

CUADERNOS TÉCNICOS DE SERVICIOS SOCIALES

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE SERVICIOS SOCIALES

CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES



Comunidad de Madrid

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE SERVICIOS SOCIALES



Comunidad de Madrid
CONSEJERÍA DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES



Esta versión forma parte de la Biblioteca Virtual de la **Comunidad de Madrid** y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma.



www.madrid.org/publicamadrid

AUTORAS:

M^a José Hernán Montalbán
Mónica Díaz López

COORDINACIÓN TÉCNICA

José Luis Martín-Caro Hernández
S^o Coordinación y Apoyo Técnico
Consejería de Familia y Asuntos Sociales

IMPRIME

B.O.C.M.
Tirada: 2.000 ejemplares
Edición: 10/2004

Depósito Legal: M-53.359-2004



Presentación

En los últimos años, la planificación se ha convertido en uno de los instrumentos básicos para el desarrollo de la acción social en la Comunidad de Madrid. Esto se demuestra por la elaboración y puesta en marcha de planes dirigidos, entre otros, a la infancia y la adolescencia, a los mayores, a las personas en situación de exclusión, a los inmigrantes, a las personas con enfermedad mental crónica y a las personas con discapacidad. Planificar es facilitar a los poderes públicos una metodología de trabajo que permita dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, estudiando la situación actual de los grupos a las que prestamos nuestros servicios, dando participación a todos los implicados o conocedores de nuestra área de actuación, anticipando los acontecimientos y situaciones que pueden afectar a los colectivos más desfavorecidos. Finalmente implica pensar e imaginar propuestas que mejoren la situación de las personas más vulnerables.

Sin embargo, lo reciente de este proceso ha imposibilitado diseñar, hasta ahora, esquemas de trabajo y modelos de planificación comunes, lo que repercute tanto en la puesta en marcha de los planes como en su seguimiento y evaluación.

Por tanto, era imprescindible que, de cara al futuro, se fijaran las directrices básicas para homogeneizar los procesos de planificación sectorial, con la aspiración de proporcionar un método y unos criterios comunes. Este es, precisamente, el objetivo del documento técnico que se presenta: aportar las herramientas conceptuales, metodológicas y prácticas necesarias para guiar el proceso de elaboración de los planes de servicios sociales.

Por otra parte, este impulso planificador queda refrendado en la nueva Ley de Servicios Sociales, que contempla la realización de planes dirigidos a los distintos sectores de atención social¹. Asimismo, la norma fija unos contenidos mínimos que han de tener dichos planes, promueve la planificación en otros niveles territoriales y administrativos² y señala la trascendencia que tiene la planificación estratégica, a fin de cumplir los objetivos del sistema de servicios sociales³.

La planificación no es un acto espontáneo, por definición la planificación es aquello sobre lo que hemos reflexionado, valorando las ventajas e inconvenientes de todo lo que queremos desarrollar. Planificar requiere realizar una secuencia ordenada de tareas que desembocarán en la elaboración de un documento escrito, que servirá de guía para actuaciones venideras. Sin embargo, un plan no es un fin en sí mismo sino un instrumento para llevar a cabo las acciones que ayuden a mejorar el nivel de bienestar de las personas, que es el objetivo último de la planificación.

Es deseo de esta Consejería que el documento sirva de guía a los profesionales que han de hacerse cargo de la elaboración de los planes y que cumpla la finalidad para la que ha sido realizado: dotar de un marco metodológico y conceptual común a la planificación de los servicios sociales, de forma que se pueda ir acumulando el conocimiento y la experiencia necesarias para hacer planes cada vez mejores y más efectivos.

Beatriz Elorriaga Pisarik
Consejera de Familia y Asuntos Sociales

¹ Artículo 49 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

² Ver Título III de la Ley, dedicado a la Planificación de los Servicios Sociales.

³ Artículo 48 de la Ley 11/2003.

AGRADECIMIENTOS

No queremos perder la oportunidad de agradecer a nuestra compañera y amiga Lourdes Gaitán sus valiosas aportaciones y sugerencias a este trabajo, así como el apoyo que de ella hemos recibido tanto en esta ocasión como en muchas otras.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	11
I. LA PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES	15
I.1 El concepto de planificación	17
I.2 Planificación social y planificación de Servicios Sociales	18
I.3 El proceso de planificación y los planes	20
I.4 Criterios utilizados en la definición de planes	22
I.5 Los contenidos básicos de un plan	24
II. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PLAN	27
II.1 El equipo de planificación	29
II.2 El proyecto para la elaboración del plan	30
II.3 La participación	32
III. FASE DE ANÁLISIS	35
III.1 Estudio de necesidades	37
III.1.A ¿Qué son las necesidades?	37
III.1.B Aspectos implicados en su estudio	39
III.2 Estudio de los recursos de atención	46
III.2.A Inventario de recursos	47
III.2.B Cobertura de los recursos y características de los usuarios.....	49
III.2.C Análisis de la demanda	50
III.2.D Análisis de la calidad de los servicios y de la satisfacción de los usuarios	52
III.3 Síntesis del análisis	53
IV. FASE DE DIAGNÓSTICO	57
IV.1 ¿En qué consiste un diagnóstico social?	59
IV.1.A Valoración de los problemas y necesidades	60
IV.1.B Exploración y valoración de los recursos de intervención	61
V. FASE DE PROGRAMACIÓN	65
V.1 ¿Qué es la programación?	67
V.2 El proceso de la programación	69
V.3 Contenidos del plan de acción	70
V.3.A Los componentes del plan	72
V.3.B Componentes de los programas	76
V.3.C Componentes de las medidas	77

V.4	Los objetivos	78
V.4.A	La definición de los objetivos generales del plan	79
V.4.B	La definición de los objetivos específicos de los programas	80
V.4.C	La definición de los objetivos operativos de las medidas	81
V.5	Descomposición de las medidas en actividades	85
VI.	FASE DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	87
VI.1	¿Qué es evaluación y qué es seguimiento?	89
VI.1.A	Evaluación	89
VI.1.B	Seguimiento	90
VI.2	El lugar de la evaluación dentro de la planificación	91
VI.3	Finalidad de la evaluación	93
VI.4	El diseño metodológico de la evaluación y el seguimiento	95
VI.5	Los objetivos de la evaluación: preguntas a las que debe responder	99
VI.6	Los tipos de evaluación a desarrollar	100
VI.6.A	Evaluación de Necesidades	101
VI.6.B	Evaluación del Diseño	101
VI.6.C	Evaluación de la Evaluabilidad	101
VI.6.D	Evaluación de la Implantación	102
VI.6.E	Evaluación del Proceso	104
VI.6.F	Evaluación de la Cobertura	105
VI.6.G	Evaluación de Resultados	106
VI.6.H	Evaluación del Impacto	108
VI.6.I	Evaluación Económica	109
VI.7	Establecimiento de los criterios de valor	110
VI.8	Selección de los indicadores de evaluación	115
VI.9	El proceso de recogida de información	116
VI.10	¿Quién lleva a cabo la evaluación?	120
VI.11	El informe de evaluación	125
	ANEXO METODOLÓGICO	127
	ÍNDICE DE CUADROS	153
	BIBLIOGRAFÍA	157



Introducción

Redactar una guía para la elaboración de planes en servicios sociales no es una tarea sencilla porque cada profesional tiene su metodología a la hora de planificar, adaptando sus criterios a los conocimientos propios que ha ido adquiriendo con el tiempo. La dificultad parte, por ello, del propio objetivo del trabajo: dar unas pautas para la elaboración y seguimiento de los planes pues, aunque se ha escrito sobre planificación, la diversidad de criterios, de enfoques conceptuales y metodológicos es enorme. Todo ello ha obligado a seleccionar, sin perder la coherencia imprescindible, aquello que se considera esencial en la tarea planificadora, para aplicarlo y adaptarlo al caso de los servicios sociales, con la pretensión de fijar un marco común de trabajo, un esquema y unos contenidos básicos para los planes.

Sin embargo, es preciso señalar que las pautas y procedimientos aquí expuestos han de aplicarse de forma flexible, adaptándolos al contexto sobre el que se trabaja.

Dado su enfoque práctico, el documento se ha estructurado siguiendo las distintas fases de la planificación, fijando los contenidos teóricos y metodológicos básicos de cada una, y mostrando ejemplos para su mejor comprensión.

En la primera parte, se discute sobre el concepto de planificación, sus caracteres esenciales, las fases de su desarrollo y su aplicación a los servicios sociales; se delimitan los criterios de elaboración y se fijan sus contenidos mínimos.

En el segundo capítulo, se precisa cómo ha de organizarse todo el proceso de elaboración de un plan: el equipo de planificación, el proyecto de elaboración y el lugar que la participación tiene en el proceso.

En la tercera parte, se realiza un repaso de los conceptos, métodos y técnicas esenciales para el desarrollo de la primera fase de la planificación, el análisis, que ha de realizarse sobre las necesidades del grupo de población hacia el que se dirige el plan, así como sobre los recursos disponibles para atenderlas.

En la cuarta parte, se explican los elementos esenciales para la realización de la fase de diagnóstico, cuyo objetivo es realizar una valoración de los problemas y necesidades analizados en la fase anterior, para fijar las prioridades de intervención, así como valorar los medios disponibles o potenciales para la acción, determinando cuáles serán más efectivos.

En la quinta parte, se explica el proceso de la fase de programación y los distintos niveles operacionales que componen un plan. Asimismo, se determinan los componentes básicos de cada nivel, realizando una definición más pormenorizada de los objetivos.

Finalmente, en la sexta y última parte, se exponen los fundamentos de la evaluación y seguimiento de los planes, como fase esencial que permite retroalimentar todas las demás, convirtiendo la planificación en un proceso circular y los planes en documentos flexibles en su aplicación. Se presta especial atención al diseño de la evaluación y seguimiento, como elemento básico que ha de formar parte de todos los planes.

Asimismo, se adjunta un anexo en el que se incluyen explicaciones más detalladas de determinados aspectos, así como fichas, cuadros y otras herramientas que puedan resultar de utilidad durante la realización de un plan, o en el proceso de evaluación y seguimiento.



I. La planificación y los planes

I.1. EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

Una guía para la planificación tiene que partir de un concepto de la misma que sea comprensivo y operativo al mismo tiempo. En una primera aproximación, se puede definir como “*un modo de hacer las cosas para alcanzar determinados objetivos*”. En efecto, cualquiera que pretenda conseguir algo o alcanzar determinadas metas, puede optar por actuar de una forma más o menos improvisada, guiada por intuiciones o confiando en la suerte, o puede planificar las acciones que le lleven a alcanzar los objetivos que se ha propuesto.

