigio que compatibiliza su actividad profesional con la colaboración en la docencia.

Esta situación conlleva una serie de inconvenientes, que pueden repercutir en la organización y contenidos de la docencia, pero es la propia supervivencia de las escuelas la que está en juego, por lo que es necesario que los centros se integren en universidades, públicas, privadas o de la Iglesia.

Número de estudiantes matriculados en las escuelas universitarias de Trabajo Social y su distribución por cursos

En el curso 1991-1992, el número de estudiantes matriculados en 27 de las escuelas de Trabajo Social de nuestro país era de 11.873.

Su distribución en los diferentes cursos era la siguiente:

- Primer curso: 4.512
- Segundo curso: 3.591
- Tercer curso: 3.770

La distribución de los estudiantes matriculados en el curso 1991-1992 por escuelas, es la que aparece en el cuadro número 2.

Se ha producido un incremento considerable en el número de estudiantes matriculados en la Diplomatura Trabajo Social, consecuencia del reconocimiento universitario de los estudios y de la masiva incorporación de jóvenes a la universidad que se está produciendo en los últimos años.

Profesorado de las escuelas universitarias de Trabajo Social

La distribución del profesorado según su titulación y dedicación, aparece en los cuadros números 3 y 4 y de la misma se pueden destacar como datos globales que, durante el curso 1991-1992 (de las 24 escuelas que contestaron este dato), impartían la docencia en las escuelas universitarias de Trabajo Social 508 profesores, de los que 285 eran licenciados, 31 doctores y 192 diplomados en Trabajo Social. Estos últimos suponían un 37% del total de profesores de las mismas.

La integración de las escuelas universitarias de Trabajo Social a la universidad, ha supuesto la adaptación de éstas a la normativa universitaria de selección y contratación del profesorado.

Ésta se realiza mediante la aplicación de un baremo, en el que se valoran los méritos académicos, publicaciones, investigaciones, experiencia docente, experiencia profesional,

etcétera; no siendo necesaria la existencia de una titulación específica para impartir las diferentes materias.

La materia de Trabajo Social se haya incluida en el catálogo de materias que pueden ser impartidas en escuelas universitarias por diplomados en Trabajo Social.

Éstos pueden acceder a las siguientes categorías docentes: profesores titulares interinos de escuela universitaria, profesores asociados a tiempo completo y tiempo parcial y profesores ayudantes de escuela universitaria.

Existe una figura de especial interés para garantizar la presencia de los diplomados en Trabajo Social en la formación de los estudiantes: la del profesor asociado a tiempo parcial. Según la Ley de Reforma Universitaria, estos profesores son profesionales de reconocido prestigio que compatibilizan el ejercicio de su profesión con la colaboración en la docencia.

Materias que se imparten según el plan de estudios vigente

La mayor parte de las escuelas universitarias de Trabajo Social, en el curso 1991-1992, impartían un plan de estudios encuadrado en las directrices recogidas en la Orden de 12 de abril de 1983, por la que se establecen los primeros planes de estudios universitarios de la diplomatura de Trabajo Social en nuestro país.

En las mismas, se diferenciaban las materias obligatorias y optativas, estas últimas debían ser determinadas por cada centro, con lo que se posibilitaba la existencia de una formación específica en las diferentes escuelas de la geografía española.

Las materias obligatorias se agrupaban en tres áreas:

- *Ciencias básicas*: Psicología, Sociología, Derecho, Psicología social y Estructura social contemporánea.
- *Trabajo Social*: Introducción a los servicios sociales, Servicios sociales I y II, Trabajo

Social I, II y III y Política social y de bienestar social.

- *Ciencias complementarias*: Estadística y técnicas de investigación social, Derecho administrativo, Economía, Antropología social y cultura y Ética. Estas dos últimas como no obligatorias.

Los planes que se derivan de estas directrices son similares en lo que se refiere a las materias obligatorias. La distribución de éstas en los diferentes centros se recoge en el cuadro número 5.

Las diferencias se establecen en lo que se refiere a las materias optativas, cuya distribución se recoge en el cuadro número 6.

Las materias que aparecen con más frecuencia como optativas son Higiene mental y Psiquiatría y Medicina social y Salud pública. Su presencia podría explicarse por el gran número de diplomados en Trabajo Social que desarrollan su trabajo en el ámbito de la salud.

Aparece también en un número importante de escuelas el Trabajo Social especializado, como reflejo del interés existente por profundizar en la formación generalista que se adquiere en los tres años de la Diplomatura.

No obstante, parece que la existencia de posibles especialidades en la Diplomatura, no es un objetivo factible por la duración y contenidos de los estudios y por cubrir una de las áreas de la licenciatura en Trabajo Social: la especialización.

Organización de las prácticas

La Orden de 12 de abril de 1983, por la que se establecen las directrices para la elaboración de los planes de estudios de las escuelas universitarias de Trabajo Social, en su Anexo 3, establece la importancia de la formación práctica de estos estudios.

Esta formación puede realizarse dentro del propio centro docente (prácticas de laboratorio, talleres, etc.), así como en las instituciones de servicio social, con las que los centros hayan

establecido, bajo su organización y responsabilidad, los respectivos convenios.

La organización de la formación práctica debe estar prevista al comienzo de las enseñanzas, marcando claramente objetivos, contenidos, actividades, calendario, sistemas de evaluación, cooperación de las instituciones, etcétera.

Se establece una proporción progresiva de las enseñanzas prácticas en los tres cursos de la carrera, llegando a suponer más del 40 por 100 del total de las enseñanzas impartidas.

En relación con el tipo de prácticas, las escuelas estudiadas realizan tanto prácticas de aula, como de campo, en la siguiente proporción (cuadro número 7):

– *Primer curso:*

- Prácticas de aula: 24 centros
- Prácticas de campo: 6 centros

– *Segundo curso:*

- Prácticas de aula: 15 centros
- Prácticas de campo: 16 centros

– *Tercer curso:*

- Prácticas de aula: 5 centros
- Prácticas de campo: 24 centros

De estos datos se desprende la tendencia de las escuelas a ir incrementando las prácticas de campo en los cursos superiores. Tendencia que podría explicarse por las siguientes razones:

- *Docente:* necesidad de una formación teórica previa a la realización adecuada de las prácticas de campo.
- *Organizativas:* incremento notable del número de estudiantes y limitación de las instituciones que colaboran como centros de prácticas.

Por otro lado, se observa en los datos facilitados por las escuelas, la existencia simultánea de estos dos tipos de prácticas: de aula y de campo, especialmente en segundo curso.

En cuanto a la titulación del profesorado de prácticas, la Orden ministerial de 12 de abril

de 1983, establece que éste, además de reunir los requisitos legales necesarios, deberá estar en posesión del título de Asistente Social o de diplomado en Trabajo Social.

Pero a pesar de esta exigencia, tan sólo dieciséis de las veintisiete escuelas estudiadas (cuadro número 8) manifiestan expresamente que son diplomados en Trabajo Social los profesores encargados de las prácticas; existiendo incluso cinco centros en los que los profesores de prácticas son licenciados, aunque pueden tener la doble titulación.

En relación con los campos de prácticas (cuadro número 9), destacan los Servicios sociales de base, salud, menores y familia, tercera edad y discapacitados.

Destacan los ayuntamientos, organizaciones no gubernamentales, Cáritas, hospitales e INSERSO, como las instituciones en las que se realizan las prácticas de campo (cuadro número 10).

Las relaciones de las escuelas con estas instituciones se realizan de manera formalizada a través de la firma de convenios en la práctica totalidad de los casos (cuadro número 11).

El nuevo plan de estudios de la Diplomatura de Trabajo Social

El marco general organizativo de la universidad española, determinado por la Ley de Reforma Universitaria, establece:

- **Ciclo:** unidad estructural básica que debe ofrecer una formación completa.
 - *Primer ciclo:* General, profesional: Diplomaturas e Ingenierías técnicas.
 - *Segundo ciclo:* Especialidad, profundidad: Licenciaturas e Ingenierías superiores.
 - *Tercer ciclo:* Investigación: Doctorados.
- **Materia:** contenidos temáticos que forman los estudios, de ellas se derivan las asignaturas. Las materias pueden ser:

- *Troncales*: conocimientos comunes y mínimos de la titulación.
- *Obligatorias*: las que puede establecer cada universidad como indispensables.
- *Optativas*: ofertadas por la universidad para la elección del estudiante.
- **Crédito**: unidad de valoración de las enseñanzas.
 - 1 crédito presencial: 10 horas.
 - 1 crédito no presencial equivale entre 20 y 30 horas.
- **Carga lectiva**: estimación del número de horas máximo y mínimo que debe atender el estudiante.
- **Área**: de conocimiento científico, técnico o artístico. Sector del saber con características propias que lo identifican a la vez que lo diferencian de otros sectores.
- **Departamento**: órgano encargado de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de cada área de conocimiento, en uno o varios centros universitarios.

El reciente establecimiento de las Directrices de 12 de abril de 1983, por las que se aprobaba el primer plan de estudios universitarios de la Diplomatura de Trabajo Social, no ha posibilitado la evaluación de los resultados de la implantación de estos planes.

Pero, a pesar de ello y en aplicación de lo dispuesto en la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, el 26 de octubre de 1990, se aprueba un Real Decreto, por el que se establecen las nuevas Directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención del título de Diplomado en Trabajo Social.

En el mismo se determina:

- El plazo de tres años para que las universidades homologuen en el Consejo de Universidades los nuevos planes de estudios.
- La carga lectiva semanal: entre veinte y treinta horas semanales, de las que las enseñanzas teóricas no podrán suponer más de quince horas semanales.

- La universidad podrá determinar las horas de aprendizaje práctico en empresas y/o instituciones.
- La universidad asignará la docencia de las materias troncales a aquellos departamentos a los que estén adscritas las áreas de conocimientos a las que estén vinculadas las materias.
- Se establecen las siguientes materias troncales:
 - Derecho.
 - Métodos y técnicas de investigación social.
 - Política social
 - Psicología
 - Salud pública y Trabajo social
 - Servicios sociales
 - Sociología y Antropología social
 - Trabajo social.

Se entiende por *plan de estudios* el conjunto de enseñanzas organizadas por una universidad cuya superación da derecho a la obtención de un título.

El proceso de diseño curricular del plan de estudios debe incluir:

- Objetivos de formación y aprendizaje.
- Número de créditos (teóricos y prácticos) necesarios y su distribución en materias troncales, obligatorias y optativas.
- Descripción de las asignaturas en que se desarrollan las materias.
- Ordenación temporal del aprendizaje.
- Fijación de un período de escolaridad mínimo.
- Inclusión o no de proyecto de fin de carrera.
- Acreditación de los estudios realizados por efecto de convenios internacionales.

La situación de las escuelas universitarias de Trabajo Social de nuestro país, en relación con el proceso de elaboración del nuevo plan de estudios, queda recogida en el cuadro número 12.

Este proceso supone una oportunidad para:

- Posibilitar la participación de la organización colegial en el proceso de diseño curricular del nuevo plan.

-
- Concretar y especificar los contenidos de Trabajo Social, que en el anterior plan aparecían de forma inespecífica como Trabajo Social I, II y III.
 - Introducir aquellas innovaciones que se hayan podido derivar de la experiencia de aplicación del anterior plan, en relación con: organización de las prácticas, implicación de los diplomados en Trabajo Social en la docencia, diseño de módulos interdisciplinares, etc.

En el momento de redacción de este artículo han sido publicados en el BOE los siguientes planes de estudio:

- EUTS de Murcia.
- EUTS de Deusto (Bilbao).
- EUTS de Santiago de Compostela (La Coruña).
- EUTS de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid).
- EUTS de Salamanca.

Están elaborados por las escuelas, pero sin ser ratificados por el Consejo de Universi-

dades, los de la EUTS de Gijón y de Barcelona (ICESB).

El escaso número de nuevos planes de estudios aprobados, no permite realizar un análisis comparativo con los anteriores. Tarea que deberá abordarse en su momento.

Bibliografía

- GAITÁN, L.: «Nuevo plan de estudios y situación de las escuelas de Trabajo Social. Problemas de límites con otras carreras.» VII Congreso Estatal de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales. Barcelona. 1992.
- Plan de Prácticas. Curso 1992-93. Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza.
 - Proyecto de objetivos docentes para la titulación de Diplomado en Trabajo Social. Comisión de Planes de Estudios. Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza.

ANEXO I

Situación actual de las escuelas universitarias de Trabajo Social en nuestro país

Encuesta o instrumento de recogida de información

1. Relación académica y/o administrativa de la Escuela con la Universidad

- Adscrita
- Integrada
- Otras (especificar)

2. Fecha desde la que se encuentra en esa situación y previsiones de futuro.

3. Número de alumnos en el curso 91-92.

- 1º
- 2º
- 3º
- Total

4. Plan de Estudios vigente:

CURSO	MATERIAS OBLIGATORIAS Y CARGA LECTIVA	MATERIAS OPTATIVAS Y CARGA LECTIVA
1º		
2º		
3º		

5. Profesorado de la Escuela

Nº	TITULACIÓN	MATERIA QUE IMPARTE	DEDICACIÓN	DEPARTAMENTO

6. Organización de la formación práctica:

– Tipo de prácticas por curso:

– Aula: _____ ☐ Cursos: _____

– Campo: _____ ☐ Cursos: _____

– Existencia de convenios con instituciones:

– NO _____ ☐

– Sí _____ ☐

– Número de convenios: _____

– Duración de los convenios: _____

– Relación de campos donde se realizan las prácticas:

7. Actividades de Formación Permanente:

	TEMA	DURACIÓN EN HORAS	DIRIGIDAS A:	VALIDEZ DEL TÍTULO
Realizadas en el curso 90-91				
Previstas para el curso 91-92				

8. Proceso de elaboración del nuevo Plan de Estudios:

8.1. Previsión de fecha en que estará elaborado:

8.2. Personas que participan en esta elaboración:

8.3. Momento en el que se encuentra la elaboración: definición del perfil de función de objetivos docentes, etc...

9. Observaciones:

10. Anexos:

Se pueden incluir como anexos aquella documentación que se considere de interés para el estudio.

