

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACION DE SERVICIOS SOCIALES

La Ley 6/1982 del Parlamento Vasco sobre Servicios Sociales, ha generado cambios que han requerido adaptaciones por parte de las Instituciones que quedan reguladas mediante dicha Ley.

Anteriormente a esta Ley, no existía un compromiso ideológico que exigiera responsabilidades frente a los Servicios Sociales. El solo hecho de ofrecer un Servicio o de existir como tal, era suficiente para ser considerado como adecuado; y la responsabilidad y la calidad se medían por el número de usuarios atendidos.

Actualmente las cosas están cambiando, la llegada de nuevos conceptos de gestión administrativa, nuevas ideologías relacionadas con los Servicios Sociales, un consumo más activo por parte de los clientes, la llegada de profesionales más orientados hacia la investigación y la evaluación, etc. Todo ello influye en la práctica diaria de nuestro trabajo en la Secretaría de Servicios Sociales. Pero antes de describir qué es lo que se está haciendo en materia de evaluación desde nuestro organismo, vamos a tratar de analizar, de forma muy breve, cual ha sido la práctica evaluativa en algunos de los países que cuentan con Estados de Bienestar desarrollados.

La práctica de evaluar los programas y las políticas públicas, corre paralela a la introducción de reformas racionalizadoras de los procesos de decisión y presupuestación públicos, aún cuando va ha tener diferentes formas de articulación y diferentes objetivos a lo largo del periodo de

tiempo que en este artículo se analiza: 1960-1990.

1. ANTECEDENTES DE LA EVALUACION: PERIODO 1960-1970

Es en USA donde existe una trayectoria más dilatada en la aplicación de la evaluación a las políticas, programas y servicios públicos. La evaluación comenzó a desarrollarse allí como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de programas como «Guerra contra la Pobreza» y «Great Society» puestos en marcha por el presidente Johnson durante los años sesenta. Estos programas significaban la intervención del gobierno federal en áreas como la educación, la salud, la vivienda, la política social, etc., áreas éstas gestionadas hasta entonces por los diferentes estados o por organizaciones privadas. En este contexto, tanto los detractores de las nuevas políticas sociales, como sus defensores, se interesan por la evaluación. Unos esperaban que la evaluación apoyara sus propuestas de oposición a la creciente intervención y gasto público; para otros, la evaluación podría servir como justificación y legitimación, incrementando la credibilidad de los programas frente a sus críticos, también podía representar un soporte externo a la pregunta de la opinión pública en cuanto a la actividad de la Administración.

Otra influencia muy importante para el desarrollo de la evaluación en USA es la que se refiere al intento, ya en la década

de los años cincuenta, por parte del Departamento de Defensa de racionalizar la presupuestación y la gestión de sus programas. Para ello desarrollaron el Programming, Planning and Budgeting System (PPBS), que pretende organizar el gasto presupuestado en función del producto final. El éxito del PPBS en el Departamento de Defensa indujo al presidente a extender su aplicación a todas las agencias del gobierno federal, y por lo tanto a las nuevas políticas sociales. Pero como señala Chelimsky (1985), la falta de desarrollo de medidas de output de los programas sociales fue un obstáculo que PPBS no pudo superar; aún cuando se reconoce que este método contribuyó a desarrollar una cultura de análisis y evaluación en relación con el proceso de toma de decisiones políticas, que se mantiene en la actualidad. Para algunos autores (Wagner y Wollmann, 1986), el Congreso estadounidense utilizó la evaluación como control del presidente y su gobierno, así como de las burocracias federales.

En Canadá la evaluación comenzó a desarrollarse de manera informal, y ciertos programas reconocían ya en la década de los sesenta, la necesidad de realizar estudios de evaluación a fin de determinar su impacto real; tal fue el caso de las políticas de Formación Profesional, o del Institute on Mental Retardation, que en 1969 editó el PASS (Método para Evaluación Cuantitativa de los Servicios Sociales). Se contó también, en el caso canadiense, con el apoyo de las reformas que supusieron la introducción del PPBS.