Para ello, el sentido común aconseja que se realice un análisis realista de la situación, posteriormente se valoren las distintas alternativas de acción, y se escojan las más efectivas para conseguir los objetivos. Así, si una persona se plantea buscar un empleo, deberá decidir, en primer lugar, el tipo de trabajo al que aspira; después analizará su situación (formación, experiencia, perfil personal, etc.), teniendo en cuenta el contexto (mercado de trabajo local, sector de actividad en que desea integrarse...) y trazar las estrategias más adecuadas que le pueden conducir al empleo deseado: mejorar su formación, presentar su candidatura a las empresas, comunicar su intención a familiares y amigos, etc..., todo ello de forma metódica y organizada, de manera que sea posible su realización.

Pero el proceso de planificación no termina ahí, sino que necesariamente hay que pasar a la acción y a medida que se va “*haciendo*” lo planeado, es preciso ir reajustándolo para aproximarse al máximo al objetivo trazado. El individuo que ha elaborado un metódico plan para buscar un empleo, lo pone en marcha y a medida que va haciendo lo que se ha planteado, también va corrigiendo las estrategias, porque se va dando cuenta de que un tipo de acción es más efectiva que otra, porque han surgido imprevistos que no tuvo en cuenta o porque ha detectado una nueva oportunidad, etc.

Se han realizado múltiples definiciones de la planificación para traducir esta concepción elemental en otra más precisa y, de hecho, cada autor tiene la suya propia. A una definición de planificación se le puede dar toda la complejidad que se desee, sin embargo, nosotros optaremos por una que sea concisa y que al mismo tiempo contemple todos sus elementos esenciales:

La planificación es un proceso que consiste en elaborar anticipadamente acciones dirigidas a la consecución de unos objetivos, en un periodo de tiempo determinado, y buscando siempre la mejor relación entre los esfuerzos empleados y los resultados obtenidos.

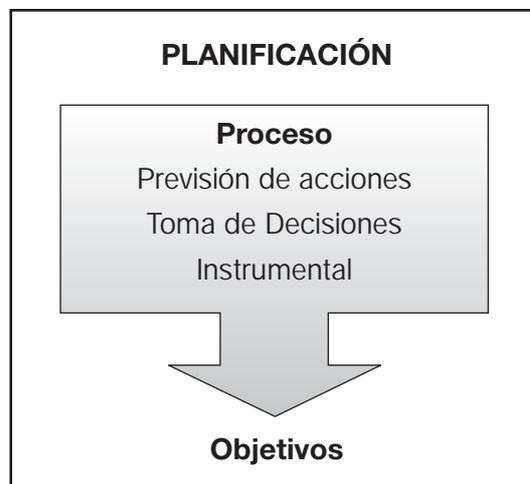
De esta definición, se pueden extraer los elementos centrales que componen el concepto:

- La planificación **es un proceso** (proceso de planificación): lo que significa que es una actividad que se desarrolla en fases. Veremos además que se trata de un proceso circular, que se retroalimenta.
- La planificación es **una actividad instrumental**, es una herramienta, un método que nos guía hacia los objetivos propuestos. En ningún caso, la planificación es un

fin en sí mismo, ya que entonces planificar sería simplemente “hacer un plan” y equivaldría a confundir el “producto” con el proceso (Ander Egg, 1989).

- La planificación es **una actividad de toma de decisiones** que consiste en elegir racionalmente entre caminos alternativos de acción.
- La planificación está directamente **vinculada a la acción**, ya que planificamos lo que vamos a hacer, en un ejercicio de previsión y de anticipación que permite reducir la incertidumbre sobre el futuro.
- La planificación tiene como finalidad **rentabilizar esfuerzos y recursos** en la consecución de los objetivos marcados.

Cuadro 1. Concepto de Planificación



Considerando así el concepto, la planificación es, por tanto, “un método o técnica de racionalización y organización de la acción que se aplica —o puede aplicarse— a cualquier actividad mediante la cual un individuo, grupo de individuos, institución u organización quiere alcanzar determinados objetivos” (Ander-Egg, 1989:7). En función de cuál sea su aplicación, el método de la planificación puede alcanzar mayor o menor complejidad técnica, pero, en cualquier caso, su significado es el mismo y las etapas o fases en las que se va desarrollando como proceso también son iguales, como veremos.

I.2. PLANIFICACIÓN SOCIAL Y PLANIFICACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

Cuando hablamos de planificación en Servicios Sociales lo que estamos haciendo es aplicar el método y proceso definido anteriormente a este campo. Por tanto, no se distingue en esencia de cualquier otro tipo de planificación, aunque tiene algunas peculiaridades que es preciso tener en cuenta.

En primer lugar, se enmarca en otro proceso más amplio, como es el de la planificación social, también llamada del bienestar, entendida ésta como la aplicación de la metodología planificadora a la satisfacción de las necesidades sociales (Ministerio de Asuntos Sociales, 1992).

Esto implica entender los Servicios Sociales como un subsistema del bienestar que, junto con los demás subsistemas implicados en la satisfacción de las necesidades sociales (la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, etc.) contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas.

La planificación ha tomado protagonismo en las últimas décadas en el modo de hacer de los gobiernos, como un método para adaptarse a la cambiante realidad social y orientar recursos escasos hacia la satisfacción de las necesidades sociales. No obstante, en el ámbito social, no se encuentra tan desarrollada como, por ejemplo, en el económico, en parte por la dificultad intrínseca que conlleva la finalidad que persigue y por el problema de identificar y medir sus resultados (Redondo de la Serna, 1983). En efecto, la complejidad y el dinamismo de los problemas y las necesidades sociales se enfrentan con la limitada capacidad de la racionalidad humana para resolverlos (Ander-Egg, 1989).

Si los servicios sociales son un subsistema del bienestar, es necesario aclarar cuál es su ámbito específico, diferenciándolo del resto de los subsistemas. Esta aclaración no resulta ociosa, pues permite centrar el terreno propio de intervención.

La definición del ámbito específico de los servicios sociales suele oscilar entre definiciones *reduccionistas* ("los servicios sociales se ocupan de la marginación") y *globalistas* ("los servicios sociales se ocupan de satisfacer necesidades sociales para lograr la calidad de vida y el bienestar de la población") (García Herrero y Ramírez Navarro, 1992: 10). De hecho, los autores que han reflexionado sobre el tema señalan distintos ámbitos de actuación de los servicios sociales: la marginación, la exclusión social, las desigualdades sociales, los grupos sociales más desfavorecidos, la integración social, la calidad de vida, etc., todo ello en función de la perspectiva ideológica o el grado de reconocimiento de los derechos a los servicios sociales, desde una perspectiva normativa.

Esta es una discusión todavía abierta sobre la que, no obstante, es preciso posicionarse de una forma operativa con el fin de precisar la materia sobre la que va tener lugar la planificación. Dado que esta guía pretende ser de utilidad para la planificación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid, lo más coherente es tomar como referencia el marco normativo existente en la región. Así, la Ley de Servicios Sociales define en su artículo 2, de forma genérica, cuál es la finalidad y el ámbito de los servicios sociales:

"los servicios sociales tendrán por finalidad la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficits de apoyo social, centrandó su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producir en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales"

Más adelante, introduce asimismo el concepto de necesidades sociales, enmarcadas en el ámbito específico de los Servicios Sociales (art. 2.3):

"A los efectos de lo regulado en esta Ley, se entienden como necesidades sociales las derivadas del derecho de la persona a realizarse como ser social en el ámbito convivencial, interpersonal y familiar, y en el relacional, entre el individuo y su entorno social".

Esta concepción de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid ha de ser, por tanto, la referencia global para la planificación de políticas públicas en nuestra región en esta materia.

Por tanto, los servicios sociales son un subsistema del bienestar que se ocupa de atender la necesidad de la persona para realizarse como ser social, necesidad que además se reconoce como un derecho y que, por tanto, implica la obligatoriedad de los poderes públicos de intervenir. Para ello, los servicios sociales actuarán sobre los factores de vulnerabilidad o dependencia que pueden afectar a las personas en cada etapa de su vida, llevando a cabo acciones de promoción, prevención, atención o reinserción.

No hay que olvidar, por último, que el objetivo final de cualquier tipo de planificación que se lleve a cabo tiene un marcado carácter político, pues si hacemos planificación económica lo hacemos con el fin de alcanzar un determinado modelo de desarrollo, o si hacemos planificación urbanística lo que deseamos alcanzar es un modelo de ciudad concreto. En el caso de la planificación social, el objetivo final es el modelo social al que deseamos llegar. De hecho, en este ámbito, un plan es un proyecto político que, en palabras de Ander-Egg, lo que pretende es responder a la pregunta de qué tipo de sociedad queremos (Ander Egg, 1989).

Por tanto, cuando ponemos en marcha un plan de servicios sociales lo hacemos con la aspiración de transformar la realidad presente, mediante una orientación racional de nuestras acciones hacia un futuro deseable, para construirlo como queremos que sea: “planificar es crear virtualmente una realidad que se quiere llevar a la práctica” (Cruz Roja, 2000: 24).

Sin embargo, el alcance de la racionalidad humana para ejercer influencia sobre los procesos de transformación social es limitado, como ha quedado dicho, lo que implica que a lo largo del proceso de planificación es preciso ir combinando lo más sabiamente posible la racionalidad con la creatividad, la innovación con la experiencia, lo político y lo técnico.