ANEXO II



CUADRO 1

**Relación académica y/o administrativa con la Universidad pública.
Fecha desde la que se encuentra en esa situación**

Universo 30 Escuelas (Total 31)

PROVINCIA	ADSCRITA	INTEGRADA	OTRAS
Alava	1984		
Alicante.....		1889	
Badajoz	1993		
Baleares	1984		
Barcelona	1984		
Barcelona (ICESB)	1984		
Cuenca		1989	
Deusto (Bilbao)	—	—	X
Gijón	1985		
Granada		1988	
Guipúzcoa	1984		
Huelva		1991	
La Coruña (Santiago de Comp.)	1983		
La Rioja.....	1986		
Las Palmas	1990		
León.....	1983		
Lérida.....	1984		
Madrid (Comillas).....	—	—	X
Madrid (Complutense)		1983	
Málaga.....	1985		
Murcia.....		1990	
Oviedo	1984		
Pamplona	—	—	—
Salamanca		1991	
Sevilla.....		1991	
Tarragona.....	1983		
Tenerife	1985		
Valencia.....		1989	
Valladolid.....		1990	
Zaragoza (EUES)		1988	
Zaragoza (S. Vicente P.)	1985		
TOTALES	17	11	2

CUADRO 2

Número de alumnos en el curso 91-92

Universo 27 Escuelas (Total 31)

PROVINCIA	CURSO 1º	CURSO 2º	CURSO 3º	TOTAL
Alava	73	45	72	190
Alicante	259	196	260	715
Badajoz	—	—	—	—
Baleares	—	—	—	283
Barcelona	223	187	219	629
Barcelona (ICESB)	210	196	245	651
Cuenca	106	94	82	282
Deusto (Bilbao)	—	—	—	—
Gijón	112	88	98	298
Granada	251	207	144	602
Guipúzcoa	74	68	68	210
Huelva	74	62	78	214
La Coruña (Santiago de Comp.)	110	102	123	335
La Rioja	46	41	47	134
Las Palmas	71	48	57	176
León	95	83	100	278
Lérida	102	86	79	267
Madrid (Comillas)	—	—	—	—
Madrid (Complutense)	650	650	650	1.950
Málaga	155	124	142	421
Murcia	133	—	—	133
Oviedo	54	49	50	153
Pamplona	—	—	—	—
Salamanca	281	248	273	802
Sevilla	244	183	155	582
Tarragona	129	77	91	297
Tenerife	86	64	68	218
Valencia	235	247	255	737
Valladolid	96	91	96	283
Zaragoza (EUES)	217	208	205	630
Zaragoza (S. Vicente P.)	143	147	113	403
TOTALES	4.512	3.591	3.770	11.873

CUADRO 3

Titulación profesorado

LICENCIADOS	
Geografía	4
Psicología	35
Filosofía	8
Sociología	32
Derecho	36
Economía	15
Pedagogía	8
Medicina	15
Antropología	5
Historia	6
Ciencias de la Información	1
Informática	2
Sin especificar licenciatura	117
Filología francesa	1
TOTAL	285
DOCTORES	
Sociología	3
Derecho	2
Filosofía	3
Geografía	1
Económicas	2
Medicina	3
Psicología	1
Pedagogía	1
Sin especificar doctorado	15
TOTAL	31
DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL	192
TOTAL ESCUELAS	24
TOTAL PROFESORADO	508

CUADRO 4

Titulación del profesorado de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universo 27 Escuelas (Total 31)

ESCUELA	TITULACION	DEDICACION
Alava.....	DTS/Licenciados	Plena/Exclusiva
Alicante.....	DTS/Licenciados	Exclusiva
Baleares	DTS/Lic. en: Historia, Filosofía, Sociología	Exclusiva/Parcial
Barcelona	DTS/Lic. en: Derecho, CC. Inf., Psicología; Dr. Medicina	Parcial
Barcelona (ICESB).....	DTS/Lic. en: Psicología, Derecho, Pedagogía	Exclusiva/Plena Parcial
Cuenca	Sin especificar	—
Gijón	DTS	Plena/Parcial
Granada.....	DTS/Licenciados	Plena
Guipúzcoa	Licenciados	Exclusiva
Huelva	DTS	Plena
La Coruña (Santiago de Compostela)...	DTS y Licenciados	Exclusiva/Parcial
La Rioja.....	DTS	Plena
Las Palmas	DTS	Plena/Parcial
León.....	DTS/Licenciados	Total/Parcial
Lérida.....	DTS y Licenciados	Parcial
Madrid (Complutense)	Dr. Sociología/Pedag.-Licenciados	Parcial
Málaga.....	DTS/Licenciados	Plena/Parcial
Murcia.....	DTS/Lic. en: Psicología, Derecho	Plena
Oviedo	DTS	Exclusiva/Parcial
Salamanca.....	Sin especificar	—
Sevilla	DTS/Licenciado	Plena/Parcial
Tarragona.....	DTS	Parcial
Tenerife	DTS	Exclusiva/Parcial
Valencia.....	Dr. Psicología/DTS/Licenciado	Plena
Valladolid	DTS/Licenciados	—
Zaragoza (EUES).....	DTS/Licenciados	Exclusiva/Parcial
Zaragoza (S. Vicente Paul).....	Sin especificar	—

En algunos casos el DTS puede ser licenciado en otra disciplina o impartir la materia un licenciado no DTS (no lo especifican).

CUADRO 5

Materias obligatorias Universo 26 Escuelas (Total 31)

MATERIAS OBLIGATORIAS	Nº ESCUELAS
Psicología general, evolutiva y diferencial	26
Sociología general	26
Fundamentos de Derecho	25
Introducción a los Servicios Sociales	21
Trabajo Social I, II y III	26
Servicios Sociales I y II	25
Servicios Sociales y Bienestar Social	1
Estadística y técnicas de investigación social	26
Antropología filosófica	4
Psicología social	25
Estructura social contemporánea	24
Prácticas I, II y III	24
Derecho administrativo	25
Economía aplicada al Trabajo Social	25
Política social y de bienestar	25
Ética general y del Trabajo Social	10
Filosofía social	1
Antropología social y cultural	12
Medicina social/Trabajo Social y salud pública	11
Derecho del trabajo y Seguridad Social	5
Historia social	1
Pedagogía social	4
Historia de las ideas	1
Derecho y libertades constitucionales	2
Higiene mental y Psiquiatría	1
Derecho de familia	1
Derecho penitenciario	1
Sociología urbana	1
Historia de Canarias	1

CUADRO 6

Materias optativas

Universo 26 Escuelas (Total 31)

MATERIAS OPTATIVAS	Nº ESCUELAS
Planificación e intervención socioeducativa.....	1
Sistemas sociales.....	3
Historia del pensamiento social.....	1
Historia social contemporánea	3
Historia de los movimientos populares	1
Higiene mental y Psiquiatría.....	12
Medicina social y salud pública	14
Análisis de la sociedad desde la perspectiva del paro.....	1
Pobreza y marginación	4
Idioma moderno.....	2
Lengua de la Comunidad Autónoma	5
Animación socio-comunitaria/cultural.....	8
Técnicas de comunicación social/Sociología de la comunicación	2
Terapia familiar.....	2
Informática aplicada al T.S.....	5
Antropología filosófica/social/cultural	5
Filosofía de la sociedad.....	1
Historia de la Comunidad Autónoma.....	7
Integración comunitaria	1
Seguridad Social y Derecho laboral	2
Sociologías especiales/Técnicas de análisis	4
Técnicas de organización y planificación	3
Derecho penal	3
Derecho y administración de la CEE	3
Psicología evolutiva.....	1
Sociología, marginación y organización social	1
Psicosociología de las organizaciones.....	2
Pedagogía social y Psicopedagogía	4
Política económica/social	4
Intervención educativa con drogadictos y delincuentes	2
Trabajo Social especializado	10
Servicios Sociales específicos.....	2
Ética general/Ética actualidad	4
Migraciones y relaciones internacionales	1
Geografía urbana y demografía.....	1
Introducción a la teoría y práctica del Trabajo Social.....	1
Psicología/Desarrollo comunitario	3
Contabilidad	1
Servicios Sociales CEE	1
Voluntariado e iniciativa social	1
Derechos Humanos.....	1

CUADRO 7
Organización de las prácticas

PROVINCIA	CURSO 1º		CURSO 2º		CURSO 3º	
	Aula	Campo	Aula	Campo	Aula	Campo
Alava	X			X		X
Alicante	X		X	X	X	X
Badajoz	—	—	—	—	—	—
Baleares	X		X	X	X	X
Barcelona	X			X		X
Barcelona (ICESB)	X		X			X
Cuenca	X			X		X
Deusto (Bilbao)	—	—	—	—	—	—
Gijón	—	—	—	—	—	—
Granada	X		X			X
Guipúzcoa	X		X			X
Huelva	X		X			X
La Coruña (Santiago de Compostela)	X	X	X			X
La Rioja	X			X		X
Las Palmas	—	—	—	—	—	—
León	X	X	X	X	X	X
Lérida		X	X			X
Madrid (Comillas)	—	—	—	—	—	—
Madrid (Complutense)	X		X			X
Málaga	X	X	X	X	X	X
Murcia	X	X				
Oviedo	X			X		X
Pamplona	—	—	—	—	—	—
Salamanca	X		X			X
Sevilla	X			X		X
Tarragona	X		X	X		X
Tenerife	X			X		X
Valencia	X	X	X	X	X	X
Valladolid	X			X		X
Zaragoza (EUES)	X			X		X
Zaragoza (S. Vicente P.)	X		X	X		X
TOTALES	24	6	15	16	5	24

CUADRO 8
Titulación del profesorado de prácticas

ESCUELA	TITULACION	DEDICACION
Alava	Sin especificar	—
Alicante	DTS-Licenciados	Exclusiva
Baleares	Sin especificar	—
Barcelona	Sin especificar	—
Barcelona (ICESB)	DTS	Exclusiva
Cuenca	Sin especificar	—
Gijón	DTS	Plena
Granada	DTS	Plena
Guipúzcoa	Licenciados	Exclusiva
Huelva	Sin especificar	—
Galicia	DTS y Licenciados	Exclusiva
La Rioja	DTS	Plena
Las Palmas	DTS	Plena
León	Sin especificar	—
Lérida	DTS y Licenciados	Parcial
Madrid (Complutense)	Sin especificar	—
Málaga	DTS	Total/Parcial
Murcia	Sin especificar	—
Oviedo	DTS	Exclusiva
Salamanca	Sin especificar	—
Sevilla	DTS	Plena
Tarragona	DTS	Parcial
Tenerife	DTS	Exclusiva/Parcial
Valencia	DTS y Licenciados	Total
Valladolid	DTS	Sin especificar
Zaragoza (EU Estudios Sociales)	DTS	Pleno/Parcial
Zaragoza (S. Vicente Paul)	Sin especificar	—

CUADRO 9
Prácticas
Universo 27 Escuelas (Total 31)

CAMPOS	Nº ESCUELAS
Servicios Sociales especializados	5
Educación.....	11
Servicios Sociales de base.....	15
Tercera Edad	13
Vivienda.....	3
Justicia/Penitenciarías.....	8
Menores y familia	12
Discapacitados.....	13
Minorías étnicas.....	7
Emigrantes	5
Drogodependencias.....	9
Transeúntes	4
Delincuencia.....	2
Juventud.....	3
Mujer	7
Salud mental.....	4
Empresa.....	1
Salud	14

CUADRO 10
Prácticas
Universo 27 Escuelas (Total 31)

LUGARES DONDE SE REALIZAN	Nº ESCUELAS
Ayuntamientos	11
Colegios	3
Comunidades Autónomas	5
Cruz Roja.....	6
INSERSO.....	6
ONCE.....	5
Sindicatos.....	4
Asociaciones vecinales y juveniles	5
Cáritas.....	9
Colegios Oficiales de DTS	2
Equipos multiprofesionales	1
Aldeas SOS.....	1
Parroquias.....	4
Centro protegido de empleo.....	1
Centros ocupacionales.....	2
Asociaciones de minusválidos.....	6
Centros penitenciarios.....	2
Servicios de voluntariado.....	2
Hospitales	7
Residencias de ancianos.....	5
Centros de acogida.....	3
RNE.....	1
Centros de Salud	6
Otras ONG's	9
MEC	3
Asociaciones de padres.....	2
Centros de orientación familiar.....	1
INSALUD.....	2
Juzgados.....	1
Casa de Juventud	3

CUADRO 11

Existencia de Convenios con Instituciones. Número de convenios

PROVINCIA	Nº CONVENIOS
Alava	Sin especificar número
Alicante	30
Badajoz	—
Baleares	40
Barcelona	15
Barcelona (ICESB)	12
Cuenca	5
Deusto (Bilbao)	—
Gijón	18
Granada	4
Guipúzcoa	60
Huelva	22
La Coruña (Santiago de Compostela)	8
La Rioja	1
Las Palmas	No tiene
León	48
Lérida	24
Madrid (Comillas)	—
Madrid (Complutense)	9
Málaga	9
Murcia	—
Oviedo	18
Pamplona	No tiene
Salamanca	35
Sevilla	Sin especificar número
Tarragona	7
Tenerife	17
Valencia	11
Valladolid	8
Zaragoza (EUES)	50
Zaragoza (S. Vicente P.)	5
TOTAL	456

CUADRO 12

**Proceso de elaboración nuevo Plan de Estudios.
Previsión de fecha en que estará elaborado**

PROVINCIA	NUEVO PLAN DE ESTUDIOS		
	92	93	94
Alava	X		
Alicante		X	
Badajoz	—	—	—
Baleares	Sin prever fecha		
Barcelona	Elaborado (sin aprobar CU)		
Barcelona (ICESB)	Sin prever fecha		
Cuenca		X	
Deusto (Bilbao)		X	
Gijón	Elaborado (sin aprobar CU)		
Granada	X		
Guipúzcoa			X
Huelva		X	
La Coruña (Santiago de Compostela)	Aprobado CU		
La Rioja		X	
Las Palmas		X	
León		X	
Lérida	Sin prever fecha		
Madrid (Comillas)	Aprobado CU		
Madrid (Complutense)		X	
Málaga		X	
Murcia	Aprobado en 1991		
Oviedo		X	
Pamplona			
Salamanca	Aprobado CU		
Sevilla		X	
Tarragona		X	
Tenerife		X	
Valencia		X	
Valladolid		X	
Zaragoza (EUES)		X	
Zaragoza (S. Vicente P.)		X	
TOTAL	8	14	3

LA FORMACIÓN EN EL TRABAJO SOCIAL

Introducción

Los diplomados en Trabajo Social, tanto de forma individual como colectiva o colegiada, han estado interesados históricamente por el tema de la formación inicial y continuada.

