

# *Sistemas de información y evaluación de programas sociales*

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

## **Introducción**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### La evaluación en el proceso de planificación

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### Registros de la información

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

#### *Garantizar la intimidad*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

**REGISTRO ALBERGUE MUNICIPAL**  
 Centro Municipal de Informática

Registro | Atenciones Especializadas | Ayudas

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

Nombre: ALFRED GENIUS      Apellidos: AAA      Autoriz.:

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

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

Lugar Nac.: ZARAGOZA      Nación: ESPAÑA

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

Domicilio: ALONSO V 30      Lugar: PATIO albergue

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

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

### Utilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### *Validez / fiabilidad*

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

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

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

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

---

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

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

### *Facilidad*

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

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

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

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

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

### **Tratamiento de la información**

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

---

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

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

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

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

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

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

### *Útil para todos los profesionales implicados*

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

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

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

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

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

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

### *Fácil*

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

### *Operativo*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

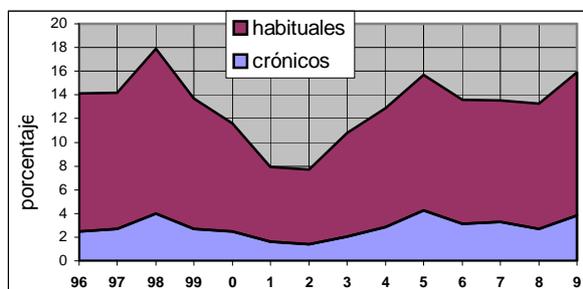
Pero si estos son los "crónicos", contemplamos también una franja de "pre-cronicidad", a los que consideramos "habituales". El criterio, en este caso, es básicamente topológico (de proximidad). Es decir, trasladado al recuadro anterior, aquellas casillas que limitan con las que hemos definido de cronicidad.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

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

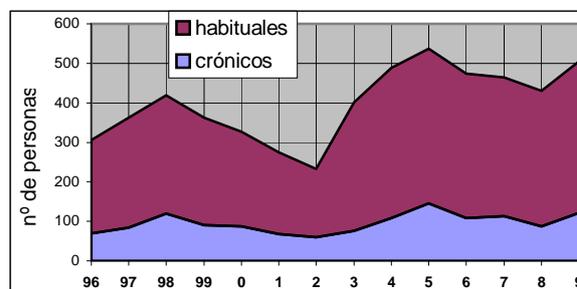
Habituales		Crónicos	
Número	%	Número	%
383	12,1 %	122	3,8%

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

Porcentaje de usuarios habituales y crónicos (1996 / 2009)



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



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

### Presentación de la información

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

#### *Carácter público*

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

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

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

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

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

### *Memorias*

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

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

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

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

### *Ideas-Opiniones*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

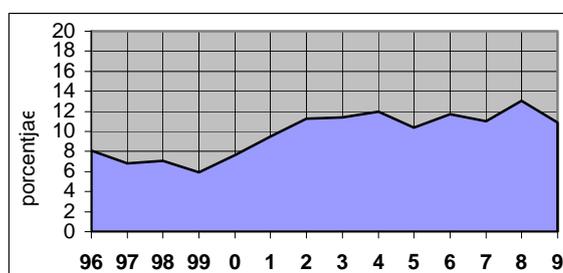
### *Tendencias*

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

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

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

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



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

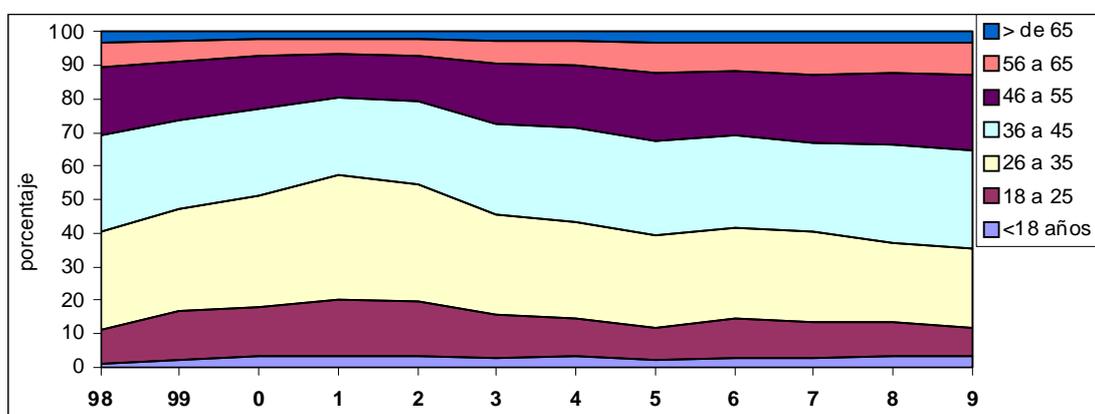
o a afirmar lo contrario en 2007, a la vista de su descenso? En 2008 se rompe, por primera vez, ese techo del 12 %. Pero en 2009 el porcentaje vuelve a situarse en ese intervalo de "normalidad", con un 10,9 %.