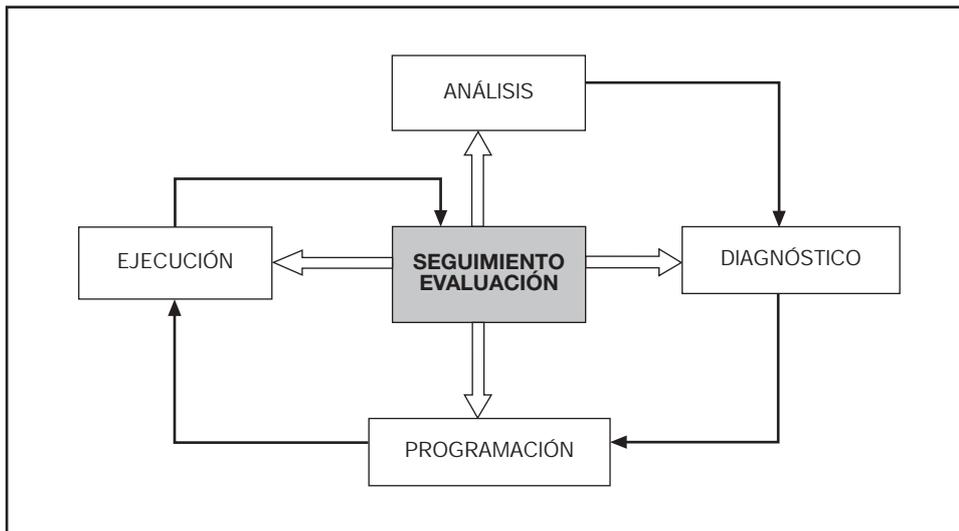
I.3. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES

Teniendo presente este marco general, es necesario volver sobre el concepto de planificación entendido como un proceso que se desarrolla a lo largo de diversas fases. En este sentido, la mayoría de los autores coinciden en señalar cinco etapas consecutivas en el proceso de planificación (ver Cuadro 2): análisis, diagnóstico, programación, ejecución y evaluación. Estas etapas, por otra parte, no son lineales, sino que forman parte de un proceso circular, dinámico y flexible que se retroalimenta por medio de la evaluación.

Este esquema básico es válido para cualquier tipo de planificación, y aunque se estudiará en detalle, se pueden describir sucintamente los contenidos esenciales de cada una de las etapas.

El punto de arranque es un **análisis** de la situación de partida del ámbito, área o sector que va a ser objeto de la planificación, que consiste, básicamente, en la realización de una investigación aplicada que nos permita identificar y conocer las necesidades existentes y los recursos disponibles para atenderlas.

Cuadro 2. El proceso de planificación



En la posterior fase de **diagnóstico**, se valoran las necesidades identificadas, priorizándolas, y se exploran las posibilidades de intervención, juzgando su viabilidad y factibilidad.

El análisis y diagnóstico realizados son la base de la **programación**, que es la fase en que se explicitan las acciones que se van a desarrollar, en un completo plan de acción, con el fin de atender las necesidades identificadas como prioritarias y teniendo en cuenta las posibilidades de intervención establecidas en el diagnóstico.

Una vez programados todos los elementos del plan en un marco temporal y operativo definido, el proceso de planificación continúa con la fase de **ejecución**, es decir, con su puesta en marcha de acuerdo con los ritmos y los recursos previstos. Para comprobar que efectivamente lo realizado coincide con lo planeado, así como para ir reajustando las previsiones y los objetivos, se va realizando un seguimiento paralelo.

Asimismo, a lo largo de la ejecución y al final del periodo fijado para la planificación, es preciso llevar a cabo un proceso de **evaluación**, con el fin de tener una valoración del grado de cumplimiento de los objetivos, del proceso y de los resultados obtenidos, que sirva para ir retroalimentando y mejorando las distintas etapas: análisis y diagnóstico, programación y ejecución. De esta forma, la planificación se convierte en un instrumento verdaderamente dinámico.

Así pues, los **planes** son la plasmación material en un documento del proceso planificador, es decir, son el producto de dicho proceso. Además, dada la retroalimentación constante a la que la planificación está sometida, el plan no puede ser nunca un documento cristalizado o cerrado, sino un instrumento elástico, moldeable y adaptable a medida que se va avanzando en la implantación, el seguimiento y la evaluación de lo planificado.

Más adelante veremos una propuesta de cómo realizar dicha plasmación del proceso en un plan de servicios sociales y qué contenidos mínimos ha de tener. En primer lugar, es necesario delimitar qué tipo de plan vamos a acometer y acotar sus dimensiones básicas.

I.4. CRITERIOS UTILIZADOS EN LA DEFINICIÓN DE PLANES

La planificación en los servicios sociales implica adoptar decisiones con respecto a criterios que determinarán las características del plan. Dichos criterios son complementarios y definen su naturaleza desde un enfoque **espacial, temporal, temático** y conforme a las **necesidades que atienden**. Así, según el ámbito territorial que abarcan, pueden ser internacionales, nacionales, regionales o locales. Desde un punto de vista temporal, a corto, medio y largo plazo. Asimismo, pueden estar enfocados a ordenar determinada área, rama o sector, siendo entonces sectoriales; o bien servir de marco general a las actuaciones en todos o en varios sectores, en ese caso, se trataría de planes globales o planes generales.

Se puede considerar que los planes a corto plazo tienen un horizonte temporal situado entre los 6 meses y los 3 años. Los planes a medio plazo se realizan a partir de tres años y pueden llegar hasta los 8 años, aunque un periodo razonable suele ser los 4-5 años. Finalmente, cuando se superan estos términos, se puede hablar ya de planes a largo plazo (Ander-Egg, 1989: 32)

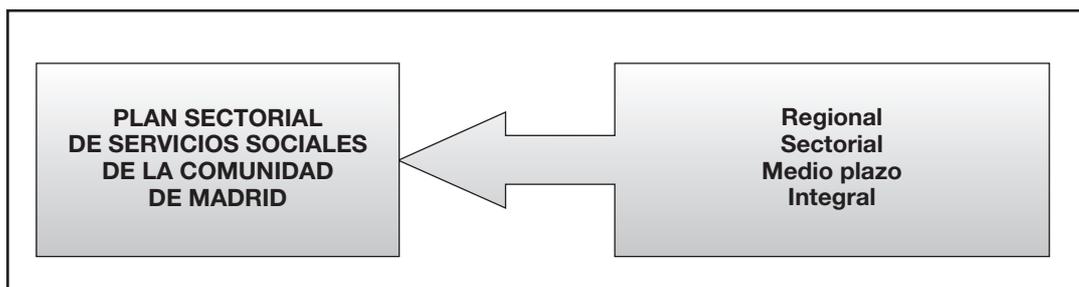
Cuadro 3. Tipos de planes

ENFOQUE	TIPOS DE PLANES
Espacial	Internacionales Nacionales Regionales Locales
Temporal	Corto plazo: 6 meses - 3 años Medio plazo: 3 - 8 años Largo plazo: más de 8 años
Temático	Sectoriales: determinada área, rama o sector Generales o globales: todas las áreas, ramas o sectores.
Necesidades que atiende	Integrales: todas las necesidades relacionadas con el bienestar. Focalizados en las necesidades de atención social.

En el caso de los planes de que se ocupa esta guía, los **planes sectoriales de servicios sociales**, pueden clasificarse como planes regionales⁴, ya que su ámbito es la Comunidad de Madrid. Se encuadran en el medio plazo, puesto que el alcance de las actuaciones planeadas abarca por lo general 4-5 años. Al estar orientados a un determinado sector de atención de los servicios sociales, son, por tanto, planes sectoriales. Así-

⁴ En esta guía nos centramos en los planes de servicios sociales de ámbito regional, aunque la mayor parte de lo que en ella se recoge puede tener aplicación en planes sectoriales de otro nivel territorial.

mismo, la propia complejidad de los problemas sociales determina que sean esencialmente integrales, dado que las medidas no afectan a una sola dimensión del bienestar sino generalmente a varias.



Así pues, a la hora de plantearse la elaboración de un plan de servicios sociales, lo primero que hay que determinar es el sector al que va dirigido, el plazo en el que se desean programar las actuaciones y el ámbito territorial sobre el que se va a actuar. Además, estas primeras decisiones han de quedar plasmadas con claridad en el propio título del plan, tal como recoge el ejemplo.

Ejemplo:

Si se va a realizar un plan de servicios sociales para el sector de personas mayores en la Comunidad de Madrid, el título del plan debería ser *“Plan regional de servicios sociales de la Comunidad de Madrid para las personas mayores 2003-2007”* o *“Plan de servicios sociales para las personas mayores de la Comunidad de Madrid 2003-2007”*.

Si se trata de un segundo o sucesivos planes para el mismo sector, conviene también señalarlo en el título: *“II Plan regional de servicios sociales para las personas mayores de la Comunidad de Madrid 2003-2007”*.

Por último, además de encuadrar el plan en su dimensión territorial, temporal y temática, es preciso tomar otra decisión inicial de gran importancia en relación con el enfoque que se desea dar al plan respecto a las necesidades que se pretenden atender.

En este sentido, dos son las opciones que se pueden tomar. La primera opción consiste en adoptar un *enfoque integral*, orientado a atender el conjunto de las necesidades relacionadas con el bienestar del sector de población al que se dirige el plan y la segunda en utilizar un enfoque centrado en las que son competencia de los servicios sociales y que denominaremos *“necesidades de atención social”*. Esta decisión inicial determina la propia definición del plan, su elaboración y, más tarde, su implantación, seguimiento y evaluación.

La utilización del primer enfoque requiere coordinar las actuaciones de los distintos sistemas de bienestar implicados en atender el conjunto de las necesidades del sector de población del que se trate. Así pues, si deseamos poner en marcha un plan integral destinado a la población inmigrante, entonces no sólo se programará lo que desde el ámbito

específico de los servicios sociales se puede hacer en pro del bienestar de este grupo de población, sino también lo que van a realizar otros subsistemas (educación, salud, vivienda, trabajo, etc.). En el caso de la Comunidad de Madrid, puesto que las competencias sobre los distintos ámbitos del bienestar están funcionalmente repartidas en distintas Consejerías, un plan integral de ámbito regional sería básicamente un “plan interconsejerías”.

No se puede obviar un aspecto esencial de este tipo de planes y es que requieren que “alguien” los lidere y coordine los distintos subsistemas implicados. En el caso de que se trate de un plan regional, cualquiera que sea la Consejería que tome este papel, es necesario plantearse desde el principio las formas y métodos de colaboración y coordinación entre las distintas Consejerías u organismos implicados, tanto en el proceso de elaboración, como en su ejecución, seguimiento y evaluación.

Por otro lado, si se escoge el enfoque alternativo, el que se centra en las necesidades de atención social, entonces la esfera de actuación del plan queda restringida al ámbito de competencia de los servicios sociales. Es evidente que ello requiere un esfuerzo de definición y de discriminación que, a menudo, resulta muy difícil de realizar, ya que no son una parcela aislada de las necesidades de las personas, sino que se encuentran íntimamente conectadas con el resto. Por tanto, aunque este enfoque es más restringido, sin embargo, pierde sólo en parte el carácter integral que se viene mencionando.