Este interés cobra un especial sentido en un momento como el actual y, en nuestro país, como consecuencia de la reciente incorporación del Trabajo Social al ámbito universitario, con las exigencias que esto plantea a nivel docente y científico.

Por otro lado, las cambiantes necesidades sociales, las diferentes respuestas sociales ante las mismas y los avances en las ciencias sociales, plantean como inevitable la formación continua, como instrumento que facilite una adecuada intervención profesional.

El presente trabajo intenta ser un análisis de la importancia de la formación en el Trabajo Social, para lo cual se realizarán una serie de reflexiones en torno a las siguientes cuestiones:

- La formación como elemento configurador del Trabajo Social como profesión. El contexto social como condicionante del perfil profesional y formativo.
- Los contenidos teórico-prácticos de esa formación.

- La presencia universitaria del Trabajo Social como necesidad y como reto.

Estas reflexiones se van a realizar desde la triple perspectiva del ejercicio del Trabajo Social como profesión, de la docencia del Trabajo Social y de la responsabilidad en relación con los temas de formación académica dentro de la organización colegial de los diplomados en Trabajo Social.

La formación como elemento fundamental en el proceso de configuración del Trabajo Social como profesión

La formación académica es considerada por diversos expertos, como uno de los criterios o requisitos que caracterizan a una profesión, frente a lo que podrían ser consideradas ocupaciones y a que su existencia garantiza:

- La capacitación y preparación en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes, para la realización de las intervenciones profesionales.
- El reconocimiento universitario y social, a través de la existencia de un diploma, que garantiza esa capacitación y preparación.

- Identificar los problemas epistemológicos de las ciencias sociales y del Trabajo Social en particular.
 - Identificar e interpretar el concepto de estructura social contemporánea, las características de sus componentes esenciales y su interacción y proceso de cambio.
 - Identificar y relacionar los conflictos y problemas sociales definidos como más importantes en cada momento.
 - Identificar e interpretar los conceptos básicos del derecho y los contenidos de las leyes básicas con especial referencia a la materia civil y de familia, laboral, penal y administrativa.
 - Distinguir el comportamiento de los diferentes agentes económicos y explicar y formular los principios que rigen la estructura económica actual.
3. La persona y sus relaciones, las diferencias personales y del ciclo vital, cubriendo como mínimo los siguientes objetivos específicos:
- Definir e identificar las características de la persona humana y las diferencias personales.
 - Definir e identificar las diferentes etapas del desarrollo y la vida de la persona, así como los problemas sociales y personales que pueden aparecer en cada una de ellas.
 - Definir e identificar las diferencias culturales y las relaciones interpersonales y grupales.
 - Definir e identificar las necesidades sociales relacionadas con factores biomédicos.
4. Los recursos sociales de que dispone la sociedad y las instituciones para atender las necesidades sociales, sus formas de organización y gestión y las políticas que las sustentan, cubriendo como mínimo los siguientes objetivos específicos:
- Definir e interpretar los contenidos que engloban los conceptos de política social, acción social y servicios sociales, y valorar las distintas modalidades de política social y servicios sociales a través del tiempo.
 - Identificar y localizar los recursos sociales existentes y valorar su capacidad para atender los problemas sociales.
 - Identificar y describir los procedimientos de organización administrativa y de gestión de recursos humanos, económicos y materiales, valorando su aplicación más idónea.
5. La metodología de las ciencias sociales y su aplicación al Trabajo Social como procedimiento que posibilita la aproximación a la realidad social y la posterior intervención a nivel individual, grupal y comunitario.
- Definir y operar con los distintos procedimientos científicos y describir el proceso metodológico.
 - Identificar, formular y aplicar las técnicas de investigación de las ciencias sociales.
 - Analizar la información obtenida.
 - Identificar, formular y aplicar las técnicas de planificación y evaluación a través de programas y proyectos de intervención social.
 - Diseñar y utilizar los diferentes soportes documentales e informes: fichas, historias sociales, etc.

Habilidades

La adquisición de conocimientos conlleva las correspondientes habilidades en el sentido de ser capaces de utilizarlos y aplicarlos.

1. Expresar correctamente de forma verbal y escrita los conocimientos adquiridos utilizando una terminología precisa y profesional.
2. Traducir correctamente a un lenguaje coloquial asequible a distintos colectivos los conceptos técnicos que haya de manejar.
3. Obtener información primaria y secundaria con eficacia y manejarse con soltura ante documentos oficiales, ya sean de

carácter jurídico, político, económico o social.

4. Trabajar de forma interdisciplinar con otros profesionales y fomentar este sistema.
5. Construir instrumentos de trabajo que faciliten la ágil obtención y actualización de la información (ficheros, bases de datos...), así como aquéllos que permitan un análisis y comprensión más rápidos de la realidad (mapas, gráficos...).
6. Producir su propio diagnóstico sobre una realidad socioeconómica concreta, desarrollando las técnicas de análisis y valoración de recursos: demográficos, económicos, sociales, etc.
7. Desenvolverse ante realidades sociales distintas y cambiantes.
8. Reconocer el origen de los distintos problemas sociales en contextos globales complejos.
9. Dar solución eficaz a los problemas en ámbitos limitados y de escasez.
10. Imaginar alternativas nuevas a problemas viejos y adaptar soluciones viejas a nuevos problemas.
11. Establecer una óptima relación profesional/ciudadano.

Actitudes

La cambiante y compleja realidad social exige en los trabajadores sociales una conducta positiva y crítica ante los problemas sociales.

1. Actitud globalizadora en la comprensión de los fenómenos y problemas sobre los que tengan que actuar.
2. Interés por adquirir conocimientos y profundizar en las áreas en que se vea obligado a trabajar.
3. Actitud de autocrítica y de actualización profesional.
4. Disposición favorable al cambio, no sólo en el sentido de adaptación a situaciones cambiantes, sino como compromiso activo e impulso de promoción de cambios positivos. Actitud abierta a la hora de enfrentar-

se con situaciones nuevas y de proponer soluciones.

5. Disposición crítica al analizar la realidad y la intervención que sobre ella se pueda estar haciendo.
6. Actitud práctica en la resolución de problemas concretos.
7. Disposición al trabajo en equipo y favorable a la asunción de las aportaciones que otros profesionales puedan realizar, desde los supuestos, valores y ética profesional.
8. Actitud de disponibilidad en beneficio de los ciudadanos, que han de ser atendidos con el mismo interés, dedicación y honestidad.
9. Respeto a las decisiones que puedan tomar los ciudadanos, a la resolución de sus problemas o conflictos.

El Trabajo Social es fundamentalmente «intervención en la realidad social», basada en un conocimiento experimental, por tanto, presupone unos conocimientos teóricos y una relación directa con las situaciones psicosociales objeto de su acción.

Esto hace que en la formación de los trabajadores sociales no sean suficientes, aunque imprescindibles, los conocimientos, sino que es preciso introducir en la misma la adquisición de habilidades, de una manera integrada.

Esta formación práctica puede ser de campo o en el aula. Consideramos que estos dos tipos de prácticas pueden contribuir a la consecución de objetivos diferentes, si bien en el momento actual, existe una tendencia a reducir las prácticas de campo únicamente a tercer curso, por dos tipos de razones:

- El incremento del número de estudiantes, consecuencia en gran medida del reconocimiento universitario de la titulación.
- Existencia de diversos condicionantes, objetivos y subjetivos que hacen que no todas las entidades o instituciones de carácter social estén disponibles como campos de prácticas.

Habría que superar este tipo de dificultades, de manera que las prácticas que se realizasen respondieran a los objetivos de cada curso.

La aproximación e intervención en unas situaciones psicosociales, necesitan un aprendizaje que atienda, fundamentalmente, dos aspectos importantes:

- La aplicación e integración de los conocimientos teóricos en la práctica.
- La relación que se establece entre el Trabajador Social y las personas que viven las situaciones objeto de su intervención.

Este aprendizaje significa un modelo nuevo de formar en la Universidad porque, para poder realizarlo, se precisa de la colaboración de distintas entidades sociales, públicas y privadas, cuyo fin primario no es la docencia, pero que pueden proporcionar los «campos de prácticas». Esto añade al aspecto docente, un aspecto «político» de relación con las entidades sociales referidas.

Consideramos las «prácticas» como un aspecto de la formación global del trabajador social que, por las razones expuestas anteriormente, no pueden ser concebidas como una simple «aplicación de conocimientos» ni dejadas al interés o buena voluntad de las personas afectadas, sean docentes o estudiantes.

Las «prácticas» suponen un proceso de aprendizaje en el que se va formando la persona sobre la que se construye el profesional. En ellas no sólo se aprende un «hacer», sino un «relacionarse».

En este proceso deberían intervenir al menos los siguientes elementos:

1. El estudiante, sujeto de aprendizaje, que tiene que *hacerse* Trabajador Social, con lo que implica de capacidad intelectual y afectiva para enfrentarse a diversas situaciones humanas, muchas veces nuevas para él/ella.
2. Los sujetos de la realidad social, aquellas personas que viven las situaciones objeto de intervención del trabajador social y con las que va a trabajar el estudiante-aprendiz.

3. El guía que acompaña para descubrir, reflexionar y concluir para actuar, al futuro trabajador social, y le apoya en su experiencia como persona que establece una relación de ayuda/cambio con otras personas, grupos, comunidades.

4. La realidad social donde se encuentran las situaciones objeto del Trabajo Social (pueblos, barrios, minorías étnicas, hospitales, casas de juventud, escuelas, etc.) y que pueden convertirse en *campos de prácticas*.

5. Las instituciones, servicios e *instrumentos* que ofrece la *realidad social* para que el trabajador social pueda conocer diversas situaciones e intervenir en ellas.

Para que estos elementos formen un entramado positivo y eficaz para la formación de los futuros trabajadores sociales, es necesaria una organización en la que se tengan en cuenta los dos aspectos citados: el *político* y el *docente*. El primero tiene que ser la base que facilite el segundo.

La presencia universitaria del Trabajo Social, como necesidad y como reto

En 1964 se crearon los estudios de Asistente Social en nuestro país, con lo que de forma oficial se dio el reconocimiento a la formación que ya se venía realizando en España, desde que en 1932 se creara la primera Escuela de Asistentes Sociales en Barcelona.

Tuvieron que pasar 17 años desde la creación oficial de los estudios para que, por fin en 1982 se produjera, mediante la publicación de un Real Decreto, la incorporación a la Universidad de los estudios de Asistente Social como Escuelas Universitarias de Trabajo Social.

Esta incorporación era necesaria para la consolidación del Trabajo Social en nuestro país, como profesión y como disciplina; si bien supuso también un reto, en cuanto que

esta presencia en el ámbito universitario planteaba una serie de exigencias a nivel docente y científico.

La presencia de lo profesional en su doble dimensión teórica y operativa, en el diseño curricular de la formación académica de los diplomados en Trabajo Social, está justificada por las siguientes razones:

1. Razones históricas: El nacimiento de la formación sistemática de los diplomados en Trabajo Social está ligado directamente a las prácticas y/o intervenciones profesionales.

Es decir, en primer lugar surgen las prácticas de ayuda y posteriormente la necesidad de sistematizar estas intervenciones y la formación de las personas que las van a llevar a cabo.

Históricamente, los profesionales han estado presentes siempre, en algunos momentos, incluso de forma casi exclusiva, en la formación de los diplomados en Trabajo Social.

De los datos de un estudio realizado por el Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales se desprende esta importante presencia: de los 427 profesores que aproximadamente había en las escuelas, en el curso 1991-92, 154, es decir el 36 por 100, eran diplomados en Trabajo Social.

2. La creación de un área de conocimientos de Trabajo Social y Servicios Sociales en la universidad española, en junio de 1990, supone por parte de ésta el reconocimiento del Trabajo Social como disciplina, con unos contenidos teóricos-prácticos del Trabajo Social, por las siguientes razones:

- La trayectoria histórica en el ejercicio profesional y en la formación de los diplomados en Trabajo Social.
- El reconocimiento de la docencia como una de las funciones profesionales de los diplomados en Trabajo Social, por diferentes organismos internacionales (Federación Internacional de Trabajadores Sociales y Consejo de Europa), tanto

en la formación inicial como permanente y supervisión.

