

TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL SECTOR DE LA VEJEZ

El objeto de análisis de este estudio es la técnica de evaluación de programas de servicios sociales en el sector de la vejez. El cuerpo del trabajo se puede dividir en tres partes:

- Revisión de teorías y técnicas de evaluación de servicios sociales.
- Ejercicios prácticos de evaluación de distintos aspectos de programas de servicios sociales dedicados a ancianos.
- Análisis comparativo de cómo el tema de la evaluación es contemplado en los programas de SAD existentes en la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las conclusiones de todo ello, podemos señalar las siguientes:

ENFOQUE TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES

Los puntos claves de este aspecto son:

1. La evaluación es una etapa de la planificación de programas, sólo en ella encuentra significado, y es a la vez un instrumento para la acción dentro de esa planificación, para la toma de decisiones.
2. Se pueden evaluar distintos aspectos de un programa: su pertinencia, su consistencia como tal programa, su proceso de ejecución, sus resultados..., siempre en función de cuál

sea la decisión a la que se quiere proporcionar datos.

3. En una evaluación de programas resulta necesario contar con los siguientes elementos:
 - Clarificación de la utilidad y el objeto de la evaluación.
 - Definición de objetivos del programa.
 - Definición del proceso de ejecución del programa.
 - Criterio de éxito o fracaso del programa.
 - Instrumento de medición de los logros del programa.
4. La evaluación de programas se realiza en óptimas condiciones cuando se cuenta con información válida y suficiente, sobre el momento previo, durante, y posterior, a la ejecución del programa; y cuando estos datos pueden ser comparados consigo mismos a lo largo del tiempo, o con los procedentes de fuentes externas.
5. El diseño y la utilización de sistemas de información sobre el programa, y la definición de indicadores de consumo de recursos, de servicios prestados, de logros conseguidos..., son instrumentos de gran utilidad en la ejecución y posterior evaluación de programas.
6. En las situaciones en que estamos faltos de información sobre el pro-

grama, a pesar de su existencia durante un período considerable de tiempo, las técnicas de grabación, fotografía, etc., dirigidas a la reconstrucción de historias, a través del concurso de distintos agentes, pueden ayudar a valorar tanto el proceso de ejecución del programa como sus resultados.

EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN FORMATIVA DE UN PROGRAMA SAD

El método de trabajo que se ha empleado en el ejercicio de evaluación formativa ha consistido en recabar todo el material existente relativo al programa que se quería evaluar, y completar esta información con entrevistas al personal encargado de la ejecución del programa. Posteriormente se rían comparado entre sí los datos provenientes de las distintas fuentes y se ha buscado la estructuración existente entre ellos.

Tras la experiencia desarrollada se puede señalar:

1. La metodología resulta útil al objetivo que se persigue y no presenta excesivos problemas para su puesta en marcha.
2. Este sistema de trabajo requiere un alto nivel de colaboración por parte del personal implicado, lo cual puede transformarse en una serie de problemas que resulta interesante controlar:
 - El personal puede traducir, inconscientemente, el gran nivel de colaboración que se le pide en unas expectativas de excelentes resultados que no tengan base real, y que resulten posteriormente de fraudadas.
 - El personal puede resultar agotado por una interminable serie de preguntas sobre el mismo tema, a las que no ve clara relación con los pobres resultados que se esperan y, como consecuencia, perder interés en el trabajo que se está realizando.
 - El personal puede sentirse excesivamente controlado por el exhaustivo análisis que se está realizando en su entorno y tratar

inconscientemente de boicotear el proceso.

3. La constatación de estas dificultades lleva a las siguientes consideraciones:

- La elaboración de un plan de trabajo, que señale objetivos, marque etapas de la investigación y evite repeticiones y pérdidas de información, puede ayudar a reducir el cansancio a que se verá sometido el personal del programa.
- La explicación de este plan de trabajo, sus objetivos, el método de trabajo que se seguirá, etc., al personal del programa, puede ayudar a que no se produzcan falsas expectativas y a paliar el cansancio.
- Es deseable que quien va a efectuar los contactos con el personal encargado del programa tenga una cierta experiencia en la realización de entrevistas: recoger datos, mantener una secuencia coherente de conversación interrogativa, etc.; y un mínimo conocimiento del tema que se está tratando.
- La comunicación, al personal encargado del programa, de los resultados parciales del estudio, a medida que éstos se vayan produciendo, puede ayudar a mantener constante su interés, a la vez que hace que las expectativas de resultados que planteen se vayan ajustando a la realidad.

EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE UN PROGRAMA SAD-PROPUESTA DOCUMENTAL

Tras el intento de puesta en marcha de un sistema documental para la recogida de información referente al programa SAD, podemos hacer la siguiente constatación: no parecen existir dificultades en cuanto a la técnica de cumplimentación del sistema documental propuesto, aunque se ha de admitir que sí han surgido problemas que han incidido negativamente en el resultados de la experiencia.

Ante un nuevo planteamiento hay una serie de puntos que deberían ser tenidos en cuenta:

1. Es interesante evitar que se dé una ruptura entre el acuerdo general

sobre el interés de crear un instrumento capaz de facilitar información relativa a cómo funciona el programa y su diseño final y utilización. En este sentido se podría establecer un período de tiempo en que el material diseñado es usado y supervisado constantemente, introduciendo todos los cambios y facilitando todas las aclaraciones que resulten pertinentes, tras esta etapa se daría paso a un segundo período en que la documentación se utilizaría como instrumento terminado de recogida de datos.

2. El interés por la tarea de puesta en marcha debe ser reforzado mediante conversaciones en las que se explique, cuantas veces resulte necesario, los beneficios que aportará el sistema y con estímulos consistentes en los resultados del análisis de los datos recogidos.
3. La propuesta de un sistema documental de recogida de información necesita, para ser efectiva, unas condiciones estructurales mínimas: distribución de tareas y responsabilidades entre el personal, identificación de programas y actividades dentro de los programas, mínima estructuración del tiempo de trabajo en función del desarrollo de actividades y cumplimiento de tareas. En ausencia de todo ello es fácil interpretar el sistema documental como un nuevo trabajo carente de sentido y que entorpece la actividad diaria.

PROPUESTA DE FICHA DE USUARIOS DEL PROGRAMA

Lo dicho más arriba para el sistema documental de recogida de información en general, es válido igualmente para la experiencia realizada con el diseño e intento de utilización de la ficha de usuarios.

A esto hemos de añadir el problema que supone el querer introducir en un único documento apartados y casillas dirigidas a muy distintos fines, el resultado es un diseño bastante complicado y difícil de asimilar.

Cara a una nueva experiencia podemos elaborar una serie de propuestas:

1. Asegurar las condiciones estructurales que faciliten que el instrumento que se va a proponer encuentre un ámbito propicio para ser utilizado.
2. Tratar de aislar las funciones que debe cumplir el documento y optar por el diseño de un conjunto de documentos, uno por cada función, estructurados como un sistema, estableciendo unas relaciones simples y claras entre los elementos.
3. Reservar un período de utilización monitorizada del documento, previo a su puesta a prueba.

EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE PROGRAMAS SAD Y RESIDENCIA DE ANCIANOS

En este trabajo se ha tratado de encontrar un método válido para conocer los resultados de un programa ya ejecutado.

El enfoque utilizado ha consistido en entrevistar a los usuarios y sus familiares, y en base a los datos por ellos facilitados extraer conclusiones en cuanto a los resultados del programa para cada usuario en particular y, sobre todo, para el colectivo atendido.

El criterio de validez utilizado ha sido la opinión de los profesionales responsables del programa.

Las conclusiones resultantes apuntan a la validez del método utilizado: la herramienta de la entrevista semidirigida a los usuarios del programa y familiares es útil para conocer los resultados del programa.

En este sentido hay que hacer algunas matizaciones:

- Los usuarios tienden a dramatizar sus situaciones y a dar idea de una dependencia del programa mayor a la que realmente existe.
- Los familiares tienden a justificar la necesidad del programa sobre el hecho de su incapacidad para hacer frente a las necesidades de los ancianos.
- Los asistentes sociales desconocen los pormenores detallados de las incidencias surgidas en la atención de

cada caso, lo que no significa que tengan desatendidos o sin control a los usuarios.

La afirmación anterior sobre la validez del método, necesita una importante matización en el caso de la residencia: hay un sector de la vida en la residencia que sólo es patente a los ojos de los residentes y hay otro sector de la vida de la residencia que sólo es patente a los ojos del personal rector. Esto conduce a dos visiones distorsionadas de una misma realidad.

En este caso la utilización de la entrevista en profundidad aporta parte de los datos existentes, pero deja ocultos otros. La observación como método de recogida de datos, quizás podría ayudar a solventar el problema de ocultación de datos.

Para finalizar, a modo de autocrítica, se puede señalar el vacío que en el método empleado se ha dejado en torno a los profesionales de atención directa a los usuarios, y que probablemente sean capaces de dar una información muy rica en cuanto a las incidencias y los efectos de los tratamientos.