Así, en este esfuerzo para delimitar el ámbito concreto de actuación del plan, será necesario siempre ir más allá de las necesidades de atención social, definiendo además aquellas parcelas en que el sistema de servicios sociales ha de implicarse y coordinarse con otros subsistemas. Es decir, es necesario también delimitar las *necesidades socio-x* (socio-sanitarias, socio-educativas, socio-laborales, socio-culturales...), si se desea que la actuación que va a tener lugar en el marco del plan sea efectiva.

Siguiendo con el ejemplo de un plan regional en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sería necesario, por tanto, contemplar actuaciones y medidas que realizaría la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de forma aislada y medidas coordinadas con otras Consejerías, donde habría un ámbito de actuación conjunta.

Los dos enfoques presentados tienen ventajas e inconvenientes y la elección de uno u otro depende de múltiples factores que se han de tener en cuenta a la hora de iniciar la elaboración de un plan, aunque sin duda lo más importante sea valorar con cuál de ellos será posible atender de la forma más adecuada y eficaz las necesidades del colectivo que se trate.

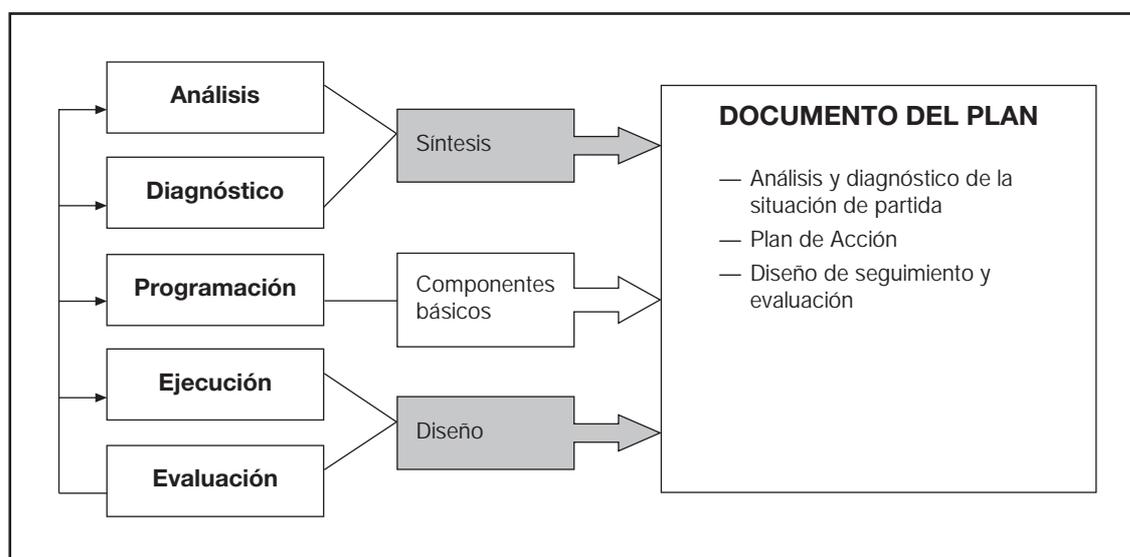
Asimismo, esta decisión debe quedar plasmada en el propio título del plan, de forma que si utilizamos el enfoque integral, el plan debería denominarse “*Plan integral para...*”, mientras que si optamos por el enfoque restringido, una posible denominación podría ser “*Plan de atención social para...*”.

I.5. LOS CONTENIDOS BÁSICOS DE UN PLAN

Una vez determinadas todas las dimensiones y el enfoque, resulta imprescindible delimitar los contenidos básicos que va a tener el plan, es decir, el guión del documento, que se irá completando en las siguientes fases.

Anteriormente se puso de manifiesto cómo el plan es la materialización del proceso de planificación. Por tanto, sus contenidos se extraen de los resultados de las distintas fases del proceso. En concreto, el documento del plan recoge, en primer lugar, una síntesis del análisis y del diagnóstico realizado de la situación de partida, y, a continuación, la programación de acciones, con su temporalización y recursos previstos. Puesto que el proceso no termina aquí y continúa con la implantación y la evaluación, en el documento del plan se ha de explicitar asimismo el diseño de seguimiento y de evaluación que se va a llevar a cabo.

Cuadro 4. El proceso de planificación y los planes



A estos contenidos básicos, se les suele añadir otros con el fin de contextualizar y definir mejor el proceso de planificación. Así, es imprescindible introducir los fundamentos legales, políticos y técnicos que sirven como marco normativo de las actuaciones que se planifican. Igualmente, es preciso fijar el calendario de ejecución mediante un cronograma y el presupuesto que contabiliza los recursos que se van a emplear.

Con todo ello, el esquema de contenidos básicos que el documento final del plan podría tener sería el siguiente:

Cuadro 5. Esquema básico de contenidos de un plan

1. NATURALEZA Y ALCANCE DEL PLAN
2. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA
3. FUNDAMENTOS LEGALES, POLÍTICOS Y TÉCNICOS DEL PLAN
4. OBJETIVOS GENERALES
5. PLAN DE ACCIÓN: PROGRAMAS, MEDIDAS, ACTIVIDADES
6. CRONOGRAMA
7. PRESUPUESTO
8. DISEÑO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

II. Organización general del proceso de elaboración de un plan

La elaboración de un plan tiene una considerable complejidad técnica, metodológica y práctica. Por ello, es una tarea que a su vez hay que planificar, es decir, es preciso diseñar un proyecto que determine, el tiempo fijado para su realización y los medios disponibles, cómo se va a organizar todo el proceso en sus distintas fases, quienes van a ser los responsables, el diseño del proceso de participación, qué métodos y técnicas se van a emplear, etc.

Por tanto, una vez tomadas las decisiones iniciales que se han descrito en las páginas anteriores⁵, es el momento de elaborar este proyecto. No obstante, es preciso tener en cuenta que no se va a poder realizar de forma adecuada si no se conoce previamente el conjunto del proceso de planificación, es decir, si no se ha leído antes toda la guía. Así pues, se aconseja leerla previamente y después volver sobre este apartado con el fin de comprender adecuadamente el proceso en su conjunto, para así poder elaborar el proyecto contando con todos los elementos.

II.1. EL EQUIPO DE PLANIFICACIÓN

Cuando se inicia la elaboración de un plan, una de las primeras decisiones que hay que tomar es la designación del **equipo de planificación**, esto es, el grupo de personas que van a ser directamente responsables de la elaboración del plan y de la gestión de todo el proceso. Este grupo debe estar formado por personas que se encuentren directamente implicadas en el ámbito que se va a planificar, buenas conocedoras del mismo, tanto en sus aspectos teóricos como prácticos, y preferiblemente con conocimientos previos sobre planificación y ciertas dotes para ello.

Además, si se ha optado por un enfoque integral, es preciso que en este grupo se encuentren representados los distintos subsistemas del bienestar implicados (trabajo, educación, vivienda, etc...). En el caso de que se haya decidido que el plan tenga un enfoque restringido a la atención social, entonces es aconsejable que en el grupo haya responsables de los distintos ámbitos de la atención al sector, sin obviar la necesaria participación de otras esferas del bienestar, a fin de acometer acciones conjuntas para atender las necesidades "socio-x".

Por razones operativas, el tamaño del equipo no ha de ser muy grande, no se aconseja que supere las 12 personas. Es conveniente, no obstante, que dentro de él se seleccione un grupo más pequeño (2 ó 3 personas) que asuman las funciones de impulso, coordinación y dirección de todas las tareas⁶. Este mismo grupo debería ser el encarga-

⁵ Recordemos que hemos decidido ya la dimensión territorial, temporal y temática del plan, así como su enfoque, sea éste integral o focalizado. Asimismo, contamos ya con el guión provisional del plan. Ahora se trata de elaborar el plan de trabajo que nos permitirá completar todo el proceso de elaboración.

⁶ En algunos planes de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, como por ejemplo, en el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003 o en el Plan de Atención Social a la Infancia y la Adolescencia 2002-2006, este equipo se ha denominado "Grupo Motor", haciendo referencia precisamente a su función principal, esto es, ser el grupo que realice, impulse y avance todas las tareas de elaboración del plan.

do de la redacción final del plan (**equipo redactor**), al haber seguido más directamente toda su elaboración.

Por otro lado, puntualmente o de forma temporal, se pueden incorporar al equipo de planificación otras personas, que por sus conocimientos o experiencia puedan aportar elementos de interés.

Finalmente, respecto a este equipo de planificación, es preciso que exista al menos un **responsable global**, que coordine las actividades del equipo y el conjunto del proceso. En realidad, lo deseable es que haya dos responsables, uno de tipo político y otro de tipo técnico, de forma que en la elaboración del plan se concilie lo mejor posible ambos enfoques.

II.2. EL PROYECTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN

Una vez designado el equipo de planificación, es necesario diseñar un proyecto sobre “cómo se va a elaborar del plan”, concretando las distintas fases del proceso, las actividades que se desarrollarán en cada una de ellas, los participantes y los instrumentos que serán utilizados. De manera general, en dicho proyecto podría quedar recogida la información presentada en el Cuadro 6, que puede adaptarse a cada plan, en función de sus circunstancias concretas.

Durante la **Fase Preparatoria**, el equipo de planificación aglutina y organiza toda la información necesaria para utilizar durante las siguientes fases. Así, para el análisis y diagnóstico, es preciso recopilar toda la documentación y literatura relevante en relación con las necesidades de la población hacia la que se dirige el plan y con los recursos existentes para atenderla. En particular:

- Bibliografía y documentación
- Datos estadísticos
- Diagnósticos previos e investigaciones al respecto

Esta revisión nos “pone al día” sobre el estado de la cuestión y nos proporciona las principales claves, variables de estudio y teorías existentes, de utilidad para elaborar el marco teórico y metodológico de partida, en el que nos vamos a posicionar para el estudio empírico de las necesidades y de los recursos.

Cuadro 6. Propuesta de fases en el proceso de elaboración de un plan

FASES	QUÉ	QUIÉN	CÓMO
PREPARATORIA	Recopilar información para <ul style="list-style-type: none"> • Análisis • Diagnóstico • Programación 	Equipo de planificación	Recopilación documental
ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de nueva información y análisis de necesidades y recursos. • Valoración y priorización de necesidades. • Exploración de posibilidades de intervención. 	Equipo de planificación Participantes en la elaboración del plan	Técnicas de investigación Técnicas de participación
PROGRAMACIÓN	Definir: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Programas • Medidas • Calendario • Diseño de evaluación y seguimiento 	Equipo de planificación	Técnicas de programación
REDACCIÓN	Redactar documento del Plan	Equipo redactor	Borrador del Plan
DIFUSIÓN	Revisión del borrador del Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Participantes en la elaboración del Plan • Todos aquellos interesados 	Técnicas de consulta
APROBACIÓN	Aprobar versión definitiva del Plan	Responsables políticos	Método de aprobación establecido

Fuente: elaboración propia.