3. La existencia de un conjunto sistematizado de conocimientos producidos por diplomados en Trabajo Social de forma individual y colectiva, que aparecen recogidos en diferentes publicaciones y revistas científicas en diferentes idiomas.

La puesta en marcha de cualquier mecanismo para impulsar la presencia profesional en la formación académica de los diplomados en Trabajo Social será efectiva si va acompañada por la existencia de una voluntad por parte de los responsables políticos y académicos de la docencia en las diferentes universidades.

1. Es necesaria la *creación por parte de cada Universidad del Área de Conocimientos de Trabajo Social y Servicios Sociales*, mediante la aprobación de una resolución por parte de la Junta de Gobierno.

Mediante esta resolución, se asigna también a los profesores no permanentes de las asignaturas de Trabajo Social, Servicios Sociales y Política Social al Área. Los profesores titulares han de solicitar al Consejo de Universidades su inclusión en la nueva Área.

Por otro lado, la resolución ha de adscribir la nueva Área a un Departamento afín, en el caso de que el número de profesores titulares de la misma no permita la constitución de un departamento propio.

2. *Facilitar el acceso de los diplomados en Trabajo Social a las plazas de profesores de Escuelas Universitarias.*

Estos pueden acceder a las siguientes categorías docentes: profesores titulares interinos de Escuela Universitaria, profesores asociados a tiempo completo y tiempo parcial y profesores ayudantes de Escuela Universitaria.

Existe una figura de especial interés para garantizar la presencia de los diplomados en Trabajo Social en la formación de los estudiantes: la del profesor asociado a

tiempo parcial. Según la Ley de Reforma Universitaria, estos profesores son profesionales de reconocido prestigio que compatibilizan el ejercicio de su profesión con la colaboración en la docencia.

En el caso de los estudios de Trabajo Social, estos profesores asumirán la supervisión o guía de la formación práctica de los estudiantes.

Las universidades españolas convocan anualmente las plazas vacantes de personal docente a cubrir por concurso de méritos, en el que se valoran los méritos académicos, publicaciones, investigaciones, experiencia docente, experiencia profesional..., así como una valoración del contenido de una memoria docente sobre la materia o disciplina a impartir.

En estas convocatorias no se exige ninguna titulación específica, excepto en las plazas de profesores de prácticas de Trabajo Social, para las que, según establece la Orden de 12 de abril de 1983 por la que se establecen las directrices para la elaboración de los Planes de Estudios de las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, es necesario estar en posesión de título de Asistente Social o de diplomado en Trabajo Social.

Las disposiciones de esta Orden están dejando de tener vigencia conforme el Consejo de Universidades va aprobando los nuevos planes de estudios, según las directrices establecidas en el Real Decreto de 26 de octubre de 1990.

No obstante, si existe voluntad por parte de los Departamentos y Centros Universitarios, para facilitar la contratación de diplomados en Trabajo Social para impartir las materias del Área de Conocimientos, es posible flexibilizar la aplicación de los baremos universitarios, excesivamente academicistas, potenciando la valoración de los méritos profesionales.

3. *Incorporar las diversas experiencias profesionales sistematizadas* a la docencia, mediante la organización de seminarios

monográficos que permitan integrar la dimensión operativa de lo profesional a la docencia.

Esto contribuiría a la adecuación de la formación académica de los estudiantes de Trabajo Social a las exigencias del ejercicio profesional y, por otro lado, potenciaría la sistematización de experiencias de trabajo, incrementando el nivel de generación de conocimientos teóricos de la profesión.

4. *Permitir el acceso de los diplomados en Trabajo Social a una formación reglada de Segundo y Tercer Ciclo Universitario.*

El incremento de la presencia de los diplomados en Trabajo Social en la universidad española, pasa necesariamente por un mayor peso en la estructura académica: doctores, catedráticos, titulares, etc.

No es posible el acceso a estas categorías docentes si no se está en posesión de una titulación de Segundo Ciclo.

Por ello, es necesario que se permita nuestro acceso a titulaciones de Segundo Ciclo, sin necesidad de complementos de formación, como en el caso de la recientemente creada titulación de Antropología Social.

Este acceso no debe restar fuerza a nuestra legítima aspiración de creación de la licenciatura en Trabajo Social, de forma que se nos permita:

- Continuar profundizando e investigando en los contenidos de Trabajo Social.
- Acceder a puestos de responsabilidad en el ámbito de la Política Social.

5. *Colaborar en la formación práctica de los estudiantes de Trabajo Social.*

La aproximación e intervención en unas situaciones psicosociales, necesitan un aprendizaje de tipo práctico, que atienda, fundamentalmente, dos aspectos importantes:

- La aplicación e integración de los conocimientos teóricos en la práctica.
- La relación que se establece entre el trabajador social y las personas que viven las situaciones objeto de su intervención.

Este aprendizaje significa un modelo nuevo de formar en la universidad porque, para poder realizarlo, se precisa de la colaboración de distintas entidades sociales, públicas y privadas, cuyo fin primero no es la docencia, pero que pueden proporcionar los «campos de prácticas».

De este planteamiento se deriva la necesidad de la colaboración de los diplomados en Trabajo Social en la formación práctica inicial de los futuros trabajadores sociales, en el marco de una serie de condiciones y requisitos:

- Apoyo en su labor docente por parte de la Escuela: conocimiento del plan de prácticas, formación en temas de docencia, supervisión y trabajo social, realización de sesiones de seguimiento, etc.
- Reconocimiento de su labor docente por parte de la Escuela, a través de los correspondientes certificados de colaboración y la valoración como mérito ante las posibles convocatorias de plazas de profesores asociados.
- Reconocimiento de la labor docente por parte de la institución, que suponga la reserva de un tiempo en la jornada laboral de los trabajadores sociales, para atender adecuadamente a los estudiantes.

El ámbito de la formación práctica inicial debería posibilitar los intercambios de docentes y profesionales, con los objetivos de:

- Profundizar en los objetivos, contenidos, aspectos pedagógicos y organizativos, para cada curso.

- Reconocimiento de la labor docente de los profesionales.
- Consolidación de las prácticas como imprescindibles para la formación inicial de los futuros diplomados en Trabajo Social.

Bibliografía

- DOMÍNGUEZ Y OTROS: «La formación». VI Congreso Estatal de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, Oviedo, 1988.
- GAITAN, L.: «Nuevo plan de estudios y situación de las escuelas de Trabajo Social. Problemas de límites con otras carreras». VII Congreso Estatal de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, Barcelona, 1992.
- HERNÁNDEZ-MERINO-RAYA: «La perspectiva curricular en la reforma de los planes de estudio de la Diplomatura en Trabajo Social». I Jornadas sobre Trabajo Social en Andalucía, Sevilla, 1992.
- Plan de Prácticas Curso 1992-93. Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza.
 - Proyecto de objetivos docentes para la titulación de diplomado en Trabajo Social. Comisión de Planes de Estudios, Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza.
- ROSELL, T.: «La formación para el Trabajo Social». VII Congreso Estatal de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, Barcelona, 1992.

ESTRATEGIAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

Introducción

El Trabajo Social, como actividad profesional, precisa de una formación académica homogénea, generalista y polivalente, que permita a los trabajadores sociales:

- La capacitación y preparación en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes, para la realización de las intervenciones profesionales.
- El reconocimiento universitario y social, a través de la existencia de un diploma que garantice esa capacitación y preparación.

La complejidad de las situaciones sociales y personales en las que han de intervenir los trabajadores sociales, así como la exigencia ética de actuar de forma adecuada y responsable ante las mismas, nos plantea la necesidad de avanzar en la formación y en la especialización profesional.

Esta necesidad de continuidad en la formación puede cubrirse de forma personal mediante la formación permanente (supervisión, lectura de documentación...), pero su importancia exige que, además de esta opción personal no reglada, exista una formación académica de Segundo y Tercer Ciclo y con carácter oficial a través de una Licenciatura de Trabajo Social.

Por otra parte, el reconocimiento universitario de los estudios de Trabajo Social, que se produjo como consecuencia de la aprobación de la Diplomatura y de la creación del Área de Conocimientos de Trabajo Social y Servicios Sociales, nos ofrece la posibilidad de continuar profundizando en nuestra formación de forma reglada, mediante la obtención de una Licenciatura específica de Trabajo Social.

Por todo ello, la obtención de la Licenciatura de Trabajo Social es un objetivo prioritario para el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

La obtención de una Licenciatura en Trabajo Social es una necesidad sentida y expresada por el colectivo profesional, como medio que posibilitaría:

- Continuar de una forma reglada la formación en Trabajo Social, con lo que se potenciaría la consolidación de la disciplina.
- Facilitar el acceso de los Trabajadores Sociales a los niveles de responsabilidad en la Administración, con lo que se incrementaría la presencia profesional en los diseños de las políticas y programas sociales.

La obtención de la licenciatura específica en Trabajo Social constituye uno de los objetivos prioritarios en la gestión de la actual

Junta de Gobierno del Consejo General, prioridad compartida por los Colegios Territoriales y las Escuelas de Trabajo Social, según expresaron en la reunión realizada el 6 de marzo de 1992 en Barcelona.

Para la consecución de este objetivo, calificado como prioritario, se han diseñado y puesto en marcha una serie de estrategias, que se van a describir en este trabajo.

Contactos con el Consejo de Universidades

Este contacto se produjo el día 10 de febrero de 1992, a través de una entrevista, con el rector de la Universidad de Extremadura, como miembro del Consejo de Universidades, y ante su interés por los temas relacionados con los trabajadores sociales, especialmente con la formación (Máster de Gerencia de Servicios Sociales y Proyectos de Escuela Universitaria de Trabajo Social).

El objetivo de la entrevista era el de conocimiento de los criterios y requisitos que existen actualmente en el Consejo de Universidades para la creación de nuevas titulaciones y de su desarrollo, podemos destacar los siguientes contenidos:

- No existe ningún documento o normativa legal que acoja de manera objetiva los criterios del Consejo de Universidades respecto a la creación de nuevas titulaciones oficiales, ya que se producen modificaciones de éstas, producto de la dinámica socio-económica y universitaria.
- En cualquier caso, desde su corta experiencia en el Consejo, manifiesta que en estos momentos de política de éste, es bastante restrictiva respecto a la creación de nuevas titulaciones, por dos tipos de razones:
 - Crecimiento reciente e importante del número de titulaciones en nuestro país.
 - Coste económico que la progresiva implantación de estas titulaciones va a suponer para el Ministerio de Educación.

– En este contexto, las únicas titulaciones que al parecer van a ser potenciadas por el Consejo son las Licenciaturas de Síntesis, como recogen las informaciones de la prensa.

– No obstante, las cuestiones que son valoradas por el Consejo para la creación de una nueva titulación son las siguientes:

- Existencia de una importante demanda social: entendiendo por demanda social, fundamentalmente, la demanda de las entidades empleadoras o empresas, y no la que podrían suponer los colegios profesionales, que sería considerada como demanda corporativa.
- Existencia de suficientes contenidos científicos y de una comunidad nacional e internacional de investigadores.
- Existencia de una estructura académica suficiente: profesores con titulación adecuada (doctores), departamentos, área de conocimientos, etc.
- Respecto a la realización de Cursos de Especialización como Estudios o Títulos propios de las universidades: valoró positivamente el Máster de Gerencia de Servicios Sociales que se está desarrollando en la Universidad de Extremadura, en colaboración con el Colegio, aunque manifestó que es importante conocer la auténtica validez de estos cursos, así como su difícil delimitación, en ocasiones, respecto a los contenidos de una licenciatura.
- Respecto a la obtención de la Licenciatura de Trabajo Social en otros países, manifestó que sería una medida eficaz, si su valor simbólico se utiliza como medida de presión.
- Sería importante conseguir que entidades empleadoras de trabajadores sociales, negociaran con la Administración la creación de esta nueva titulación con un posible patrocinio.

Esta entrevista constituía un contacto inicial de cara a la valoración de las posibilidades reales que existen para la obtención de la Licenciatura de Trabajo Social, y estos contactos se continuarán, a través de los Co-

legios Territoriales, con los rectores de las universidades y con la Secretaría del Consejo de Universidades, cuando se haya terminado de elaborar el Documento de Fundamentación de la Licenciatura.

Documento de Fundamentación de la Licenciatura

La elaboración de este documento tendría como objetivo general la justificación de la necesidad de la Licenciatura en Trabajo Social.

Este objetivo general se concretaría en los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la presencia y el reconocimiento del Trabajo Social como profesión, a nivel nacional e internacional.
2. Analizar la formación académica y permanente en Trabajo Social, especialmente en aquellos países donde es de Segundo Ciclo Universitario.
3. Análisis del Trabajo Social como disciplina y del cumplimiento de los requisitos establecidos por la universidad española para serlo.
4. Análisis de la demanda social de la Licenciatura en Trabajo Social.
5. Análisis de la presencia del Trabajo Social en la estructura académica universitaria española.
6. Diseño de una estrategia de utilización posterior de este documento.

El documento de fundamentación debería analizar los siguientes aspectos, tanto a nivel nacional como internacional:

1. *El Trabajo Social como profesión*

Definición, evolución histórica, funciones, ámbitos de intervención, niveles de responsabilidad, niveles de intervención, organización colegial, presencia en foros internacionales, etc.

2. *La formación en Trabajo Social*

– Académica: Especialmente en aquellos países donde es de Segundo Ciclo Universitario, análisis de los objetivos do-

centes de los nuevos planes de estudios y del hecho de que su amplitud no permite cubrirlos en tres años.

– Permanente: Estudios postgrado, cursos de especialización, etc.