En la antigua RFA, será la llegada al poder a finales de los sesenta de una coalición formada por cristianodemócratas y socialdemócratas, lo que generará un impulso a las reformas de las políticas públicas en una variedad de dominios (educación, salud, infraestructuras, renovación de áreas urbanas deterioradas, etc.). Emerge todo un grupo de nuevas políticas, que se ven acompañadas de un gran impulso hacia la modernización de las burocracias, a fin de fomentar sus capacidades de información y análisis (Wollmann, 1990). Wollmann señala que en este periodo se produce en el gobierno alemán una científicización, en cuanto que se convierten en grandes recopiladores de datos, que una vez analizados se incorporan a la planificación.

En Suecia, a mediados de los sesenta se introduce el PPBS en la Administración y se remarca su importancia como elemento de descentralización y mejora, más

que como elemento de racionalización central del proceso de presupuestación.

En Francia, el reformismo gaulista de los años sesenta pretende una modernización de las burocracias y utilizó en esta época a investigadores sociales como recursos de análisis de datos-información, con fines de apoyo a la planificación.

2. PERIODO 1970 - 1980: INSTITUCIONALIZACION DE LAS TAREAS DE EVALUACION

La dinámica marcada en los años sesenta se ve interrumpida hacia 1973 - 74. La crisis económica y fiscal que sopor-tan los países del oeste industrializado incide en profundos cambios para las economías nacionales y para sus presupuestos. En este contexto se frenan las reformas iniciadas en el periodo anterior. Hubo problemas presupuestarios y crecieron los gastos sociales, sobre todo los subsidios por desempleo. La orientación dominante trata de comparar los beneficios derivados de las inversiones en programas sociales con sus costes, con el propósito de legitimar las reducciones presupuestarias o incluso la supresión de algunos programas. Cada vez se cuestiona más la expansión continuada del Estado de Bienestar, de los Programas Sociales. La creciente intervención pública característica del periodo anterior, fue considerablemente limitada, aunque el gasto público continuara creciendo como consecuencia de la inflación (Ballart, 1992). Será en este periodo y con este escenario de fondo, cuando se produce la institucionalización formal de la evaluación.

La institucionalización formal de la evaluación se desarrolla con características diferentes según los países que se analicen. En USA, será el Parlamento el que toma la iniciativa, utilizando para ello al Tribunal de Cuentas como soporte técnico; en Canadá también será el Parlamento el que tome la iniciativa por medio de la Auditoría General. En otros países, donde los Tribunales de Cuentas han sido considerados históricamente como un órgano del poder ejecutivo, caso de la antigua RFA, o donde sus miembros proceden de la judicatura o la administración como es el caso de Francia, los Tribunales de Cuentas no han realizado una actividad susceptible de ser incluida en el ámbito de la evaluación (Ballart, 1992). Como excepción a esta tendencia cabe señalar los casos de Suecia y Reino Unido, donde los Tribunales de Cuentas si extienden sus

tareas a actividades evaluativas (en Suecia desde mediados de los sesenta y en el Reino Unido desde 1983). Cuando es el poder ejecutivo quien impulsa la evaluación, ésto se realiza desde los Ministerios de Hacienda y suele estar acompañado de la introducción del PPBS.