También es necesario “preparar” la programación mediante la recopilación de información que pueda ser de utilidad en este proceso:

- Marco político: políticas europeas, estatales, regionales o locales en la materia.
- Marco legal: leyes y otras disposiciones que acotan el ámbito de actuación.

-
- Marco operativo: planes de actuación precedentes (si los hay), evaluación de los mismos (si las hay). Si no existen, estudio de las actuaciones o de otro tipo de planificación vigente.

Una vez recopilada la información relevante ya existente, el siguiente paso es el **análisis y diagnóstico** de la situación de partida. Para ello es necesario que se concrete en el proyecto de elaboración la metodología que se va a utilizar para obtener información de primera mano sobre las necesidades y los recursos, que nos permita conocer y valorar la situación de cara a la intervención planificada.

Hecho esto, se procede a la **programación**, que se realiza habitualmente por el equipo de planificación, a partir de los resultados obtenidos y de las distintas propuestas que los participantes en el proceso han ido aportando al plan.

Con todos los elementos de las fases anteriores, el equipo motor redacta el **borrador del plan**, que es **difundido** entre todas las personas, entidades e instituciones que han participado en su elaboración.

Las aportaciones de la fase de consulta, se valoran e incorporan al documento del plan, dándolo así como definitivo y procediendo a su **aprobación** mediante el mecanismo que se haya escogido al efecto.

Así pues, el proyecto de elaboración ha de detallar los contenidos de las distintas fases de elaboración, fijando así mismo el calendario de cada una de ellas, desde su inicio hasta su aprobación final⁷.

II.3. LA PARTICIPACIÓN

Como se ha podido ver, en la elaboración de un plan, tiene una gran importancia la participación. La utilización de una metodología participativa es esencial, ya que cuando un plan cuenta en su preparación con todos aquellos que se pueden ver directa o indirectamente afectados por él, también cuenta con su apoyo y reconocimiento, convirtiéndose así en un instrumento de trabajo conocido por todos y en el que se ven reflejados.

Es necesario evitar que los planes se contemplen como algo "ajeno", hecho "desde arriba" o "desde fuera", y ello sólo puede lograrse realizando un esfuerzo por integrar la participación en todo el proceso de planificación, lo que garantiza el consenso y el compromiso de quienes han de aplicarlo o ser destinatarios del mismo.

En el ámbito de los servicios sociales, los principales agentes que pueden y deben intervenir en la elaboración de un plan son:

- **Sus destinatarios:** ciudadanos en general, el sector de población destinatario del plan y los usuarios de los distintos recursos. En este grupo habría que incluir asi-

⁷ La elaboración de un plan puede tener una duración variable, pues depende de múltiples factores (objetivos, recursos disponibles, ámbito territorial, etc.). No obstante, un plan sectorial de servicios sociales de ámbito regional que abarque todas las etapas descritas anteriormente suele alargarse entre seis y nueve meses.

mismo a los ciudadanos o usuarios (o familias) organizados en asociaciones, al ser buenos conocedores de la situación y, a menudo, contar con soluciones propias a sus necesidades.

- **Los prestadores de servicios:** los distintos subsistemas del bienestar, las diferentes administraciones (local, autonómica, estatal), la iniciativa privada sin ánimo de lucro y también la que tiene una finalidad lucrativa.
- **Los conocedores de la situación** de las necesidades de la población, bien por su condición de expertos o por su posición en la comunidad.
- **Otros agentes sociales y políticos:** aquí se englobarían tanto los sindicatos, como las distintas organizaciones políticas (partidos) o sociales (asociaciones profesionales, empresariales, etc.).

El alcance de la participación de los prestadores de servicios será diferente dependiendo del enfoque que se haya dado al plan. En un plan integral han de participar los distintos subsistemas, mientras que en un plan focalizado, tendrá mayor presencia el subsistema de servicios sociales, que habrá de colaborar con los otros en la solución de las necesidades o los problemas que comparten.

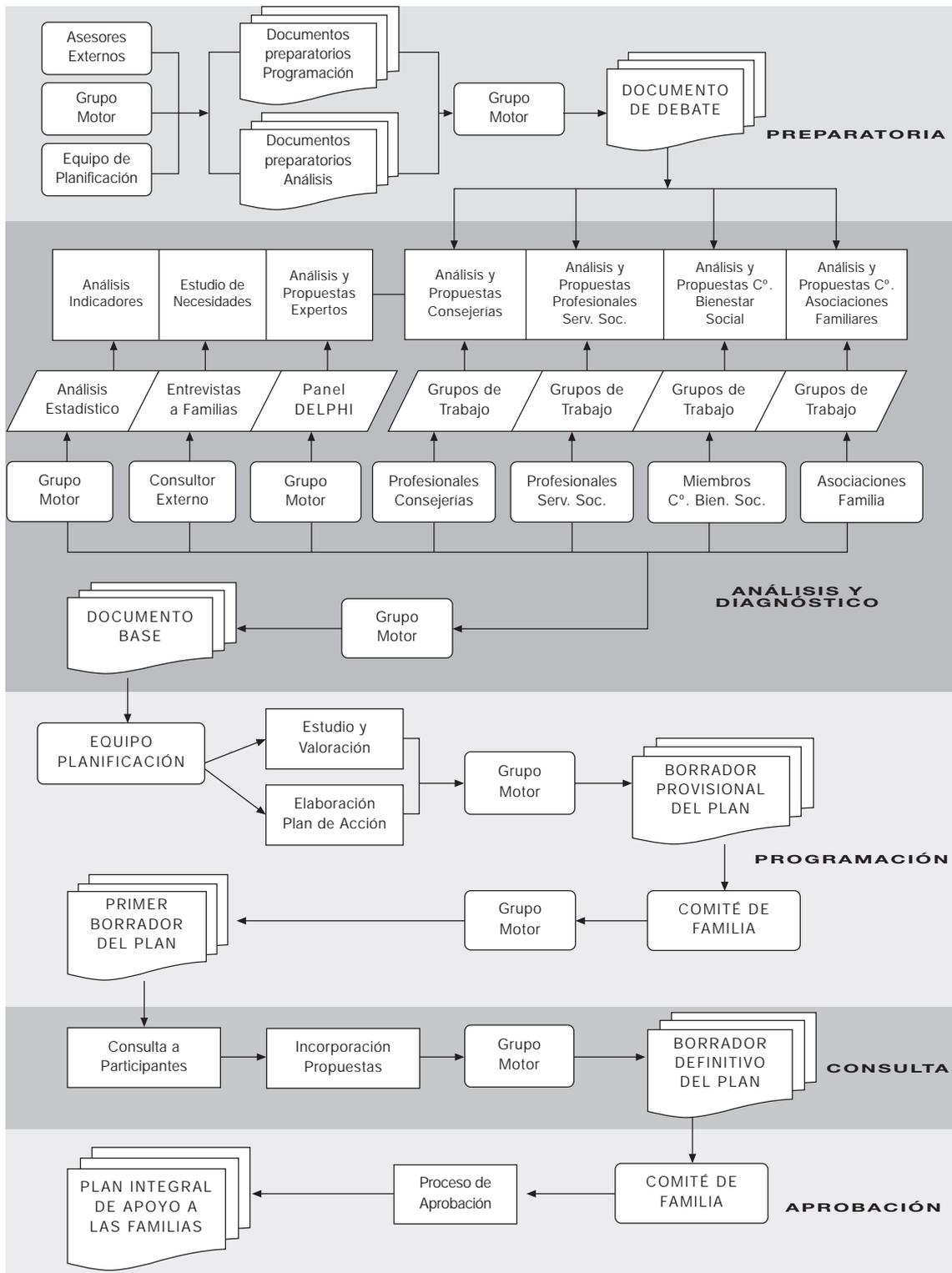
En la práctica, cuando se instrumenta un sistema de participación en la realización de un plan, éste no se parcializa en cada una de las fases, sino que integra en el mismo proceso las opiniones de los distintos actores. Así pues, se requiere a los ciudadanos (o a los profesionales, o a los expertos, o a las entidades, etc...) para que identifiquen cuáles y cómo son las principales necesidades y problemas, para que las valoren y prioricen según su importancia, y también para que propongan soluciones. Este es el proceso más lógico, ya que responde al esquema análisis-diagnóstico-propuestas, que suele ser el más apropiado en un proceso participativo.

Por tanto, el diseño de participación se ha de concebir para el conjunto del plan, diferenciando los distintos agentes y los métodos más adecuados en cada caso para canalizar sus aportaciones.

Este diseño se enmarca asimismo dentro de un esquema que integra la participación y sus distintas técnicas dentro del proyecto. Como ejemplo, se presenta un esquema del proyecto diseñado para la elaboración del Plan Integral de Apoyo a la Familia (ver Cuadro 7).

Finalmente, es preciso resaltar que la participación no ha de limitarse sólo a la elaboración del plan, sino que hay que tratar de integrarla en todo el proceso planificador: durante la propia ejecución del plan y, particularmente, también en la evaluación. Esto implica la participación de los distintos agentes, especialmente de los ciudadanos y los usuarios, pues ellos son la referencia básica para valorar los posibles cambios que el plan ha podido operar sobre la realidad de partida.

Cuadro 7. Esquema del proyecto del Plan Integral de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Madrid, 2005-2008



III. Fase de Análisis

Como ya se ha adelantado, el punto de inicio de la planificación es el análisis de la situación de partida. Cuando realizamos un análisis, lo que estamos haciendo es “distinguir o separar las partes de un todo para llegar a conocer sus principios o elementos”⁸. Puesto que la planificación de servicios sociales tiene como finalidad principal organizar los recursos disponibles para atender mejor las necesidades de la población, los dos componentes básicos que es preciso analizar son precisamente éstos:

- las necesidades de la población a la que se dirige el plan
- los recursos disponibles para atenderlas

El proceso de análisis consiste en la realización de una investigación aplicada que nos permita conocer ambos elementos y recoger la información pertinente, sobre todo de cara a la siguiente fase, el diagnóstico, y teniendo siempre presente la finalidad que se persigue, esto es, planificar acciones.