3. *El Trabajo Social como disciplina*

Análisis de los requisitos establecidos por la Normativa Universitaria española:

- Historia de la disciplina.
- Objeto homogéneo de conocimiento.
- Existencia de comunidades nacionales e internacionales de investigadores: publicaciones.

4. *Demanda social de la Licenciatura*

- Desarrollo actual de las políticas sociales y de los sistemas de protección social, que exigen una mayor formación y capacitación de los profesionales.
- Demanda y apoyo de las diferentes entidades empleadoras de diplomados en Trabajo Social: públicas y privadas.
- Demanda y apoyo de personalidades significativas en los Servicios Sociales y en la estructura universitaria española.
- Demanda y apoyo de organismos internacionales: Federación Internacional de Trabajadoras Sociales, Federación Internacional de Escuelas de Trabajo Social, etc.
- Demanda de los diplomados en Trabajo Social: conclusiones de diferentes encuentros profesionales.

5. *Presencia del Trabajo Social en la estructura académica universitaria española*

Escuelas universitarias, Departamentos, Área de Conocimiento, doctores, catedráticos, diplomados en Trabajo Social docentes, diplomados en Trabajo Social con otras titulaciones universitarias superiores, etc.

6. *Diseño Curricular de la Licenciatura de Trabajo Social*

- Perfil profesional.
- Ámbitos de intervención.
- Duración de los estudios.

- Contenidos: descripción de contenidos de las materias troncales.

7. *Estrategias de utilización del documento de fundamentación de la Licenciatura de Trabajo Social, por parte del Consejo General y los Colegios Territoriales*

La elaboración del documento de fundamentación de la Licenciatura de Trabajo Social se ha encargado, por parte del Consejo, a una empresa particular.

Además de este documento de fundamentación es necesaria la elaboración de un documento que recopile los contenidos del Trabajo Social, que podrían constituir el cuerpo teórico de la Licenciatura, y apoyar la formación de los trabajadores sociales docentes, esta elaboración se va a encargar a un grupo de expertos en Trabajo Social (experiencia docente, investigaciones y publicaciones sobre Trabajo Social...).

Realización de cursos de especialización

Al realizar el diseño curricular de los nuevos planes de estudios, en la fase de elaboración de objetivos docentes habría que realizar una definición lo suficientemente amplia y completa como para demostrar, posteriormente, en la fase de la asignación de créditos, la imposibilidad de cubrir todos los objetivos en los tres años de formación de la Diplomatura y por tanto plantear la necesidad de un Segundo Ciclo.

Hasta que se consiga este Segundo Ciclo de formación oficial y reglada, es necesario impulsar y apoyar la puesta en marcha de cursos de especialización, que faciliten la continuidad de la formación en el Trabajo Social.

La utilización de estos cursos de especialización, como estrategia para la obtención de la Licenciatura, exige que tengan las siguientes características:

- Ser estudios y títulos propios de las universidades, de acuerdo con la normativa interuniversitaria y la normativa de cada universidad.

- Tener la duración máxima permitida a estos estudios: 60 créditos, lo que supone la denominación de máster. Para esto es preciso negociar con cada universidad la expedición de estos títulos a los diplomados.

- Que en la denominación del curso aparezca el término Trabajo Social en vez de Gerencia de Servicios Sociales, Gerencia y Administración en Trabajo Social, por ejemplo.

- Que los temas y contenidos de los cursos constituyan lo que podrían ser los contenidos de la futura Licenciatura:

- *Generalistas*: ampliación o profundización de los contenidos generalistas de la diplomatura.

- *Especializados*: Por funciones o tipos de intervención: investigación, planificación, gerencia, docencia...

Por ámbitos de intervención: justicia, trabajo, salud...

Por problemas sociales: pobreza, drogodependencias, discriminación, delincuencia...

Obtención de la Licenciatura en Trabajo Social en el extranjero

El Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, que regula el reconocimiento de los títulos de Enseñanzas Superiores con una duración mínima de tres años, recoge que «el que esté en posesión de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro de la CEE, que son análogas a las que se exigen en nuestro país para ejercer una profesión, podrán acceder a ella en las mismas condiciones que quienes hayan obtenido el título español».

Es decir, sólo serán homologables aquellas titulaciones que existan en nuestro país, por lo que la obtención de licenciaturas en Trabajo Social en otros países no serán reconocidas en España y se trataría de una medida simbólica y de presión ante el Consejo de Universidades.

En cualquier caso, desde el Consejo se van a apoyar todas las iniciativas tendentes a

la obtención de la Titulación de Licenciatura en Trabajo Social, expedida en aquellos países en los que existe de manera oficial.

Este apoyo contempla tanto la información sobre las condiciones para solicitar la convalidación del título de licenciado en Trabajo Social por los Institutos de Servicio Social de Lisboa y Oporto (Portugal), como la firma de convenios entre escuelas de Trabajo Social de nuestro país y centros portugueses o argentinos, para impartir en España las enseñanzas tendentes a la obtención de la titulación extranjera de licenciado en Trabajo Social y de la titulación española de máster.

Acceso a otras licenciaturas

La existencia de una estructura académica suficiente: profesores con titulación adecuada (doctores), departamentos, área de conocimientos, etc., es considerada por el Consejo de Universidades como uno de los requisitos para la obtención de una licenciatura en Trabajo Social, por ello es necesario incrementar la presencia de los diplomados en Trabajo Social en la Universidad española, consiguiendo un mayor peso en la estructura académica: doctores, catedráticos, titulares, etc.

No es posible el acceso a estas categorías docentes si no se está en posesión de una titulación de Segundo Ciclo.

Por ello, es necesario que se permita nuestro acceso a titulaciones de Segundo Ciclo; en el momento actual este acceso es posible a las siguientes titulaciones:

1. Al Segundo Ciclo de licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado. La publicación de la Orden Ministerial de Educación y Ciencia de 11 de septiembre de 1991, determina los complementos de formación para el acceso: en Economía y Técnicas de Investigación Social.
2. Al Segundo Ciclo de la Licenciatura de Antropología Cultura y Social. La publicación de la Orden Ministerial de Educación y Ciencia de 22 de diciembre de 1992, de-

termina el acceso directo, es decir, sin ningún complemento de formación.

3. Un curso puente para acceder al Segundo Ciclo de la Licenciatura de Documentación. La publicación de la Orden Ministerial de Educación y Ciencia de 13 de julio de 1993 deroga la del 22 de diciembre de 1992, por la que se establecía el acceso directo.
4. Un curso puente, cuya superación permite cursar cuarto curso de la Licenciatura de Sociología, en cualquiera de sus tres especialidades: Sociología Industrial, Sociología y Psicología Social (estos cursos no cuentan en el momento actual con la aprobación del Ministerio de Educación) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.
Esta Facultad permite a los Diplomados en Trabajo Social la realización, de un curso de adaptación, para acceder a cuarto curso de la Licenciatura de Sociología. Este curso de adaptación consta de las siguientes asignaturas: Introducción a la Ciencia Política, Historia de la Teoría Sociológica, Historia de las Ideas y de las Formas Políticas, Filosofía y Metodología de las Ciencias Sociales, Economía, Doctrina Social de la Iglesia, Técnicas de Investigación Social.
Los estudios se realizan a distancia o con asistencia, facilitándose los textos y el material didáctico, siendo necesario desplazarse a Madrid para la realización de los exámenes en la sede de la Facultad. La selección de los estudiantes se realiza a partir del expediente académico.
5. La realización de un curso puente para acceder a cuarto de Psicología en la Facultad de Psicología de la Universidad de Granada. Los diplomados en Trabajo Social, en virtud de la resolución del rectorado de fecha 5 de marzo de 1991, tienen acceso al curso de adaptación, que consta de asignaturas de 2º y 3º curso, y seguidamente superado éste, se pasa a 4º curso. Este curso de adaptación consta de

las siguientes asignaturas: Psicología Fisiológica, Psicopatología, Psicodiagnóstico, Psicometría Y Psicología Experimental.

Hasta la fecha, sólo se han publicado en el BOE los accesos a los segundos ciclos de

las licenciaturas citadas. Para el completo desarrollo de la LRU, el resto de las licenciaturas deberán establecer los créditos correspondientes a cursar para su acceso mediante las oportunas órdenes ministeriales.

ALTERNATIVAS DE AMPLIACIÓN DE ESTUDIOS PARA LOS DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL

Introducción

Presentamos la información actualizada sobre las posibles alternativas de ampliación de estudios a las que pueden acceder los diplomados en Trabajo Social en nuestro país.

En primer lugar, se recoge la información sobre los accesos a Segundos Ciclos de otras titulaciones universitarias.

En segundo lugar, se exponen los datos sobre los estudios y títulos propios de las universidades españolas, o los que se pueden acceder con la titulación de diplomados en Trabajo Social y cuyos contenidos están relacionados con la profesión.

Finalmente, hemos considerado de interés presentar la información referente a la posibilidad de acceso de los diplomados en Trabajo Social a la docencia, tanto en enseñanza secundaria y de formación profesional como en escuelas universitarias.

bajo Social que han de elaborar las diversas universidades, reconociéndola como ciclo terminal.

No obstante, en estos momentos es posible acceder con el título de diplomado en Trabajo Social a:

1. *Al Segundo Ciclo de Licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado*

La publicación de la Orden Ministerial de Educación y Ciencia de 11 de septiembre de 1991, determina los complementos de formación para el acceso: en Economía y Técnicas de Investigación Social.

2. *Al Segundo Ciclo de la Licenciatura de Antropología Cultural y Social*

La publicación de la Orden Ministerial de Educación y Ciencia de 22 de diciembre de 1992, determina el acceso directo, es decir, sin ningún complemento de formación.

3. *Curso puente para el acceso al segundo ciclo de la licenciatura de Documentación*, según orden Ministerial del 13 de julio de 1993 (BOE 5 de julio de 1993) por la que se deroga la del 22 de diciembre de 1992 (BOE 13 de enero de 1993) en la que se establecía el acceso directo.

Las asignaturas de este curso puente son las siguientes: Análisis y lenguajes docu-

Acceso al Segundo Ciclo de diversas licenciaturas

El Real Decreto de 20 de noviembre de 1991 establece las directrices de los Nuevos Planes de Estudios de la Diplomatura de Tra-

mentales, Archivística, Bibliografía y fuentes de información, Biblioteconomía, Documentación general y Tecnologías de la información.

4. *Un Curso Puente*

Cuya superación permite acceder al cuarto curso de la Licenciatura de Sociología, en cualquiera de sus tres especialidades: Sociología Industrial, Sociología y Psicología Social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca, en Madrid.

Este curso no tiene reconocimiento del Ministerio de Educación y Ciencia, por lo que los restantes cursos de la carrera deberán realizarse en el mismo Centro Universitario.

Esta facultad permite a los diplomados en Trabajo Social la realización de un curso de adaptación, para acceder a cuarto curso de la Licenciatura de Sociología. Este curso de adaptación consta de las siguientes asignaturas: Introducción a la Ciencia Política, Historia de la Teoría Sociológica, Historia de las Ideas y de las Formas Políticas, Filosofía y Metodología de las Ciencias Sociales, Economía, Doctrina Social de la Iglesia, Técnicas de Investigación Social.

Los estudios se realizan a distancia o con asistencia, facilitándose los textos y el material didáctico, siendo necesario desplazarse a Madrid para la realización de los exámenes en la sede la facultad. La selección de los estudiantes se realiza a partir del expediente académico.

Información: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología León XIII. Universidad Pontificia de Salamanca. Paseo de Juan XXIII, 3. 28040 Madrid.

5. *Curso Puente*

Cuya superación permite acceder a cuarto curso de la Licenciatura de Psicología en cualquiera de sus tres especialidades, en la Facultad de Psicología de la Universidad de Granada.

Los diplomados en Trabajo Social, en virtud de la resolución del rectorado de fecha 5 de marzo de 1991, tienen acceso al cur-

so de adaptación, que consta de asignaturas de 2º y 3º curso.

Este curso de adaptación consta de las siguientes asignaturas: Psicología, Psicopatología, Psicodiagnóstico, Psicometría y Psicología Experimental.

Información: Facultad de Psicología. Universidad de Granada. Campus de Cartuja. Tel.: (958) 24 37 73. Granada.

Estudios y títulos propios de las universidades españolas

Existen diversas universidades españolas que cuentan con estudios propios relacionados con la diplomatura de Trabajo Social. En algunos casos estos estudios se organizan conjuntamente con Colegios Oficiales, con Escuelas de Trabajo Social o con otro tipo de centros.

Son títulos expedidos por las diversas universidades y, por tanto, su validez se circunscribe a la universidad que lo concede. En algunos casos estos títulos son reconocidos por otras universidades con las que existen convenios en nuestro país o en otros países europeos.

La denominación de los títulos o estudios depende del Reglamento de Estudios Propios de cada Centro. En el caso de la Universidad de Zaragoza existen los siguientes Títulos o Diplomas:

- *Magister:* contará con 600 horas lectivas y una duración mínima de dos años.
- *Diploma de Postgrado:* contará con 250 horas lectivas y una duración mínima de un año.
- *Diploma de especialización:* contará con un mínimo de 120 horas lectivas y una duración superior a seis meses.

A continuación recogemos una información básica sobre estos estudios propios de las universidades españolas, relacionados con la Diplomatura de Trabajo Social.

Universidad Autónoma de Barcelona

Títulos de Máster, Diploma y Certificado en Sida

- *Organiza:* Universidad de Barcelona. Instituto de Salud Carlos III.
- *Duración:* Máster de 300 a 400 horas. Diploma 120 horas. Certificado 30 horas.
- *Número de plazas:* Máster 20. Diploma 25. Certificado 30.
- *Matrícula:* Certificado, 25.000 ptas.; Diploma, 70.000 ptas.; Máster, 175.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Barcelona.
- *Información:* Servicio de Infecciones. Hospital Clínico. Villarroel, 170. 08036 Barcelona. Tel.: (93) 453 42 61.