En Canadá, a principio de los años setenta, se crea una unidad dentro de la comisión interministerial de Hacienda, para la realización de evaluaciones con carácter centralizado. En 1978 la unidad se disolvió y dio lugar a un debate que duró años, y que J. Mayne (1992), antiguo miembro de esta comisión resume: el éxito de la unidad de evaluación residió en conseguir que llegaran a la Administración un número importante de profesionales cualificados, muy versados en técnicas analíticas, pero tuvo una influencia muy reducida en las decisiones tomadas en la esfera central. Para este autor, la estrategia centralizada de las tareas de evaluación produce: a) dificultad para acceder a la información, ya que con frecuencia no se consigue la colaboración necesaria de los organismos afectados por la evaluación, y con ello la credibilidad de las evaluaciones se ve reducida; b) esta falta de colaboración impide participar en el proceso, así como desentenderse de él a los propios organismos afectados, con lo cual se deslegitima el resultado de la evaluación. A partir de 1977, la evaluación en Canadá se delegó en los departamentos ministeriales, con esta decisión estratégica, el sistema de evaluación se descentralizó, teniendo cada departamento su grupo de evaluación, y quedando en la comisión de Hacienda un pequeño grupo para ofrecer asesoramiento, asistencia técnica, formación y control de las prácticas evaluativas departamentales.

En la antigua RFA, el Ministerio de Hacienda podía pedir estudios específicos sobre evaluaciones concretas. Aún así algunos ministerios crean sus propias unidades de evaluación interna, mientras otros contratan las evaluaciones a expertos externos a la administración.

En Holanda, es el Ministerio de Hacienda el que impulsa los estudios de evaluación.

En Suecia no existe en este periodo una estructura central de evaluación, ya que la introducción del PPBS, durante el periodo anterior, siempre se utilizó como mecanismo de descentralización. La evaluación se realiza de forma muy fragmentada, en la medida que se produce en distintos niveles de gobierno, y a su vez, en

múltiples comisiones, así como a nivel local (Ballart, 1991)

3. PERIODO 1980-1990

En EEUU, este periodo está marcado por las presidencias de Reagan y Bush, que se caracterizan por una reducción de los gastos nominales y la continuación del análisis y la evaluación, pero con los objetivos políticos que ya se habían dibujado a partir de la crisis de los setenta. Se sigue cuestionando la expansión de los programas sociales y la evaluación recibe otro mandato consistente en la realización de aproximaciones economicistas y managerialistas de orientación neoliberal o neoconservadora (Wollmann, 1990).

En Canadá, se cuenta con un sistema de evaluación institucionalizado y descentralizado. Existen unidades internas en cada departamento y un pequeño núcleo central (12 personas) que ofrecen asesoramiento y asistencia (desde métodos de evaluación, hasta 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 evaluadores, controlan la práctica de la evaluación, asesoran a la comisión de Hacienda y a sus funcionarios en materia de evaluación.

En Gran Bretaña, en 1983 se creó la el National Audit Office dependiente del gobierno, con el objetivo de hacer de la auditorias de gestión una práctica habitual en la administración británica. Se pasa de la evaluación en un sentido muy amplio, a la revisión de procedimientos de gestión administrativa muy concretos.

En la antigua RFA, los socialdemócratas son sustituidos en 1982 por cristiano-demócratas y la evaluación sigue siendo aceptada y aplicada. Se asume el enfoque de «ingeniería social» (Wollmann, 1990). El Parlamento utiliza la evaluación como control del gobierno y constantemente pide informes sobre políticas y programas.

En Francia, el ministerio de Economía y Finanzas, reunió una serie de expertos de distintos países, con el propósito de hacer balance de la práctica de la evaluación en Francia y de promover la reflexión metodológica y estratégica en torno a las necesidades de evaluación. Tres años más tarde se publicó el informe Deleau (Evaluer les Politiques Publiques). Las tareas de evaluación en Francia, aún haciéndolo a través de organismos centrales (Comisio-

nes Nacionales de Evaluación de Universidades, de Investigación, del Ingreso Mínimo de Inserción, etc.), supone un acercamiento del modelo francés al sueco, ya que se centran más en la evaluación de programas y servicios que en la evaluación de políticas sociales.