Su realización no difiere esencialmente del proceso sistemático que implica cualquier investigación, consistente en la elaboración de un diseño de la misma, en la recopilación de información y datos sobre la realidad y su posterior análisis de acuerdo a los objetivos inicialmente trazados.

El hecho de que sus resultados puedan tener una aplicación práctica, en este caso, el diseño de planes o de programas, sí le proporciona un carácter específico, marcado sobre todo por el uso de determinados métodos y técnicas que han demostrado ser más útiles en el estudio de las necesidades y los recursos, y que se utilizan de forma más habitual.

Veamos a continuación los principales aspectos conceptuales, metodológicos y prácticos de la investigación de las necesidades, en primer lugar, y, más tarde, de los recursos de atención.

III.1. ESTUDIO DE NECESIDADES

En el marco de una investigación social aplicada, el estudio de necesidades persigue el objetivo de identificarlas, sistematizarlas, describirlas, cuantificarlas e interpretarlas. Pero también, trata de comprender las necesidades y problemas, mediante el estudio de sus causas y de los factores de riesgo, para poder actuar sobre ellas y prevenir su aparición.

Sin embargo, antes de entrar en el proceso de análisis, es preciso examinar qué son las necesidades y cómo enfrentarnos a su estudio.

III.1.A. ¿Qué son las necesidades?

El concepto de necesidad es una noción ampliamente debatida en la teoría y en la práctica social pero, sin embargo, su definición es una cuestión todavía no resuelta. Este

⁸ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo segunda edición.

no es el lugar para reproducir este debate, aunque es preciso aclarar algunas cuestiones, con la finalidad de hacer operativo el concepto.

En términos intuitivos, la necesidad se puede definir como la discrepancia entre la situación *que es* y la situación que *debería ser*. Pero aquí surge un doble problema: por un lado, determinar cuál es la situación actual; y por otro, cuál es la ideal o “deber ser”, pues de su contraste es de donde surgen las necesidades.

En efecto, tanto una como otra (ser y deber ser) no pueden ser determinadas de forma objetiva e infalible, ya que su definición es un acto valorativo, un juicio que hacemos sobre la realidad o sobre lo que deseamos que ésta sea. En palabras de Ángel Martínez, “la necesidad no existe como tal en sí misma, sino como consecuencia de una determinada interpretación valorativa de los datos de la realidad” (Martínez, 1989:41).

Por tanto, es preciso renunciar a una definición absoluta del concepto de necesidad y admitir que es relativo, histórico y sometido a consideraciones ideológicas (Martínez, 1989: 41). El paso siguiente consiste en adoptar un enfoque operativo que nos ayude a identificarlas, describirlas, cuantificarlas y comprenderlas, teniendo en cuenta que uno de los objetivos es priorizarlas de acuerdo a ciertos criterios que nos permitan determinar cuáles son más importantes o más urgentes.

La estrategia metodológica que nos permitiría identificarlas consiste en la utilización de diversos métodos y técnicas, que se complementen entre sí, y que sean capaces de ofrecernos información convergente. En este sentido, resulta de utilidad la clasificación realizada por Bradshaw (1983), por tener la cualidad de presentar las diferentes dimensiones de la necesidad social, desde el punto de vista de sus identificadores. Según Bradshaw, es posible distinguir cuatro dimensiones:

- *Necesidad normativa*: es aquella que “el experto, profesional, administrador o científico social define como una necesidad en una situación determinada”. Se establece un nivel “deseable” de provisión y acceso a un determinado servicio social y se compara con el nivel que existe de hecho: si un individuo o grupo social no llega a alcanzar ese nivel, se conceptúa en situación de necesidad (Bradshaw, 1983: 6).
El problema de la definición normativa de la necesidad es que pueden existir niveles diferentes, incluso contradictorios, establecidos por distintos expertos. Cada individuo —político, experto, investigador— tiene una interpretación diferente de las necesidades, influenciada por juicios de valor propios, o por las necesidades prácticas sobre la cantidad de recursos disponibles para satisfacer cada necesidad.
- *Necesidad experimentada*: es “equivalente a la carencia subjetiva” o percibida. Para evaluarla, se pregunta a los individuos de la población sobre las necesidades que experimentan o perciben. El problema es que éstas pueden estar mediatizadas por las percepciones subjetivas de cada individuo y por las impuestas por el medio social en el que vive.
- *Necesidad expresada*: es la necesidad experimentada, pero puesta en acción, mediante la demanda expresa de un servicio. A menudo se toma como medida las “listas de espera” para acceder a un recurso, no obstante, no se puede identificar

en este caso necesidad con demanda. En palabras de Bradshaw, aunque no se demanda un servicio si no se siente una necesidad, sin embargo es corriente que una necesidad percibida no se exprese como demanda, por diferentes motivos.

- *Necesidad comparativa*⁹: es una definición que intenta normalizar u homogeneizar la prestación de servicios. Consiste en estandarizar los servicios que deben existir en un área o zona a partir de sus características, o bien hacerlo para un determinado grupo de población, de forma que, si no se alcanza ese umbral mínimo, se puede concluir que hay necesidad. El problema es estandarizar la provisión de servicios, pero aún siendo posible, los niveles estándar no tienen por qué corresponder con la necesidad.

Más adelante se verá cómo cada una de estas dimensiones tienen unos métodos o técnicas para su estudio, que se han demostrado más adecuados.

III.1.B. Aspectos implicados en su estudio

Una investigación profunda de las necesidades del sector de población hacia el que se dirige el plan, exige al menos realizar tres pasos sucesivos:

- 1) Hay que comenzar realizando una **contextualización**, que requiere responder a dos preguntas básicas: cuál es nuestra población-objetivo y cuál es el tipo de necesidades que se van a investigar. Se trata de una delimitación teórica de ambos elementos que, además, ha de ser operativizada.
- 2) En segundo lugar, es preciso **estudiar las necesidades**, lo que implica identificarlas, describirlas, sistematizarlas e interpretarlas. Esta es la parte central del análisis y se lleva a cabo mediante una investigación aplicada que utiliza preferentemente una serie de métodos y técnicas, como veremos a continuación.
- 3) Una vez identificadas y estudiadas las necesidades, es preciso "comprenderlas" con el fin de actuar con mayor eficacia, pues no olvidemos que la finalidad última es diseñar un plan de acción. Para ello, hay que profundizar en sus **causas** y en el estudio de los **factores de riesgo**.

Completadas estas tres partes, se dispone de toda la información que servirá como base del posterior diagnóstico y programación. Veamos con más detenimiento cada una de ellas.

Contextualización del estudio

Consiste en **delimitar** con claridad el **grupo de población** al que nos estamos refiriendo y los rasgos básicos que lo caracterizan. Teniendo en cuenta que los sectores de

⁹ En realidad, esta última dimensión de la necesidad no se relaciona con "quién" la identifica, sino más bien con un método para su identificación que está basado, por otra parte, no en las necesidades sino en los servicios prestados.

atención de los servicios sociales se definen como grupos de población identificados en relación con la edad o con necesidades específicas, su delimitación ha de venir a través de estos factores.

Así, por ejemplo, si el plan se dirige a las personas mayores, la frontera convencional sería, por tanto, la edad, es decir, las personas mayores de 65 años. Esta acotación no es tan sencilla en los demás sectores de población, sobre todo con aquellos que no vienen limitados por la edad, ya que entran en consideración otros factores, que pueden ser sociales, económicos, jurídicos u otros. En cualquier caso, este esfuerzo no es inútil, pues permite afrontar su estudio con mayor claridad conceptual y práctica.

Una vez definida la población, el segundo paso es llevar a cabo una breve **descripción** de sus principales **características sociodemográficas**. Es necesario profundizar en algunos indicadores que nos den cuenta de su composición sociodemográfica: cuántos son, composición por sexo, estado civil, procedencia, lugar de residencia, o cualquier otro cuyo conocimiento sea de utilidad en nuestro análisis de cara a la programación posterior¹¹. Asimismo, con el fin de conocer su evolución previsible, es necesario estudiar la dinámica reciente de estas variables en los años previos y las posibles proyecciones que pueda haber al respecto.

Una vez acotada la población-objetivo, el siguiente paso es **delimitar el tipo de necesidades** que se van a estudiar, que depende de la decisión tomada inicialmente respecto al enfoque del plan (integral o focalizado). Evidentemente, si nuestro enfoque es restringido, esta contextualización prestará mayor importancia a las necesidades de atención social, mientras que si se trata de un enfoque integral, todos los factores que intervienen en el bienestar tendrán similar importancia.

Este trabajo consiste básicamente en la selección y descripción de indicadores respecto a aquellos factores que influyen en el bienestar y calidad de vida del sector de población que se pretende estudiar, cuyos ejes fundamentales suelen ser la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la protección social, la participación en la vida social y política...

Teniendo en cuenta que se trata de una exploración preliminar, el análisis de estas dimensiones se puede realizar a partir de estudios previos o mediante el examen de datos secundarios e indicadores.

Las descripciones han de estar, en la medida de lo posible, referidas al territorio. La plasmación espacial de las diferencias, sirve para delimitar los diversos perfiles sociodemográficos y de bienestar de cada zona, así como para entender la distinta estructura e intensidad que pueden tener las necesidades, sobre todo porque sabemos que gran parte de las problemáticas sociales se asocian a determinadas condiciones sociales o socioeconómicas que se encuentran segregadas en el espacio.

¹¹ En el Anexo, en la Ficha N° 1, se presenta un cuadro con algunos indicadores de carácter sociodemográfico que se pueden utilizar para cualquier sector de población, el modo y las fuentes a partir de las cuales se obtienen.