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

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

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

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



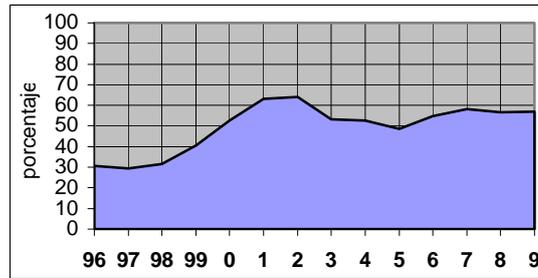
Un gráfico como este permite realizar interpretaciones mucho más motivadas y con perspectiva, que si nos limitásemos a constatar la relación de un ejercicio con el inmediatamente anterior ¿Alguien podría repetir, a la vista de esta tendencia, ese lugar común tan extendido de que *cada vez son más jóvenes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

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

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

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

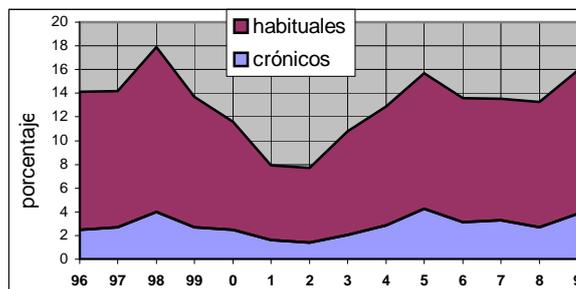
Porcentaje de personas de nacionalidad extranjera sobre el total de personas que utilizan el Albergue (evolución anual)



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

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

Porcentaje de usuarios habituales y crónicos (evolución anual)

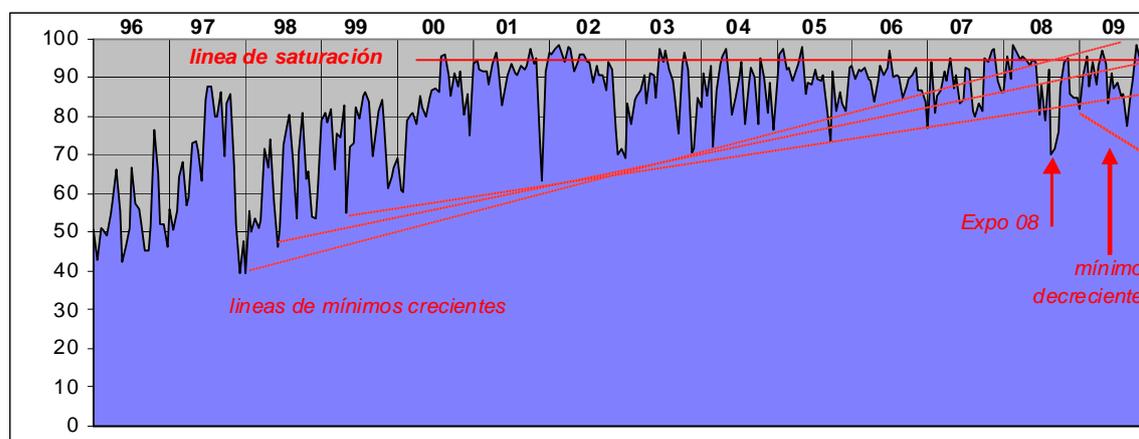


Pues bien, en este gráfico de tendencias de cronificación, esta hipótesis se ve plenamente confirmada, y así a partir de 2002, como se predecía, el porcentaje de usuarios "habituales" experimenta una tendencia ascendente durante cuatro años, en correspondencia con lo que ocurre en la tendencia de "usuarios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

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

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

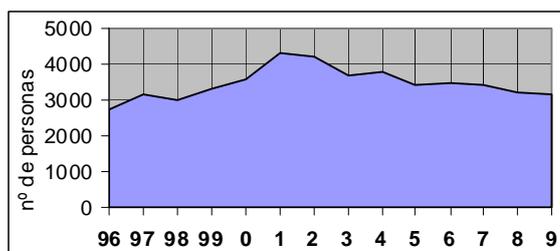
Porcentaje global de ocupación del Albergue Municipal de Zaragoza  
-1 de enero de 1996 a 31 de diciembre de 2009-



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

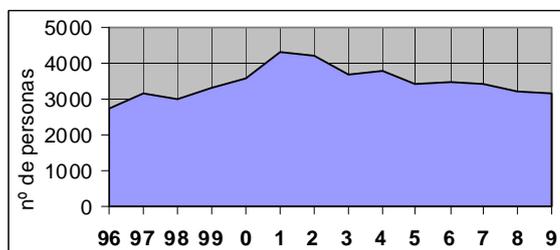
tendencia como ese en una situación de crisis ¿es que la crisis económica no está llevando más gente a la calle? A la vista de estos datos, no. La situación económica por si sola no hace que una persona se vea en la calle; las redes familiares –el otro eje de la integración- parece que están funcionando.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

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



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

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



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

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

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

### *Panel de Control*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **Bibliografía citada**

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