En Suecia, la evaluación de políticas y el análisis de sus posibles alternativas se realiza, bien en el seno de comisiones nacionales designadas por el gobierno, o bien en el seno de comisiones de investigación que crean los ministerios y las múltiples agencias administrativas de la que éstos se sirven para actuar. A nivel local, las federaciones de municipios cuentan con servicios de investigación propios, que promueven estudios sobre la eficacia de la administración municipal (Ballart, 1991)

En Holanda, en 1982 se creó la oficina de coordinación metodológica y de difusión de trabajos en materia de análisis de políticas públicas. Tienen una función de soporte y de estímulo hacia el desarrollo de evaluaciones sobre los efectos de las políticas, de la estructura organizacional y de los procedimientos administrativos de los servicios públicos (Ballart, 1992).

4. CENTRALIZACION / DESCENTRALIZACION DE LAS TAREAS DE EVALUACION

El binomio centralización / descentralización es un equilibrio evolutivo según el régimen político y burocrático en el que se desarrolla. La descentralización de tareas evaluativas se puede analizar a través de dos países en los que se han realizado procesos de descentralización: Canadá y la antigua RFA.

En Canadá, ya desde 1977 y posteriormente ratificado en 1991, los directores de cada organismo están obligados a establecer una función de evaluación, a fin de evaluar periódicamente los programas y utilizar esta información para mejorar o interrumpir los mismos (Mayne, 1992). Este modelo ha sido ampliamente criticado y se han revisado muchos de los informes generados, tanto desde la Universidad como desde el Senado. Tras estas revisiones se ha apuntado que: a) la calidad de los procedimientos es muy heterogénea, b) los organismos suelen evitar analizar cuestiones básicas pero delicadas, c) la evaluación se mide por las expectativas que genera, con independencia de que tengan o no relación con lo que intentaba conseguir el sistema de evalua-

ción. Mayne (1992) considera que lo que han aprendido en Canadá sobre evaluación es que: la evaluación no es una actividad neutral dentro de los organismos, si se quiere que la evaluación forme parte de la cultura de los organismos todas las partes implicadas deberán tener la oportunidad de poder participar en el proceso evaluativo.

El análisis del caso de la antigua República Federal de Alemania, donde también se desarrollaron procesos de descentralización de tareas de evaluación, Wollmann (1990) opina que la evaluación realizada de forma descentralizada ha tenido un papel más pequeño que la realizada a nivel central. Para este autor, en Alemania se está dando un proceso importante de cambio en la utilización de la evaluación realizada a nivel local o descentralizado. Los promotores de la evaluación a nivel local los sitúa en los consejos de barrio, que presionan para recibir informes sobre la actividad municipal. Considera que la evaluación está siendo utilizada como un instrumento para los alcaldes, que la aprovechan para ejercer su liderazgo sobre departamentos y agencias sectoriales. Ha surgido la figura del Controller como función de evaluación, pero no situada en la línea administrativa, sino dependiendo directamente del alcalde.

5. ALGUNAS CUESTIONES TEORICO-METODOLOGICAS

Como recuerdan en varias ocasiones los autores consultados, evaluación puede querer decir muchas cosas y entenderse de muchas maneras; podrá ser objeto de uso y abuso en las organizaciones.

Una de las maneras de entender la evaluación es como una investigación de tipo valorativo sujeta a las premisas del método científico propio de las ciencias sociales. Entendiéndola de esta forma se dispone de diversos métodos, diferentes en cuanto a su rigor, en cuanto al periodo de tiempo necesario para su ejecución, en lo relativo a su coste. Cualquiera método que se elija tendrá limitaciones, por esto se han utilizado en muchas evaluaciones múltiples líneas de prueba, con lo que aumenta la credibilidad de los resultados.

Una aportación metodológica muy importante fue la que proporcionó el Coleman Report en 1966. Fue uno de los primeros estudios evaluativos que aplicó la metodología de las ciencias sociales al análisis y evaluación de programas públi-

cos. Fue patrocinada por el departamento de Educación a petición del Congreso de EEUU. Hasta el Coleman Report, los estudios realizados en el área de Educación se centraban en el análisis del proceso de la educación pública. Se examinaba en número de alumnos por aula, las asignaturas, los métodos pedagógicos, las bibliotecas, los laboratorios, etc.; ya que se pensaba que aumentando la cantidad y la calidad de los inputs educacionales, los estudiantes aprenderían más. Pero Coleman, centró su atención más en el impacto que en el proceso, preguntándose si efectivamente más inputs producen mejor educación. Sus conclusiones apuntan a que las escuelas tienen efectos diferentes en función de los antecedentes del estudiante y del nivel de su grupo de compañeros. Los efectos de las escuelas están más correlacionados con factores que el sistema escolar no controla, que con los que quedan dentro de su ámbito.