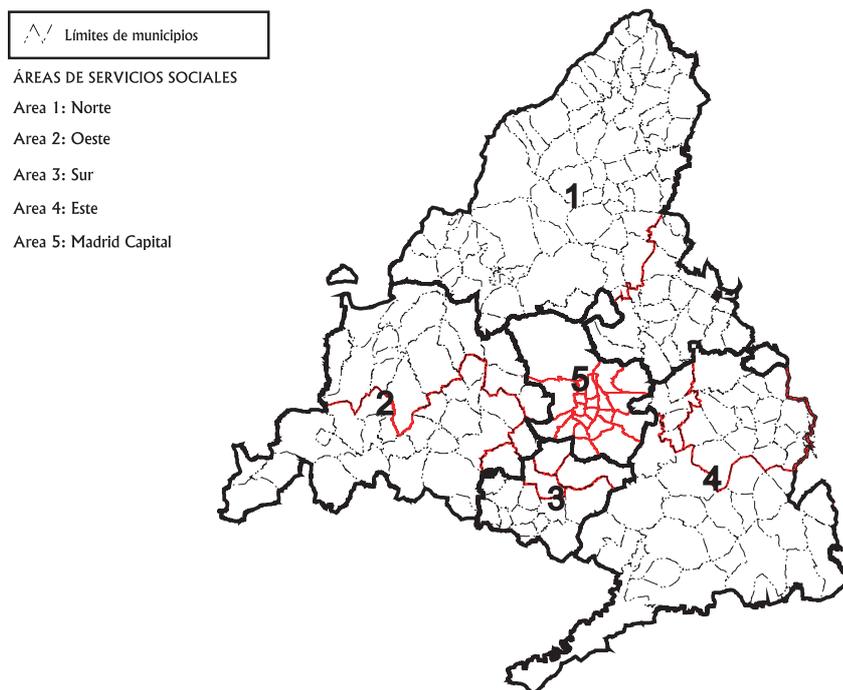
Para ello, lo más adecuado es emplear la zonificación vigente en cada territorio sobre el que se desarrolle la planificación. En el caso de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, la norma que marca la delimitación espacial es el Decreto 109/1998, de 18 de junio, que divide el espacio de la región en unidades territoriales homogéneas, atendiendo principalmente a criterios demográficos y de accesibilidad (ver Cuadro 8 y Cuadro 9).

Asimismo, es conveniente la representación de los principales indicadores obtenidos en un mapa temático, de forma que se puedan apreciar gráficamente las diferencias entre los distintos espacios (ver Cuadro 10).

Cuadro 8. Zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, Decreto 109/1998

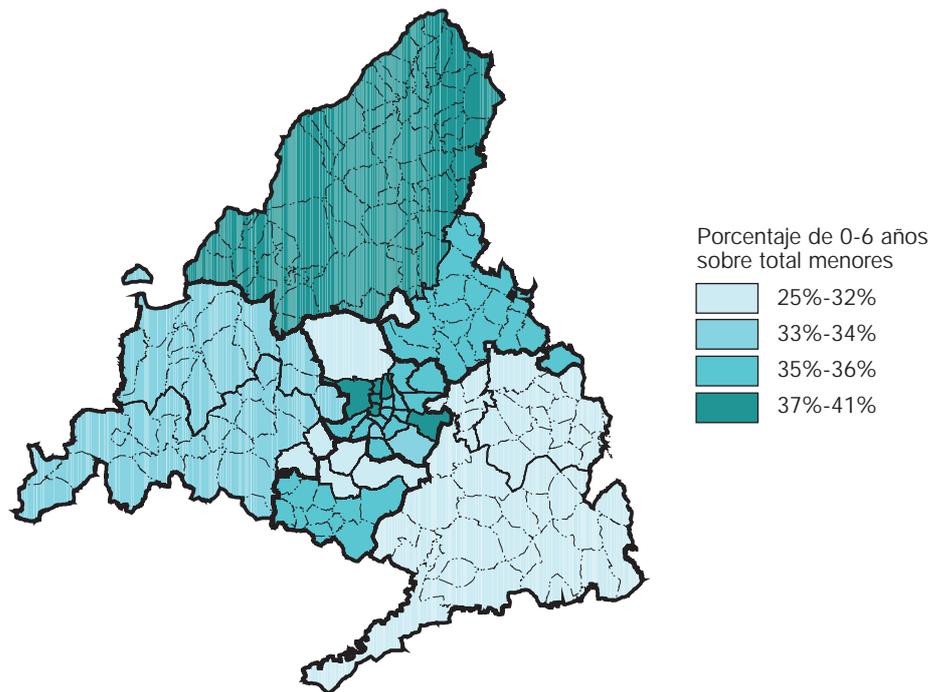
- **Zona Básica:** marco territorial de los Servicios Sociales Generales, que prestan la atención social primaria.
- **Demarcación:** agrupación de dos o más Zonas Básicas.
- **Distrito:** es el marco territorial para la ubicación de centros y servicios dirigidos a sectores específicos de atención que constituyan el objeto de la Atención Social Especializada.
- **Área:** agrupa varios Distritos, con sus Demarcaciones y Zonas Básicas correspondientes. Constituye una unidad de planificación para garantizar la compensación territorial de los Servicios Sociales y sirve para el establecimiento de redes completas de Servicios Sociales.

Cuadro 9: Zonificación de Servicios Sociales 1998



Cuadro 10. Ejemplo de mapa temático sobre la población para el sector de infancia y adolescencia

Peso de la primera infancia sobre el total de menores de 18 años por Distritos de Servicios Sociales 2002



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes de 1996 y Padrón Continuo a 1 de enero de 2002 (cifras provisionales). Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

Métodos y técnicas para el estudio de las necesidades

Una vez realizada la contextualización, es preciso profundizar en el estudio de las necesidades. Para ello, se suelen utilizar una serie de técnicas, que a continuación se examinan. Como es lógico, su selección en cada caso se ajustará a los objetivos que se quieran alcanzar, así como a la previsión de tiempo y recursos que dispongamos para llevar a cabo el estudio.

Los métodos para el estudio de las necesidades pueden tener dos finalidades básicas y en ello reside precisamente su especificidad (ver Cuadro 11). Pueden ser técnicas más apropiadas para su estudio y conocimiento o bien pueden ser más adecuadas para la búsqueda de consenso.

Cuadro 11: Técnicas para el estudio de las necesidades de la población

FINALIDAD	FUENTES	MÉTODOS	TÉCNICAS	DESTINATARIOS PREFERENTES
Identificación y estudio de necesidades	SECUNDARIAS	Cuantitativos	Indicadores sociales	---
	PRIMARIAS	Cuantitativos	Encuesta	Ciudadanos, usuarios
		Cualitativos	Grupo de discusión	Ciudadanos, usuarios profesionales u otros
		Cualitativos	Entrevistas en profundidad	Informantes-clave Personas con buen conocimiento de los problemas de la comunidad
Búsqueda de consenso	PRIMARIAS	Cualitativos	Grupo Delphi	Informantes-clave Expertos Profesionales u otros
		Cualitativos	Grupo nominal	Ciudadanos, usuarios, profesionales u otros
		Cualitativos	Grupos focalizados	Profesionales, informantes-clave

Las primeras son técnicas de investigación más clásicas y pueden clasificarse en dos grupos: las basadas en fuentes secundarias y las que utilizan fuentes primarias. De las que aquí se incluyen, tan solo la utilización de indicadores está basada en datos secundarios, es decir, en información preexistente. Así, por ejemplo, para la contextualización realizada según el apartado anterior se han utilizado indicadores. El resto de técnicas se basan en el uso de datos primarios, resultado de una recopilación directa de información sobre las necesidades del grupo de población hacia el que se dirige el plan.

Las que se basan en fuentes primarias pueden ser, a su vez, de tipo cuantitativo o cualitativo. En el estudio de necesidades, la técnica cuantitativa por excelencia es la **encuesta**, que habitualmente va dirigida a una muestra del grupo de población o de los usuarios de los centros, servicios y programas, para conocer sus necesidades, carencias y/o expectativas.

A través de la encuesta es posible captar la dimensión sentida o experimentada de las necesidades de estos grupos, de acuerdo con la clasificación de Bradshaw (ver página 37 y siguientes). Además, precisamente por su carácter cuantitativo, es posible conocer y describir numéricamente las necesidades detectadas y establecer su relación con factores personales o sociales.

El resto de técnicas enfocadas a la identificación y estudio de las necesidades que se recogen son de corte cualitativo. **El grupo de discusión** se realiza habitualmente con población destinataria o con los usuarios de los servicios¹², para identificar las necesida-

¹² También puede ir dirigido a profesionales o a otro tipo de destinatarios, según los objetivos que se persigan.

des sentidas, cuando son expresadas, y las latentes, cuando no lo son. Asimismo, permite profundizar en los discursos que los distintos grupos sociales o de población realizan en torno a sus necesidades y sus soluciones.

La **entrevista en profundidad**, puede tener diversos destinatarios, aunque se suele utilizar a menudo con informantes-clave o con personas que conocen bien la realidad de su comunidad, y por tanto, pueden ofrecernos una perspectiva cualificada, especialmente en su dimensión normativa.

Por su parte, las **técnicas de carácter grupal** lo que persiguen es lograr un consenso sobre las necesidades y problemas, respecto a su identificación, importancia y prioridad, así como avanzar soluciones mediante la elaboración de propuestas de intervención.

Este tipo de técnicas, que se encuentran a caballo entre el análisis, el diagnóstico y la programación, son además muy adecuadas para canalizar la participación de los distintos agentes sociales implicados (ciudadanos, usuarios, profesionales, expertos, gestores y administradores, políticos, etc..) y conocer sus distintos puntos de vista, no sólo de cara al conocimiento sino, también, de cara a la acción.

Puesto que en esta guía no es posible desarrollar una explicación más extensa de estas técnicas, en el Anexo Metodológico se ofrecen unos cuadros (ver Ficha Nª 2) que contienen una breve descripción de cada una de ellas, de su desarrollo práctico, de sus objetivos y finalidades¹³.

Finalmente, en la aplicación de estas técnicas es preciso tener presente dos consideraciones de tipo general:

1. Aplicar el enfoque territorial tanto en el diseño de la investigación (selección de la muestra, por ejemplo), como en la presentación de resultados (mapas).
2. Teniendo en cuenta el enfoque participativo aludido, es imprescindible que, en la medida de lo posible, se integre en los objetivos perseguidos una finalidad propositiva.

Por tanto, como resumen de todo lo anterior, el proceso de estudio de las necesidades consiste en la realización de una investigación aplicada que combine los métodos y técnicas más adecuados a nuestro objetivo, que busquen en lo posible su complementariedad y que nos ayuden a captar las distintas dimensiones (sentidas, expresadas, normativas) de las necesidades de la población objetivo y que, al mismo tiempo, potencie la participación en el proceso de los distintos actores implicados.

¹³ Para cualquier ampliación al respecto se recomienda acudir a los múltiples manuales existentes.

Análisis de las causas y factores de riesgo

Para enfocar la planificación de forma eficaz no basta con identificar, cuantificar o cualificar los problemas / necesidades, según se ha realizado en los apartados anteriores. Es necesario comprender los factores que los causan, condicionan o que contribuyen a su aparición.