Diploma de Postgrado en Antropología Aplicada al Bienestar Social

- *Organiza:* Facultad de Letras.
- *Duración:* 200 horas.
- *Número de plazas:* de 15 a 25.
- *Matrícula:* 100.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Autónoma de Barcelona. Generalitat de Cataluña. Comunidad Autónoma de Madrid y Colegios de Sociólogos.
- *Información:* Universidad Autónoma de Barcelona. Facultad de Letras. Departamento de Antropología Social. 08193 Bellaterra (Barcelona). Tel.: (93) 581 12 20.

Diploma de Postgrado de Desigualdad Sexual y Política Social

- *Organiza:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología.
- *Duración:* 180 horas.
- *Número de plazas:* de 10 a 30.
- *Matrícula:* 100.000 ptas., 2 becas de 50.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Autónoma de Barcelona.
- *Información:* Universidad Autónoma de Barcelona. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología.

Tel.: (93) 58 11 220. 08193 Bellaterra (Barcelona).

Máster de Drogodependencias

- *Organiza:* Departamento de Psiquiatría.
- *Duración:* 660 horas. 66 créditos.
- *Número de plazas:* de 30 a 40 plazas.
- *Matrícula:* 200.000 ptas., Becas: 7 de 40.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Barcelona y Generalitat.
- *Información:* Departamento de Psiquiatría. Baldiri Reixac, s/n, Torre A, 4º piso. 08018 Barcelona.

Máster de Psiquiatría Social

- *Organiza:* Unidad de Psiquiatría.
- *Duración:* 600 horas. 60 créditos.
- *Número de plazas:* de 15 a 25.
- *Matrícula:* 105.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidades españolas. Colegios Profesionales. Colectivos de Profesionales. Sociedad Mundial de Psiquiatría Social. Asociación Española de Psiquiatría Social.
- *Información:* Unidad de Psiquiatría y Psicobiología Médica. Casanovas, 143. Barcelona.

Diploma de Postgrado: Análisis y Conducción de Grupos en las Organizaciones

- *Organiza:* Departamento de Psicología Social.
- *Duración:* 260 horas. 26 créditos.
- *Número de plazas:* 25.
- *Matrícula:* 350.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Autónoma de Barcelona.
- *Información:* Departamento de Psicología Social. Adolfo Florensa, s/n. 08028 Barcelona.

Máster Gerontología Social

- *Organiza:* Departamento de Sociología.
- *Duración:* 400 horas; 300 de teoría y 100 de prácticas.
- *Matrícula:* 70.000 ptas.

- *Validez del título:* Universidad Autónoma de Barcelona.
- *Información:* Departamento de Sociología.

Postgrado en Dirección de Servicios Personales y de Bienestar Social

- *Organiza:* Departamento de Pedagogía y de Didáctica e INTRESS.
- *Duración:* 500 horas en dos cursos.
- *Número de plazas:* de 25 a 30.
- *Matrícula:* 150.000 ptas. el primer curso.
- *Validez del título:* Universidad.
- *Información:* INTRESS. Plaza Cataluña, 9-4º. 08002 Barcelona.

Postgrado en Planificación y Gestión en los Servicios Sociales

- *Organiza:* Departamento de Sociología y Metodología de las Ciencias Sociales, Departamento de Economía Política, Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Barcelona.
- *Duración:* 190 horas.
- *Número de plazas:* 30.
- *Matrícula:* 120.000 ptas.
- *Validez del título:* Generalitat de Catalunya.
- *Información:* Escuela Universitaria de Trabajo Social de Barcelona. Mallorca, 1-2-3. 08014 Barcelona.

Postgrado en Psicología Comunitaria

- *Organiza:* Departamento de Psicología Social.
- *Duración:* 315 horas. 31,5 créditos.
- *Número de plazas:* de 28 a 40.
- *Matrícula:* 138.800 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Barcelona.
- *Información:* Departamento de Psicología Social. Universidad de Barcelona. Adolfo Florensa, s/n. Tel.: (93) 334 61 00. Barcelona.

Diploma de Postgrado de Infancia y Adolescencia en Riesgo

- *Organiza:* Estudio General de Gerona.
- *Duración:* 180 horas.
- *Número de plazas:* de 25 a 35.

- *Matrícula:* 110.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Autónoma de Barcelona y Generalitat de Catalunya.
- *Información:* Estudio General de Gerona, Plaza Sant Domenec, 9. Tel.: (972) 41 80 10. 17071 Gerona.

Universidad de Extremadura

Máster en Gerencia de Servicios Sociales

- *Organiza:* Departamento de Psicología y Sociología. Universidad de Extremadura.
- *Duración:* 600 horas.
- *Número de plazas:* de 25 a 50.
- *Matrícula:* 400.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Extremadura. Junta de Extremadura.
- *Información:* Universidad de Extremadura. Departamento de Psicología y Sociología de la Educación. Tel.: (924) 23 88 00. Badajoz.

Universidad Complutense de Madrid

Diploma de Especialista en Criminología

- *Organiza:* Instituto Universitario de Criminología.
- *Duración:* 250 horas.
- *Número de plazas:* 100 a 175.
- *Matrícula:* 120.000 ptas.
- *Validez del título:* Ministerios de Justicia e Interior, Universidades Complutense de Madrid, Alicante y Córdoba.
- *Información:* Instituto Universitario de Criminología. Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria. Tel.: (91) 394 54 13. 28040 Madrid.

Diploma de Experto en Animación Socio-Cultural

- *Organiza:* Escuela Universitaria Don Bosco.
- *Duración:* 400 horas.
- *Número de plazas:* de 20 a 40.
- *Matrícula:* 50.000 ptas.

- *Validez del título:* Universidad Complutense de Madrid.
- *Información:* Escuela Universitaria Don Bosco. María Auxiliadora, 9. Tel.: (91) 450 04 72. 28040 Madrid.

Título de Experto en Administración del Trabajo Social

- *Organiza:* Universidad Complutense. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- *Duración:* 250 horas.
- *Número de plazas:* de 30 a 40.
- *Matrícula:* 135.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Complutense de Madrid.
- *Información:* Escuela de Trabajo Social. Secretaría de Títulos Propios. Universidad Complutense. 28023 Madrid. Las clases se impartirán en el municipio de Vélez Málaga.

Máster Universitario en Servicios Sociales Generales

- *Organiza:* Universidad Complutense de Madrid y la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales.
- *Duración:* Dos cursos lectivos. 500 horas teóricas y 50 horas prácticas.
- *Horario:* Martes, miércoles y jueves de 17 a 21 horas.
- *Número de plazas:* 40.
- *Matrícula:* 225.000 ptas. anuales con facilidades de pago fraccionado.
- *Becas:* La Universidad Complutense con la colaboración del Ministerio de Asuntos Sociales.
- *Plazo de presentación de solicitudes:* Hasta el 15 de octubre de 1993.
- *Comienzo del curso:* 16 de noviembre de 1993.
- *Información:* Despacho 2311. Facultad de Psicología. Campos de Somosaguas. Tel.: (91) 394 29 35 de lunes a viernes de 17 a 19.30 horas.

Universidad del País Vasco

Máster Protección Infantil en Servicios Sociales

- *Organiza:* Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamientos Psicológicos. Facultad de Psicología.
- *Duración:* 500 horas. 50 créditos.
- *Número de plazas:* 30.
- *Matrícula:* 425.000 ptas., 325.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad del País Vasco.
- *Información:* Facultad de Psicología. Alto de Zorroaga, s/n. Tel.: (943) 47 00 03. 20014 San Sebastián.

Máster en Dirección de Recursos Humanos

- *Organiza:* Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad del País Vasco. Escuela Universitaria de Trabajo Social de San Sebastián. Diputación Foral de Guipúzcoa.
- *Duración:* 600 horas. 60 créditos.
- *Información:* Escuela Universitaria de Trabajo Social. Villa Itxas-Gaiun (Aldapeta). San Sebastián.

Diploma de Educación Social

- *Organiza:* Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. San Sebastián.
- *Duración:* 400 horas. 40 créditos.
- *Número de plazas:* de 30 a 60.
- *Matrícula:* 15.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Barcelona.
- *Información:* Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Alto de Zorroaga, s/n. Tel.: (943) 47 00 03. San Sebastián.

Diploma de Postgrado en Criminología

- *Organiza:* Instituto Vasco de Criminología.
- *Duración:* 310 horas.
- *Número de plazas:* de 50 a 150.
- *Validez del título:* Instituto Vasco de Criminología.

- *Información:* Instituto Vasco de Criminología. Paseo Manuel de Lardizabal, 2. Tel.: (943) 21 72 11. 20009 San Sebastián.

Máster en Trabajo Social con Familias

- *Organiza:* EUTS de Vitoria-Gasteiz y Tulane School of Social Work Tulane University (New Orleans).
- *Duración:* Dos cursos de 240 horas c/u.
- *Matrícula:* Primer curso 175.000 ptas.
- *Titulación:* 1^{er} curso «Experto en Trabajo Social con familias». 2^o curso «Máster en Trabajo Social con familias». Los títulos serán otorgados por la Universidad de Tulane.
- *Información:* EUTS. Marqués de Urquijo, 4. Tel.: (945) 14 52 86. 01006 Vitoria-Gasteiz.

Universidad de Sevilla

Curso Superior Psicosociológico. Servicios Sociales y Comunidad

- *Organiza:* Escuela Universitaria de Trabajo Social.
- *Duración:* 198 horas.
- *Matrícula:* Inscripción 1.000 ptas., y matrícula 65.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Sevilla.
- *Información:* Escuela Universitaria de Trabajo Social. Jimios, 9. Tel.: (95) 422 95 61. 41001 Sevilla.

Máster de Terapia Familiar y de Sistema

- *Organiza:* Hospital de día. Hospital Universitario Virgen Macarena.
- *Duración:* 1.350 horas.
- *Validez del título:* Universidad de Sevilla.
- *Información:* Unidad de día. Hospital Universitario Virgen Macarena. Avda. Dr. Fedriani, s/n. Tel.: (95) 437 84 00 (ext. 1.271). 41071 Sevilla.

Universidad de Zaragoza

Magister de Estudios Sociales Aplicados

- *Organiza:* Escuela Estudios Sociales.
- *Duración:* 1.200 horas. 120 créditos. 2 años.

- *Número de plazas:* 35.
- *Matrícula:* 120.000 ptas. por curso.
- *Validez del título:* Universidad de Sorbona (París) y Universidad de Toulouse La Mirail.
- *Información:* Escuela de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza. Campus Universitario. Tel.: (976) 35 18 00.

Postgrado en Asistentes Sociales Psiquiátricos

- *Organiza:* Facultad de Medicina.
- *Duración:* 960 horas. 96 créditos.
- *Número de plazas:* 4.
- *Matrícula:* gratuita.
- *Validez del título:* Universidad de Zaragoza.
- *Información:* Facultad de Medicina. Campus Universitario. Tel.: (976) 55 63 64. Zaragoza.

Especialización en Educación de Adultos

- *Organiza:* E.U. de Profesorado de EGB de Zaragoza.
- *Duración:* 320 horas. 32 créditos.
- *Número de plazas:* 50.
- *Matrícula:* 50.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Zaragoza.
- *Información:* E.U. de Profesores de EGB de Zaragoza. Juan Bosco, 7. Tel.: (976) 55 16 08. Zaragoza.

Curso de Gerontología Social

- *Organiza:* Escuela Estudios Sociales.
- *Duración:* 200 horas. 20 créditos.
- *Número de plazas:* sin límite.
- *Matrícula:* 60.000 ptas. por curso.
- *Validez del título:* Universidad de Zaragoza.
- *Información:* Escuela de Estudios Sociales. Campus Universitario. Universidad de Zaragoza. Tel.: (976) 35 18 00. Zaragoza.

Universidad de Valencia

Máster de Gerencia de Servicios Sociales

- *Organiza:* Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Valencia.
- *Duración:* 600 horas.

- *Número de plazas:* 40.
- *Matrícula:* 200.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Valencia.
- *Información:* Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Valencia. Pizarro, 31-5º. Valencia.

Universidad de Deusto (Bilbao)

Experto en Política Social y Servicios Sociales

- *Organiza:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- *Duración:* 400 horas. 40 créditos.
- *Número de plazas:* 10.
- *Matrícula:* 49.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Deusto.
- *Información:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Deusto. Tel.: (94) 445 31 00. Bilbao.

Máster en Política Social y Servicios Sociales

- *Organiza:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- *Duración:* 1.200 horas. 120 créditos.
- *Número de plazas:* 20.
- *Matrícula:* 49.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Deusto.
- *Información:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Deusto. Tel.: (94) 445 31 00. Bilbao.

Reciclaje en Política Social y Servicios Sociales

- *Organiza:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Deusto.
- *Duración:* 60 horas.
- *Número de plazas:* 80.
- *Matrícula:* 70.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Deusto.
- *Información:* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Avda. de las Universidades. Tel.: (94) 445 31 00. Bilbao.

Título de Experto en Drogodependencias

- *Organiza:* Universidad de Deusto.
- *Duración:* 320 horas.
- *Número de plazas:* 30.
- *Matrícula:* 200.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Deusto.
- *Información:* Universidad de Deusto. Instituto Deusto de Drogodependencias. Avda. de las Universidades, s/n. Apartado 1, Tel.: (94) 445 31 00. Bilbao.