APARTADO "EVALUACIÓN" EN LOS PROGRAMAS SAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La comparación de los programas de SAD existentes en las tres Diputaciones Forales nos lleva a las siguientes conclusiones:

Son diferentes las competencias respecto a la ejecución del programa: tanto en Bizkaia como en Gipuzkoa, la Diputación se encarga de señalar las líneas maestras por las que se habrán de guiar los Ayuntamientos, así como de financiar el programa; los ayuntamientos son quienes ejecutan el programa. La Diputación Foral de Araba es la ejecutora del programa en la casi totalidad de su territorio, con excepción de Vitoria-Gasteiz y Llodio.

A nivel de declaraciones de principios, enunciado de objetivos, diseño de protocolos de actuación, enunciado de funciones que debe cumplir el servicio e identificación de la población objetivo, no se pueden observar grandes diferencias entre los tres casos. No obstante, podemos señalar una serie de cuestiones:

- Diferencia en cuanto a la utilización de términos: en el caso de Araba se hace expresa referencia a la "tarea de evaluación de necesidades y de resultados", mientras que en los otros dos casos la palabra "evaluación" apenas se utiliza, y cuando aparece es con un sentido bastante genérico.
- Hay diferencias en cuanto a la exhaustividad con que se clasifican los posibles usuarios del programa y el tipo e intensidad del tratamiento a ellos destinados; ésta es bastante mayor en el caso de Araba.
- Por último, en cuanto a la delimitación de objetivos del programa. Araba vuelve a destacar por su mayor concreción de enunciados.

La gran diferencia entre los tres casos analizados reside en la documentación de que dispone cada uno y las posibilidades de actuación que ésta permite:

1. En el caso de Bizkaia, la documentación que recomienda la Diputación permite la recogida de datos para el juicio del estado de necesidad en que se encuentre el usuario. Permite además la clasificación en niveles de incapacidad, lo que puede dar lugar a un ordenamiento entre los demandantes de este tipo de servicio: dice quién es objeto del servicio y quién no lo es por exceso o por defecto. Permite también reflejar la intensidad de la atención que se le presta y las funciones que debe cumplir el auxiliar doméstico. De otro lado permite un control económico del gasto.

Entre las limitaciones que se pueden apuntar a esta documentación, podemos identificar:

- Presenta un instrumento de medida de la incapacidad algo complicado en su uso: se han de combinar varios factores en el juicio, lo que puede dar lugar a la convivencia de criterios divergentes de juicio.
- En un listado de prioridades de necesidad de atención, esta ficha permite identificar los que son objeto de atención por parte del servicio y los que no lo son, pero

no permite una mayor finura de juicio que pueda establecer prioridades en el caso de que se produzca una lista de espera.

— A la hora de establecer el programa de atención a cada caso, la ficha no deja espacio físico para el planteamiento de objetivos de la atención, lo que de hecho se traduce en que no se recuerda explícitamente la necesidad de dar unos objetivos a la actuación del servicio.

— No existe espacio físico para seguimientos del caso en atención, ni tampoco hay planteada ninguna metodología para llevarla a cabo.

— No existe espacio físico para la evaluación del caso en atención: segunda toma de datos tras un período de disfrute del servicio y nuevo replanteamiento del tratamiento.

— No existe un documento que permita hacer conocer al auxiliar domiciliario qué tipo de atención: objetivos, tareas, plazos, etc., debe prestar en cada caso.

2. En el caso de Gipuzkoa, la documentación que recomienda la Diputación permite identificar al usuario, recoger datos que posibiliten establecer un juicio sobre su estado de necesidad. Permite controlar el tipo de atención prestada en cada caso y los gastos que ello supone. Permite el control económico del gasto ocasionado por el servicio. Permite, igual que lo hacía la documentación de Bizkaia, una clasificación de los presuntos usuarios objeto del servicio y los que no lo son.

Entre las limitaciones que podemos apuntar a esta documentación están:

— Igual que en Bizkaia, el método usado para medir el nivel de incapacidad puede plantear problemas de uso.

— Igualmente, tampoco permite hacer una clasificación de grados de necesidad en una hipotética lista de espera.

— No posibilita un seguimiento del caso, ni una evaluación de resultados, ni un planteamiento de atención con objetivos y tareas precisos.

3. En el caso de Araba la documentación existente permite la recogida de datos para juzgar el estado de necesidad del presunto usuario. Permite una segunda recogida de datos que da pie a la evaluación de resultados de la atención. Permite el seguimiento del caso en atención: prestación efectiva de los servicios y satisfacción del usuario, a través de la encuesta al usuario. Permite el planteamiento de los objetivos que va tener la atención de cada caso, las tareas que se deberán realizar y una previsión del tiempo de atención.

Entre las limitaciones que podemos apuntar a esta documentación está:

— No permite establecer fácilmente una clasificación entre los que son objeto del programa y los que no lo son.

— No permite establecer una graduación de necesidades entre presuntos usuarios en la situación de una hipotética lista de espera.