Este tipo de análisis sobre las relaciones entre diversas variables y los resultados obtenidos, se mostró como una aproximación válida al concepto de evaluación de los efectos—impactos de las políticas públicas (Ballart, 1992).

Por otro lado, conceptualizar y medir los efectos es tarea difícil. Existen efectos inmediatos, a medio o a largo plazo. La cadena de efectos puede extenderse mucho; la investigación de este tipo de consecuencias o cadenas de efectos se complica a medida que se quieren conocer efectos subjetivos y remotos. La dificultad radica en realizar la medición de forma conceptualmente adecuada y empíricamente factible. En evaluación los problemas comienzan cuando ya se tienen los datos de base para la investigación, es a partir de aquí cuando comienza el proceso de conceptualización y la elaboración de medidas adecuadas a fin de conocer los efectos.

Existe una corriente de opinión que diferencia la investigación evaluativa de la evaluación de políticas, programas o servicios. Analizar esta corriente de opinión proporciona una clarificación importante sobre la evaluación. Desde esta perspectiva, la evaluación no pretende ser una forma de investigación de las ciencias sociales. Se entiende la evaluación como una actividad realizada por y para la administración, y suele estar centrada en cuestiones de proceso de producción de servicios sociales. Desde la perspectiva de la evaluación entendida como investigación social valorativa, no sólo importa el proceso de producción, sino también otras

cuestiones referidas fundamentalmente al impacto de los programas en la población.

En apoyo de las evaluaciones que se ocupan de cuestiones referidas al impacto cabe citar a C. Offe (1990), cuando señala que en el modo de producción administrativa de servicios sociales no se producen objetos, se producen impactos; la producción se transforma en impacto. La política social no produce por sí misma calidad de vida, sino que produce impactos sobre la calidad de vida de las personas. Offe precisa todavía algo más cuando añade que: existen dos tipos de ciencia social; la ciencia social liberal que es distante de la práctica social, se define como ciencia y nada más que ciencia y acaba convirtiéndose en legitimadora del status quo. En contraposición a este modelo señala la ciencia social crítica, que no está separada de los conflictos sociales y políticos reales, se convierte en una crítica normativa indirecta. Puede llegar a promover en los grupos sociales una conciencia sobre la necesidad de compromisos más adecuados y deseables para la toma de decisiones. Desde la ciencia social liberal se aportará consejo preciso e información práctica a los administradores y responsables políticos, pudiéndose convertir en propiciadora de liderazgo político, como Wollmann (1990) describe que ha sucedido en los ayuntamientos alemanes. Desde este enfoque se tiene el riesgo de caer en un círculo autorreferencial, muy interesado en mejorar el proceso de producción de servicios sociales, pero desinteresado de analizar los resultados, los impactos generados en la población.

Al situarse en una perspectiva de ciencia social crítica, no se podrá prescribir legítimamente el mejor modo de actuar, pero se puede estimular la inventiva y la fantasía de los actores sociales sobre formas alternativas y más adecuadas para la toma de decisiones (J. Keane, 1990). Desde esta posición se abandona la perspectiva autorreferencial, para pasar a posiciones abiertas al entorno, abiertas a la participación de todos los actores implicados.

6. NUESTRA EXPERIENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DIPUTACION FORAL DE ALAVA

En 1990 se comenzaron a realizar tareas de evaluación. Se empezó con «modestas» evaluaciones, tal vez algo «inge-

nuas». La preocupación inicial fue conocer el grado de satisfacción de las personas que utilizaban los programas y servicios y desde esta preocupación se evaluaron el programa de Ayuda a Domicilio, los Centros de Día para personas ancianas y pequeñas residencias de Tercera Edad.