Diploma de Experto en Trabajo Social

- *Organiza:* Universidad de Deusto.
- *Duración:* 200 horas.
- *Número de plazas:* 50.
- *Matrícula:* 150.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidad de Deusto.
- *Información:* Servicio de Psiquiatría. Hospital Civil de Basurto. Avda. Montevideo, s/n. Tel.: (94) 141 06 64. 48013 Bilbao.

Universidad Pontificia de Comillas

Ciencias de la Familia (Asesor Familiar)

- *Organiza:* Facultad de Filosofía y Letras. Facultad de Derecho. Facultad de Derecho Canónico y Facultad de Teología.
- *Duración:* 240 horas. 24 créditos.
- *Número de plazas:* 30 a 160.
- *Matrícula:* 69.500 ptas.
- *Validez del título:* Universidad Pontificia de Comillas.
- *Información:* Instituto Universitario Matrimonio y Familia. Alberto Aguilera, 23. Tel.: (91) 542 28 00. Madrid.

Título de Especialista Universitario en Política Social y Marginación

- *Organiza:* Departamento Interfacultativo de Sociología.
- *Duración:* 350 horas.
- *Número de plazas:* 25.
- *Matrícula:* 287.500 ptas. 7 becas.
- *Validez del título:* Universidad Pontificia de Comillas.

-
- *Información:* Universidad Pontificia de Comillas. Interfacultativo de Sociología. Tel.: (91) 734 39 50. 28049 Madrid.

Universidad Pontificia de Salamanca

Asesoramiento y Orientación Familiar

- *Organiza:* Escuela Universitaria de Ciencias de la Familia.
- *Duración:* 760 horas. 76 créditos.
- *Matrícula:* 75.000 ptas.
- *Validez del título:* Universidades Católicas.
- *Información:* Escuela Universitaria de Ciencias de la Familia. Compañía, 5. Tel.: (923) 21 22 60. Salamanca.

Acceso a la docencia

Profesores de escuelas universitarias

Los diplomados en Trabajo Social pueden acceder a las siguientes categorías docentes: profesores titulares interinos de escuelas universitarias, profesores asociados a tiempo completo y tiempo parcial y profesores ayudantes de escuelas universitarias.

Las universidades españolas convocan anualmente las plazas vacantes de personal docente a cubrir por concurso de méritos, en el que se valoran los méritos académicos, publicaciones, investigaciones, experiencia

docente, experiencia profesional..., así como una valoración del contenido de una Memoria docente sobre la materia o disciplina a impartir.

Profesores de Enseñanza Secundaria y Formación Profesional

Como consecuencia de la aprobación de la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo), se posibilita a los diplomados en Trabajo Social el acceso en calidad de funcionario o interino a la docencia en la Enseñanza Secundaria y de Formación Profesional, en la especialidad de Tecnología de Servicios a la Comunidad.

Esta convocatoria se publicó en el BOE número 49 de 26 de febrero de 1993 y el temario de esta especialidad, en el BOE número 97 de 23 de abril de 1991.

Bibliografía

Guía de las salidas universitarias, curso 92-93. Círculo de Progreso Universitario. Madrid, 1992.

Estudio de Posgrado. Títulos propios de Universidad. Curso 91-92 del Consejo de Universidades. Secretaría General, Madrid 1991.

INTERNATIONAL POLICY PAPERS

Introducción

Una de las actividades de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) es la elaboración de documentos denominados *International Policy Papers*, en los que se analiza la situación de determinados asuntos de gran trascendencia social y de gran importancia para la actuación profesional de los trabajadores sociales. En los documentos se adoptan unas determinadas posturas, se emiten una serie de recomendaciones y, en algunos casos, se enuncian algunas funciones de los trabajadores sociales relacionadas con dichos asuntos en su práctica profesional.

Los documentos elaborados hasta la fecha se refieren a la infancia, juventud, vejez, salud, derechos humanos, VIH/SIDA, paz y desarme, comunidades rurales, inmigrantes, refugiados y ayuda mutua. Algunos de estos documentos se encuentran en período de difusión y otros, después de algunos años de publicación, están en fase de revisión y actualización.

Entre los documentos en revisión se encuentran los dedicados a refugiados y migrantes. La revisión del documento de refugiados se encomendó a los participantes

de Irlanda, España, Ghana, Reino Unido y Zimbabwe, coordinado por el portavoz de Zimbabwe. Se hicieron cargo de la revisión del documento de migrantes los colegas de Irlanda, Portugal y España, siendo la autora del presente artículo la encargada de coordinar la revisión que deberá ser presentada en la Asamblea General de la FITS en 1994.

En las presentes líneas se adelanta una primera reflexión por parte de la autora sobre los migrantes y los refugiados en relación con la revisión de dichos documentos y desde la perspectiva del Trabajo Social.

Situación en los países de la CE

En los países integrantes de la Comunidad Europea se observa como tónica general un endurecimiento progresivo de las políticas migratorias dirigidas a contener en los respectivos países a los inmigrantes procedentes de países poco favorecidos económicamente. Las políticas se articulan, fundamentalmente, en torno a las disposiciones emanadas de los Acuerdos de Schengen. Estos acuerdos inciden directamente también, limitando el acceso de refugiados a los países de la CE.

Es importante recordar en este punto que la actividad del trabajador social se integra en una política de acción social que implica una labor a niveles jurídicos, económicos y sociales. Este compromiso debe tenerse en cuenta en la confección y revisión de los mencionados documentos de la FITS.

En una primera aproximación a la revisión, los participantes de las Asociaciones de Trabajadores Sociales de los países de la CE mostraron su preocupación por las políticas respecto a refugiados y migrantes de sus países respectivos. También se detectó un progresivo aumento de actitudes xenófobas hacia los refugiados y migrantes.

Esta preocupación profesional se expresó en una de las reuniones periódicas que se mantienen con representantes de la Comisión Europea y que, en síntesis, se expone a continuación:

- Se informó de las condiciones en que se encuentran los refugiados e inmigrantes y sus familias y sus problemas habituales detectados en la práctica cotidiana de los trabajadores sociales. Estos problemas ponen de manifiesto situaciones de pobreza extrema y de gran riesgo social.
- Se constató que la causa principal de los problemas detectados en refugiados e inmigrantes era consecuencia de la determinación de su status legal.
- Se denunció que el contenido del Tratado de Schengen no había sido debatido en el Parlamento Europeo, ni en los Parlamentos Nacionales respectivos.
- Se formuló una serie de recomendaciones o demandas, de carácter macro-social unas, y otras más cotidianas, que tienen relación con el Trabajo Social con refugiados e inmigrantes. En resumen:
 - Se necesita un sistema simple y claro en el reconocimiento y concesión del status de refugiado y comprensible para todo el mundo y con derecho a apelación y a no ser deportado. El Tratado de Shengen no contempla ninguna de estas características.

- Derecho a la nacionalidad después de unos años de residencia.
- Derecho automático a los hijos de refugiados e inmigrantes a la nacionalidad por nacimiento.
- Libertad de circulación como los ciudadanos de los países miembros de la CE.
- Derecho a voto en las elecciones municipales.

Entre las demandas que afectan a la vida cotidiana se destacan las siguientes:

- Derecho al trabajo.
- Acceso a una vivienda y no ubicarles en ghettos.
- Apoyo a políticas integradoras, tales como el aprendizaje de la lengua del país receptor.
- Acceso a los servicios sociales universales.
- Capacidad de resolución de los problemas de refugiados e inmigrantes en las áreas locales.

La respuesta a estas consideraciones y propuestas no fue muy esperanzadora. Se redujo a proponer continuar dialogando en próximas reuniones, amplias consideraciones generales y trasladar las soluciones a propuestas de los respectivos gobiernos nacionales.

Pasados unos meses de lo anterior, la situación no parece más esperanzadora y los datos obtenidos de los colegas europeos evidencian un agravamiento de la situación.

En España se ha achacado la dureza de la Ley de Extranjería a los compromisos adquiridos al suscribir el Acuerdo de Schengen¹. Sorprende esta afirmación cuando la Ley de Extranjería data del 1 de julio de 1985 y la adhesión de España al Tratado de Shengen se produjo casi cinco años después, el 25 de junio de 1990.

¹ Declaraciones de la ministra de Asuntos Sociales al diario *El Mundo*. 1 de julio de 1993, pág. 19.

Muy recientemente se ha anunciado un Plan General de Inmigración en España en el que parece abandonarse la criticada propuesta de implantación de cuotas de inmigrantes. También se considera positiva la defensa hecha hace unos días por la tercera teniente de alcalde de Barcelona, Eulalia Vintró, en la que defendió la asunción por los municipios de las cuestiones relacionadas con inmigrantes y las derivadas de la integración de extranjeros. Esta propuesta coincide casi exactamente con una de las expuestas anteriormente y realizada por los participantes de la FITS ante la Comisión Europea. Esperemos que se materialice en una realidad.

Para terminar, quiero recordar que el desarrollo de las funciones del Trabajo Social supone en la práctica profesional afrontar permanentes contradicciones, un continuo esfuerzo de análisis y síntesis para la formulación de propuestas micro o macro-sociales. En función de la FITS presentar y promover el punto de vista de los trabajadores sociales a organizaciones nacionales e internacionales involucradas en planificación, desarrollo y acción social y en programas de bienestar. En este contexto se inscriben los documentos de refugiados y migrantes y el compromiso profesional de los trabajadores sociales en fomentar el bienestar de refugiados e inmigrantes.

SEMINARIOS – CURSOS – JORNADAS

- **Forum internacional sobre «Promoción familiar para el bienestar individual y social»**

Lugar: Malta.

Fechas: 28 de noviembre - 2 de diciembre de 1993.

Organizado por: Vienna NGO Committee on the family.

Información: IYF National Committee of Malta
Ministry for Home Affairs and Social Development.
St. Venera – Malta
Tels.: (356) 48 51 00 / 48 51 05
Fax: (356) 44 35 95

- **Máster de Trabajo Social con Familias**

Organizado por: EUTS de Vitoria-Gasteiz y Tulane University.

Plazo de matrícula: del 18 al 25 de octubre de 1993.

Precio año académico: 175.000 ptas.

Información: Escuela Universitaria de Trabajo Social
Elena Peciña (Secretaria del curso)
Marqués de Urquijo, 4
01006 Vitoria-Gasteiz

- **Máster Universitario en Servicios Sociales Generales**

Organiza: Universidad Complutense de Madrid y el Ministerio de Asuntos Sociales.

Duración: 2 cursos lectivos: 500 horas teóricas y 50 prácticas.

Horario: Martes, miércoles y jueves de 17 a 21 h.

Matrícula: 225.00 ptas. anuales.

Plazas: 40.

Comienzo del curso: 16 de noviembre

Información: Facultad de Psicología
Despacho 2.311
Campus de Somosaguas – Madrid
Tel.: (91) 394 29 35

- **Segunda Conferencia Europea de Trabajo Social y Salud: «La salud en la Comunidad Europea y sus consecuencias para el Trabajo Social»**

Fecha: 25 a 27 de mayo de 1994.

Lugar: Stadthalle Heidelberg (Alemania).

Precio: DM 300 (hasta el 30 de octubre). DM 350 (con posterioridad).

Idioma: Inglés, francés y alemán (si el número de asistentes castellano-parlantes fuera considerable, podría ser también en castellano).

Organización: Association Européenne des Assistants Sociaux Hospitaliers de la Santé y Deutsche Vereinigung für den Sozialdienst im Krankenhaus.

Inscripciones: Sibylle Metzger Paratsch
Postfach 2229
64337 Seeheim-Jugenheim
Tel. y Fax: 06 51 51 - 64099

• **II Jornadas Nacionales sobre etnias y desigualdad**

Organiza: Asociación Nacional Grupo Etnias, de Cruz Roja Española.

Fecha: 22 y 23 de octubre de 1993.

Lugar: Escuela Universitaria de Profesorado de EGB, Jaén.

Cuota inscripción: 12.000 ptas.

Información: Secretaría de las Jornadas
Carmelo Torres, 1 - 23007 Jaén
Tels.: (953) 25 15 40/25 15 41
Fax: (953) 26 26 14

• **II Bloque temático del seminario práctico profesional. El Trabajo Social en diversos temas de especialización**

Organiza: Colegio Oficial de DTS y AA.SS. de Murcia.

Fechas: Martes y jueves del 3^{er} trimestre de 1993.

Información: Colegio Oficial de DTS y AA.SS. de Murcia
Isaac Albéniz, 4 - 4.º B
Murcia
Tel.: 28 48 20

• **III Congreso Estatal sobre Infancia Maltratada**

Organiza: Asociación Madrileña para la prevención de los malos tratos en la Infancia.

Fechas: 15 a 17 de noviembre de 1993.

Cuotas: del 5 al 15 de octubre, asociados 35.000 ptas., y no asociados 38.000 ptas. (cubre matrícula, seguro personal, cafés y almuerzo de trabajo los 3 días).

Información: Convenciones y Congresos, S. L.
Plaza Santa Bárbara, 10
28004-Madrid

• **Programa de postgrado curso 1993-94 del Instituto Complutense de Drogodependencias, en colaboración con la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD)**

- Máster en drogodependencia, octubre 1993-junio 1995.
- Experto en drogodependencia, octubre 1993-junio 1994.

Preinscripciones en: Instituto Complutense de Drogodependencia.
Facultad de Medicina
2.º planta - Pabellón I
Ciudad Universitaria – 28040-Madrid
Tel.: (91) 394 12 31

- **Experto en Salud Laboral**

Organiza: Escuela de Relaciones Laborales, Universidad Complutense de Madrid.

Duración: 250 horas. De octubre de 1993 a junio de 1994.

Horario: Lunes, martes y miércoles de 17,30 a 20,30 h.

Tasas: 262.500 ptas.

Título: Experto en Salud Laboral por la UCM.