SAD EN LAS CAPITALES DE TERRITORIOS

Como sucedía en el caso de los programas de las tres Diputaciones Forales, tampoco en el caso de los ayuntamientos existen grandes diferencias a nivel de declaraciones de principios, objetivos generales, personal a disposición del programa y prestaciones del servicio. Las diferencias más importantes se sitúan en:

En cuanto a las competencias de cada ayuntamiento, tanto el de Bilbao, como el de Donostia, son ejecutores del servicio, pero a nivel de programación y presupuestación dependen de su respectiva Diputación Foral. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es el total responsable de su programa, incluida la financiación.

El nivel de elaboración conceptual del programa se podría decir que es algo superior en Vitoria-Gasteiz, al que se da en los otros dos casos.

En cuanto a la documentación disponible en cada programa (dejando de lado el caso de Donostia, asimilable al de Bilbo, pero además para el que contamos con escasos datos):

1. La documentación del Ayuntamiento de Bilbo, consistente en un baremo de evaluación de necesidades, que incluye datos de localización del usuario, y una hoja resumen del caso y planteamiento de objetivos de la atención y tareas a realizar por el auxiliar doméstico, permite: la recogida de datos para el estudio del caso, la clasificación del presunto usuario en una lista de prioridades de atención (el solicitante consigue una puntuación), el planteamiento de la atención con objetivos y tareas a realizar.

Entre las limitaciones que plantean están: no posibilita el seguimiento del caso ni la toma de datos tras un tiempo de atención para un evaluación de resultados del tratamiento.

2. La documentación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, consistente en una ficha social, un documento de evaluación gráfica de autonomía, una encuesta de evaluación de servicios prestados, una hoja de planteamiento de objetivos y tareas a realizar, permite: la identificación y localización del usuario, la recogida de datos para valorar su estado de necesidad, el planteamiento de los objetivos y las tareas de la atención, el seguimiento del caso, la evaluación de resultados del tratamiento y de la prestación del servicio.

Entre las limitaciones que plantea está: no permite la clasificación de los presuntos usuarios en beneficiarios del servicio y no beneficiarios, ni de aquellos según prioridades de atención. Además, el modelo propuesto para el estudio de necesidades requiere mucho tiempo para su cumplimentación y exige un conocimiento detallado del caso.

Como conclusión de este capítulo podríamos señalar el interés de combinar:

1) la aportación alavesa en favor de instrumentos que propicien el seguimiento de los casos y la evaluación de resultados (esto requiere un mayor hincapié, por parte de Bizkaia y Gipuzkoa, en el planteamiento de la atención a cada caso como un programa: con objetivos, plazos, etc., y 2) la aportación vizcaína y guipuzcoana de instrumentos que permitan identificar a los que son usuarios del servicio y a los que no lo son, y con la aportación del Ayuntamiento de Bilbo que permite hacer una graduación de prioridades entre los presuntos usuarios del programa.

Arantza Larizgoitia

BIBLIOGRAFÍA

- CARMONA, J. A.:** 1977. "Los indicadores sociales hoy". CIS, col. Monografías. Madrid.
- CORRAL, L; DÍAZ, A.; SARASA, J.:** 1988. "Seguimiento de la Gestión de los Servicios Sociales Comunitarios: propuesta de un sistema de indicadores". Siglo XXI. Madrid.
- DÍAZ, A.; PINERO, A.; RESTREPO, P.:** 1986. "Un modelo de ficha social. Manual de utilización". Siglo XXI. Madrid.
- DÍAZ, A.; RESTREPO, P.:** 1987. "Dos documentos básicos en trabajo social. Estudio de la aplicación del informe y la ficha social". Siglo XXI. Madrid.
- MIRANDA, M. J.:** 1985. "Análisis sociológico del inter-namiento de ancianos". Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Sociología. Col. Bienestar Social. Madrid.
- O.C.D.E.:** 1981. "Programa de la O.C.D.E. de la elaboración de indicadores sociales. Medida del bienestar social". I.N.E. Madrid.
- PINEAULT, R.; DAVELUY, C.:** 1987. "La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias". *Mason, S. A.*, col. Planificación y Gestión Sanitarias.
- RESTREPO, P.:** 1988. "Metodología de la evaluación de los servicios sociales. Desarrollo de un sistema de información". Inédito. Curso sobre "Metodología de la evaluación de los servicios sociales". Cruz Roja Española. Instituto de Estudios y Formación. Madrid. 1988.
- SAIZARBITORIA, R.:** 1987. "El baremo de necesidades de asistencia doméstica: el ejemplo francés". *Zerbitzuan 3.*. *Revista de Servicios Sociales*. Consejo Vasco de Bienestar Social. SUS, págs. 20-32.