Estas experiencias iniciales nos van introduciendo en una línea de trabajo donde las actividades de evaluación van tomando un marcado carácter progresivo; de forma que la evaluación se hace obligatoria para todo nuevo programa, a la vez que se continúa la evaluación del conjunto de servicios existentes. Comienza el interés por utilizar procedimientos de evaluación acreditados, ya que no queremos desaprovechar el trabajo y los conocimientos que otros evaluadores, en otros países, han desarrollado durante los últimos 30 años; la preocupación inicial por el grado de satisfacción de las personas usuarias, ha ido convirtiéndose en una preocupación por garantizar el Control de Calidad sobre nuestro trabajo (Loza, J. 1992).

Las actividades concretas sobre evaluación que se han desarrollado, bien desde la Secretaría de Servicios Sociales o utilizando evaluadores externos a la Institución son:

- Evaluación de la red Residencial de Tercera Edad, con evaluaciones monográficas sobre: Residencia Txagorritxu, Residencia Amurrio, Residencia Salvatierra y Residencia Oión. También una evaluación de carácter global sobre toda la red de residencias.
- Evaluación de la red de Centros Ocupacionales, con estudios monográficos sobre Centro Ocupacional Ariznavarra y Centro Ocupacional Lantze.
- Evaluaciones sobre programas específicos: Programa de Bono-Taxi.
- Evaluaciones sobre programas de la Comunidad Europea en los cuales participamos: Programa Helios, Programa NOW.
- Actualmente está en proceso de evaluación la Residencia para personas con Minusvalías Psíquicas Profundas Etxebidea.

En cuanto a qué hemos aprendido de todo este trabajo; en primer lugar hemos aprendido sobre nosotros mismos, sobre qué es lo que hacemos y cómo lo hacemos, hemos detectado algunos de nues-

tros puntos fuertes y débiles. También hemos aprendido algunas cosas sobre el impacto que nuestra actividad genera en las personas usuarias. Por supuesto, somos conscientes de que nos queda mucho por aprender y mejorar, no hemos hecho más que empezar, pero la línea de trabajo evaluativo está consolidada en nuestra organización.

Susana Córdoba Merino

Bibliografía

- AUDIT COMMISSION, *Evaluation of Social Services. The Audit Commission Approach*. Discussion Paper.
- BALLART, X. *¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos?. Aproximación sistemática al estudio de casos*. Ed.: Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección: Estudios. Serie: Administración del Estado. Madrid, 1992.
- DERLIEN, H.V. *Program Evaluation in the RFA*. Ed.: Rist, 1990. (citado en Wollmann, 1990).
- *Génesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective*. Ed.: Rist, 1990 (Citado en Wollmann, 1990).
- HELLSTERN, P. Y WOLLMANN, H. *The Contribution of Evaluation to Administration*. Ed.: Levine, 1981 (Citado en Wollmann, 1990).
- KEANE, J. Capítulo de Introducción a Contradicciones en el Estado de Bienestar (op. Cit. Ofte,C. 1990).
- LOZA, J. «Evaluación de Programas de Servicios Sociales en el ámbito de la Diputación Foral de Alava». Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Modernización de las Administraciones Públicas*, Area de «Gestión y Evaluación de Políticas Públicas». Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.
- MAYNE, J. *La Evaluación en la Administración: la experiencia canadiense*. Ponencia presentada en la *Conferencia Internacional sobre Evaluación de Programas Sociales*. Madrid, 1992.
- OFFE, C. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alanza Editorial. Madrid, 1990.
- WOLLMANN, H. «The development of evaluation on the national and local levels—in comparative perspective—». Ponencia presentada en el *Symposium en Evaluación de Programas y Servicios Sociales*. Organizado por la Fundación Universidad y Empresa. Madrid, 1990.