Información: Escuela de Relaciones Laborales
San Bernardo, 49 – 28015-Madrid
Tel.: (91) 394 66 25 – Fax: (91) 531 57 36

- **Máster en Relaciones Laborales**

Organiza: Escuela de Relaciones Laborales, Universidad Complutense de Madrid.

Duración: Dos cursos académicos de noviembre a junio.

Horario: Martes, miércoles y jueves de 18,30 a 20,30 h.

Tasas: 163.500 ptas.

Título: Magister de la UCM.

Información: Escuela de Relaciones Laborales
San Bernardo, 49 – 28015-Madrid
Tel.: (91) 394 66 25 – Fax: (91) 531 57 36

- **Trabajo Social en drogodependencias**

Organiza: Grupo Exter

Lugar: Madrid.

Fechas: 27 y 28 de noviembre de 1993.

Coste: 23.000 ptas.

Información: Grupo Exter
Amara, 3 - C – 28027-Madrid
Tel.: (91) 367 73 90 – Fax: (91) 367 78 92

- **Curso sobre intervención con familias de personas con problemas psiquiátricos crónicos**

Organiza: Grupo Exter.

Lugar: Madrid.

Fechas: 20 y 21 de noviembre de 1993.

Coste: 23.000 ptas.

Información: Grupo Exter
Amara, 3 - C - 28027-Madrid
Tel.: (91) 367 73 90 - Fax: (91) 367 78 92

• **Curso de entrenamiento en habilidades sociales**

Organiza: Grupo Exter.

Lugar: Madrid.

Fechas: 13 y 14 de noviembre de 1993.

Coste: 18.000 ptas.

Información: Grupo Exter
Amara, 3 - C - 28027-Madrid
Tel.: (91) 367 73 90 - Fax: (91) 367 78 92

• **Seminario Europeo de Trabajo Social**

Organiza: International Association of Schools of Social Work.

Lugar: Turín.

Fecha: Noviembre de 1993.

• **XXI Jornadas Nacionales Socidrogalcohol**

Organiza: Sociedad Científica Española para el estudio del alcohol, alcoholismo y las otras toxicomanías.

Lugar: Bilbao.

Fecha: 17, 18 y 19 de noviembre de 1993.

Información: Secretaría Técnica
Particular de Indautxu, 9 - 48011-Bilbao
Tel.: (94) 427 57 09 - Fax: (94) 441 75 12

• **Premios del INSERSO. Ministerio de Asuntos Sociales**

Se convocan para premiar actividades relacionadas con investigación, ayudas técnicas, medios audiovisuales, prensa y fotografía.

Número: 5.

Dotación económica: 2.925.000 ptas. a repartir entre cinco premios de 600.000 ptas. y de 75.000 ptas.

Información: Direcciones provinciales del INSERSO

• **Feria Intergeneracional de nuestros pueblos**

Organiza: Patronato Provincial de Servicios Sociales / Excma. Diputación Provincial de Servicios Sociales.

Fechas: 8, 9 y 10 de noviembre de 1993.

Horario: De 11 a 21 h.

Lugar: Palacio de la Merced
Plaza de Colón, 15 - Córdoba

LIBROS

Libros recibidos en el Consejo General

- **Mujeres y Trabajo en América Latina**

Autores: GRECMU (Grupo de Estudios sobre la condición de la mujer en Uruguay)

Editorial: IEPALA Editorial

Edición: 1993

Páginas: 301

Prólogo. Impacto del cambio económico en la participación laboral femenina: algunos efectos en la reproducción de las desigualdades de género. Características y tendencias del trabajo femenino en Uruguay. Nuevos desafíos a la teoría y práctica de la investigación sociológica feminista en la década de los noventa: innovaciones tecnológicas en la esfera productiva, reestructuración industrial y relaciones de género en tiempos de crisis. La incidencia de la calificación en las relaciones de género: el cambio tecnológico en dos industrias manufactureras. Las temporeras: la cara femenina de la modernización agrícola en Chile. La reproducción de la discriminación en la empresa moderna. Identidades de trabajadores y cambios estructurales. Integración económica regional y sus efectos sobre las mujeres en Paraguay.

- **Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo. De la identificación a la evaluación**

Autores: E. Beaudoux, F. Douxchamps, G. de Crombrugghe, M. Ch. Gueneau y M. Nieuwkerk

Editorial: IEPALA Editorial

Edición: 1992

Páginas: 190

P.V.P.: 1.960 ptas.

Introducción. Los actores de las acciones de desarrollo. La identificación de las acciones: los puntos de referencia, los procedimientos y las herramientas. La programación de las acciones. El seguimiento de las acciones. La evaluación de las acciones. A manera de epílogo. Bibliografía. Cuadros. Dibujos.

- **Guía del Tercer Mundo 91/92. Países y temas del mundo vistos desde el sur. Hechos, datos y opiniones**

Editores: IEPALA, Instituto Tercer Mundo

Edición: 1991

Páginas: 640

P.V.P.: 5.000 ptas.

Vida: Un planeta vivo. Demografía. Niñez. Educación. Alimentación. Vivienda. Trabajo. Migraciones. Derechos Humanos. Pueblos indígenas. Deportes. Salud. Muerte. Armamento. Contaminación. Agotamiento de recursos. Diversidad biológica. Efecto invernadero. Poder y pobreza: El poder del dinero, de las transnacionales, de la droga, de los medios de información, de la diplomacia, de las bases. Pobreza. Norte y Sur: Cartografía. Materias primas. El Gatt. El fin de la guerra fría. El turismo. Ayer: América, la del Tercer Mundo, 500 años después. India, 500 años de dominación europea. Antes del «Descubrimiento». Mañana: Reflexiones acerca del medio ambiente, de la economía, de la integración, de la ciencia y tecnología. Estadísticas. Países del mundo: ficha de cada país. Reseña histórica. Sinopsis. Estadística. Mapas.

- **Evaluación de servicios y programas sociales**

Autores: María José Aguilar y Ezequiel Arder - Egg

Editorial: Siglo XXI de España Editores

Edición: 1992

Páginas: 176

Precisiones conceptuales y terminológicas. Cuestiones básicas en torno a los objetivos, principios y requisitos de la investigación evaluativa. El proceso de evaluación, cuestiones previas a tener en cuenta. El proceso de evaluación: aspectos clave desde el punto de vista metodológico. La evaluación económica de los programas sociales.

- **La evaluación de los ancianos para los cuidados residenciales. Guía práctica**

Autor: June Neill

Editorial: SG Editores y Fundación Caja Madrid

Edición: 1993

Páginas: 68

Preparación. Los ancianos y sus problemas. Los cuidadores y sus problemas. Decisiones. Usos de la evaluación. Conclusión.

SUSCRIPCIONES

Tarifas 1 año (4 números)	1993
Estudiantes o colegiados	2.600 Ptas.
Resto	3.000 Ptas.
Extranjero	3.800 Ptas.

SUSCRIPCIÓN AÑO 1993

NOMBRE

DIRECCIÓN

POBLACIÓN C.P.

PROVINCIA

TELÉFONO

Es colegiado o estudiante Sí ☐ No ☐
 (Aportar fotocopia carnet correspondiente)

El importe de la suscripción lo haré efectivo:

☐ Recibo domiciliado en banco o caja de ahorros.
 (En este caso rellenar el boletín adjunto)

☐ Transferencia (adjuntar comprobante) a Banco Popular.
 Gran Vía, 67. 28013 Madrid. c/c 60/12843-73.

☐ Giro Postal.

☐ Contra-reembolso al recibir el 1º número.

ENVIAR ESTE BOLETÍN A:
 revista de

SERVICIOS SOCIALES

Y

POLÍTICA SOCIAL

Campomanes, 10 - 1.º
 28013 MADRID

DATOS DE LA ENTIDAD BANCARIA

Banco

Domicilio de la agencia

Población

Titular de la cuenta

Número de la cuenta

Sírvase tomar nota de atender hasta nuevo aviso, con cargo a mi cuenta, los recibos que a mi nombre le sean presentados para su cobro por la Revista de **Servicios Sociales y Política Social**.

Fecha

Atentamente
 (firma)

COLECCIÓN TRABAJO SOCIAL

Serie «Libros»

1. Introducción al Bienestar Social. (Agotado.)
2. Política social y crisis económica. (Agotado.)
3. Los Servicios Sociales en una perspectiva internacional. 1.500 pesetas.
4. Los Servicios Sociales I. 1.975 pesetas.
5. Los Servicios Sociales II. 1.250 pesetas.
6. Nuevos paradigmas en Trabajo Social. Lo social natural. 950 pts.

Serie «Documentos»

1. Dos documentos básicos en Trabajo Social. (Agotado.)
2. Primeras Jornadas Europeas en Servicios Sociales. 320 pesetas.
3. Seminario de historia de la acción social. 975 pesetas.
4. Un modelo de ficha social. 745 pesetas.
5. Jornadas Internacionales de ayuda a domicilio. (Agotado.)
6. Los Servicios Sociales comunitarios. 450 pesetas.
7. La Acción Social en el área rural. (Agotado.)
8. Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios. 850 pesetas.
9. Seguimiento de la gestión de los S. S. Comunitarios. 850 pesetas.

Serie «Papeles para el Trabajo Social» (Agotada)

Los medios de comunicación en el Medio Rural.
Expresión oral para profesionales del Medio Rural.
Técnicas básicas de Planificación y Programación.

La Movilización de los Factores Culturales y el Desarrollo de las áreas rurales.
Los Servicios Sociales Comunitarios como alternativa de generación de empleo.
La informática como instrumento para el Trabajo Social.
El Proceso de Evaluación en las Estructuras Básicas de Servicios Sociales.
Estructura y procedimiento administrativo en la Administración local.
La Dinámica de Grupos en el Ámbito Rural.
Las escenas temidas del Trabajador Social.

Serie «Cuadernos»

1. Relación entre Servicios Sociales y Sanitarios. (Agotado.)
2. La Formación en Gerencia de Servicios Sociales. 650 ptas.
3. Trabajo Social en los Servicios Sociales comunitarios. 950 ptas.
4. El trabajador social en los servicios de apoyo a la Educación. 950 ptas.

Serie «Textos Universitarios»

1. Los Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo. (Agotado.)
2. Procedimientos y proceso en Trabajo Social Clínico. 950 ptas.
3. Aproximaciones al Trabajo Social. 2.275 ptas.

DE VENTA EN LIBRERÍAS

Distribuye:
SIGLO XXI Editores

PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, INDICACIONES GENERALES

1. La Revista de Servicios Sociales y Política Social, como instrumento de difusión y comunicación del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social, está abierta a la publicación de trabajos y aportaciones de todos los Diplomados en Trabajo Social así como de profesionales de otras disciplinas, que con su complementariedad y especificidad, enriquezcan el quehacer profesional.
2. Trabajos publicables:
 - Investigaciones: empíricas o aplicadas.
 - Trabajos de reflexión y recopilación teórica.
 - Trabajos de descripción y análisis metodológico.
 - Relatos de intervenciones sociales: modelos y resultados.
 - Experiencias prácticas (análisis y conclusiones), etc.

Referidos a: Trabajo Social-Política Social y Servicios Sociales.

3. Presentación de artículos:
 - Los artículos deberán ser remitidos al Consejo General Campomanes, 10, 1º - Madrid 28013.
 - Mecanografiados en papel tamaño DIN-A4, a doble espacio, por una sola cara.
 - La extensión deberá atenderse a:
 - Mínimo de 12 folios.
 - Máximo de 40.(Las referencias bibliográficas y prácticas o fotos no contabilizan a estos efectos.)
 - El autor o los autores adjuntarán al artículo un resumen del mismo de un máximo de 2 hojas.
 - Los cuadros y gráficos se detallarán en hoja aparte, con indicación de página y espacio donde deberán insertarse.
 - Las anotaciones, referencias bibliográficas, etc., se numerarán por orden de aparición en el texto.
 - Junto al artículo, el autor deberá remitir en folio separado, sus datos personales,
 - Nombre y apellidos.
 - Domicilio y teléfono de contacto.
 - Profesión, lugar de trabajo.
 - Experiencia de campo.
 - Otras publicaciones.
 - Título del artículo, con indicación de si ha sido presentado y/o expuesto en algún otro medio.

4. Contenido de los artículos.

Se exigirán unos mínimos de calidad técnica y científica para la publicación de los artículos. El Comité Editorial, ajustándose a los criterios que este órgano tiene establecidos, velará y valorará los mismos.

El contenido desarrollado en los artículos deberá incidir fundamentalmente en el trabajo social tanto como disciplina, como práctica; en las modificaciones de la Política Social y sus repercusiones; consolidación y/o retroceso en reconocimiento de derechos sociales; Trabajo Social en los diferentes sistemas; análisis y sistematización de metodología, técnicas, etc.

El desarrollo o descripción del artículo deberá ajustarse a un esquema lógico-científico que garantice, de un lado, la facilidad de comprensión y, de otro, el cumplimiento de un mínimo rigor científico (introducción y/o explicación), desarrollo, exposición de datos, análisis, metodología, utilidad y conclusiones y bibliografía.

Los artículos que no sean inéditos se publicarán en función de dos criterios:

- 1.º Que su difusión haya sido en algún medio de difícil acceso a los Diplomados en Trabajo Social.
- 2.º Que haya sido publicado en otro idioma.

5. Los artículos serán propiedad del Consejo, salvo cuando estos hubieran sido publicados con anterioridad.
6. El Comité Editorial valorará todos los artículos recibidos. La decisión será comunicada al articulista, y en caso de no aceptación, le serán devueltos los artículos correspondientes; en caso de aceptación, el articulista recibirá una notificación y 3 ejemplares de la revista en que sean publicados sus trabajos.