Estos factores pueden ser de diversos tipos, aunque de cara al proceso de planificación, existen dos categorías que son de particular interés: los factores causantes y los factores de riesgo.

a) Factores causantes

Son las causas principales de los problemas / necesidades detectadas. Su conocimiento es prioritario, pues cualquier intervención eficaz tiene que tratar de incidir sobre ellas y no sólo sobre las consecuencias o efectos. Se trata de valorar los factores estructurales y los procesos del sistema social que determinan los problemas / necesidades.

Para el estudio de las causas, se propone la utilización de unas herramientas sencillas y muy conocidas: el "árbol de problemas" o el "diagrama de espina de pescado" (ver su descripción en Anexo Metodológico, Ficha N° 3). Básicamente, ambas se llevan a cabo mediante la reflexión en un grupo sobre las causas de un problema o necesidad y su representación en un diagrama que muestre las relaciones causa-efecto (en forma de árbol o en forma de espina). Mediante estas herramientas se puede visualizar con claridad cuáles son las causas directas, clasificarlas según factores, ordenarlas jerárquicamente y estudiar sus relaciones.

Para ello, se trata el problema o necesidad como un efecto conjunto de múltiples causas, que serían precisamente sobre las que habría que incidir a la hora de programar acciones en el plan, particularmente sobre aquellas que intervienen en la explicación de varios problemas.

Bien es cierto que, en el caso de los servicios sociales, cuando se reflexiona sobre los determinantes de las necesidades o problemas de atención social, generalmente suelen salir a la luz factores que exceden del ámbito concreto de su actuación. Ello implica que, en la programación de acciones, sea imprescindible coordinarse con otros subsistemas para colaborar de forma conjunta en su solución.

b) Factores de riesgo

Los factores de riesgo son los que ayudan a configurar las actuaciones de prevención que en cualquier planificación son indispensables para evitar la aparición, reaparición o agravamiento de los problemas o necesidades.

El estudio de los factores de riesgo está muy desarrollado en el ámbito de la salud, en concreto en la epidemiología; en cambio, en el de la intervención social está apenas en sus inicios. De acuerdo con Ferrán Casas, los factores de riesgo son "determinadas con-

diciones biológicas, psicológicas o sociales, medidas mediante variables indirectas o indicadores que, acordes con los conocimientos científicos, se ha demostrado que participan probabilísticamente en los antecedentes o en las situaciones asociadas o implicadas con la emergencia de diferentes enfermedades, problemáticas o necesidades sociales” (Casas, 1998: 168).

En la práctica, la identificación de los factores de riesgo, según este autor, se realiza a partir de la recopilación sistemática de datos acerca de problemas o necesidades ya emergidos, que nos permiten recoger evidencias empíricas sobre factores antecedentes a los problemas / necesidades y comprobando la existencia de correlaciones entre ellos, que coinciden o se acumulan para precipitar una problemática o necesidad social.

Este tipo de estudios nos permite realizar las acciones de prevención sobre poblaciones de riesgo. Un procedimiento habitual para detectar las poblaciones de riesgo de cara a una intervención preventiva, consiste en elaborar “mapas de riesgo social” consistentes en determinar en el territorio aquellos indicadores que, alcanzando un determinado nivel, permiten delimitar subgrupos poblacionales o sectores territoriales que acumulan indicadores de riesgo. Los estudios en la materia demuestran que la mayoría de las veces un único factor es insuficiente, y que hacen falta ciertas combinaciones o acumulaciones de factores de riesgo para que el problema emerja (Casas, 1998: 169).

Junto a los factores de riesgo, es también de gran interés detectar los llamados **factores de protección**, que son precisamente los que actúan contra la emergencia de un problema o necesidad. De nuevo, a partir de la evidencia que proporcionan los estudios en la materia o bien la propia experiencia de los profesionales que trabajan con el sector de población, es posible determinar cuáles son los más relevantes, y los que mejor contribuyen en la prevención de un problema o la satisfacción de una necesidad, con el fin de potenciarlos.

III.2. ESTUDIO DE LOS RECURSOS DE ATENCIÓN

Este estudio persigue, ante todo, conocer los recursos con los que cuenta la comunidad. Se trata básicamente de saber cuántos son, de qué tipo y cómo son. Para ello, es necesario realizar un inventario exhaustivo, como veremos, pero también hay que conocer sus principales características respecto a la utilización que se hace de ellos, a la calidad con la que se prestan o a la satisfacción de los usuarios, aspectos todos ellos que implican una evaluación de los recursos. Con este análisis, y teniendo en cuenta las necesidades, es posible valorar su suficiencia y adecuación, así como su rendimiento y calidad.

Este trabajo implica, por tanto, ir más allá del mero inventario de recursos que, si bien es imprescindible para llevar a cabo una correcta planificación, es claramente insuficiente en un marco en el que cada vez se exige más la calidad de los servicios (especialmente los públicos). Es importante tener en cuenta estos aspectos, ya que la programación de acciones, no sólo va a determinar la creación de nuevos recursos, sino también la mejora de los existentes.

Sin embargo, hay que tener presente la dificultad de llevar a cabo estos análisis, pues en la mayoría de los casos, no se cuenta con información al respecto. A menudo no es ni

siquiera posible realizar un buen inventario de recursos y, aún menos, conocer aspectos sobre la calidad, sobre su utilización, sobre la satisfacción, etc., ya que ello requiere estudios específicos de los que no se suele disponer.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el estudio de los recursos va a ser más o menos amplio dependiendo del enfoque que le hayamos dado al plan. Así, si se ha optado por un enfoque integral de las necesidades, es preciso que el estudio de los recursos también lo sea, extendiéndose a todos los que dispone la comunidad: recursos educativos, sanitarios, de atención social, laborales, culturales, etc. Mientras que si se trata de un enfoque limitado a las necesidades de atención social, el estudio de los recursos se centrará en los de servicios sociales y en aquellos que éstos comparten con otros subsistemas.

Teniendo presentes estas cuestiones, a continuación se describen brevemente los contenidos de los distintos tipos de análisis que se proponen:

- Inventario de recursos
- Análisis de la cobertura y características de los usuarios
- Análisis de la demanda
- Análisis de la calidad y de la satisfacción de los usuarios

Para hacer más concreta y comprensible la explicación nos centraremos en su aplicación para el estudio de los recursos de atención social en el ámbito de un plan regional, aunque la mayoría de las cuestiones aquí tratadas son aplicables al estudio de todo tipo de recursos.

III.2.A. Inventario de recursos

Un inventario es un registro exhaustivo de los recursos de atención social existentes para la población objetivo. Pero, además, debe ser ordenado, clasificándolos, definiendo sus principales características y refiriéndolos al territorio concreto.

Para delimitar los recursos que es necesario inventariar, se puede, por ejemplo, tomar como punto de partida la definición y clasificación que realiza la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid¹⁴. Esta norma, considera como prestaciones del sistema público de servicios sociales, *“las actuaciones o los medios que, como forma de protección singular, se ofrecen a las personas o grupos en que éstas se integran para alcanzar, restablecer o mejorar su bienestar”*. Las prestaciones pueden ser de carácter técnico, económico o material, y se dispensan a través de centros o a través de servicios. Asimismo, añade la norma que, para el desarrollo de programas podrán aplicarse las distintas prestaciones del sistema.

Por tanto, a efectos de inventario, los recursos serían los centros, los servicios y los programas, de los cuales es necesario conocer al menos cuáles son, cuántos son, dónde están o dónde se desarrollan y algunas características básicas.

¹⁴ Ley 11/2003, de 27 de marzo. Artículos 14 y 15.

Lo ideal es recoger y clasificar no sólo los recursos propios de las distintas administraciones (local, regional, estatal), sino también aquellos que se desarrollan desde la iniciativa privada, con o sin ánimo de lucro, estén vinculados o no con las administraciones públicas. Es preferible tener una visión global de lo existente si lo que queremos es saber la capacidad total de la comunidad para la prestación de servicios. De lo contrario, estaremos limitando el campo y el ámbito de los recursos de atención social a sólo una parte de los prestadores de los mismos cuando, en el modelo mixto de provisión actual, la participación de la iniciativa social es cada vez más importante.

En la Comunidad de Madrid, la fuente para conocer los recursos de servicios sociales es el Registro de entidades, centros y servicios¹⁵. A partir de él, es posible elaborar el inventario, refiriéndolo al territorio y describiendo algunas características fundamentales que se pueden obtener. Esta información ha de ser, en la medida de lo posible, contrastada, actualizada y completada con otras fuentes disponibles¹⁶.

Para clasificar los recursos de atención social, el criterio más adecuado es emplear las tipologías existentes en las leyes y en su normativa de desarrollo. En nuestro caso, la Ley de Servicios Sociales determina que el sistema público de servicios sociales se organiza en dos niveles, correspondientes a la Atención Social Primaria y a la Atención Social Especializada. Esta clasificación básica es válida como base para la ordenación de los recursos, aunque debe ser ampliada para realizar una clasificación más concreta en cuanto a funciones y/o finalidades que los centros, servicios o programas desarrollan en los distintos sectores de atención. Para realizar una clasificación acorde con la normativa es conveniente seguir los catálogos existentes¹⁷, así como los criterios técnicos que sean comúnmente utilizados.

En cuanto a su representación en el territorio, de nuevo es necesario emplear la zonificación vigente¹⁸, que se utilizó en la fase de análisis de necesidades ya que es la base para la planificación de los recursos. El nivel más adecuado para la referenciación territorial de los recursos en el caso de los planes sectoriales es el Distrito de Servicios Sociales, ya que es la base para la ubicación de centros y servicios de la Atención Social Especializada. Asimismo, también se ha de utilizar el Área, como ámbito para el establecimiento de las redes completas de servicios sociales y como espacio de referencia para determinados recursos especializados.

Cuando se representan los recursos inventariados en un mapa y además se dispone de información adicional sobre su tipología y características en cada zona significativa, se

¹⁵ Gestionado por el Servicio de Calidad, Inspección, Registro y Autorizaciones de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

¹⁶ Memoria anual de la Consejería, memorias de los distintos servicios, catálogos y guías de centros y servicios, etc.

¹⁷ En el caso de la Comunidad de Madrid, véase en particular la Ley de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de la mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid y su normativa de desarrollo. Asimismo, el documento técnico "Conceptos, definiciones y clasificaciones en servicios sociales" (Servicio de Coordinación y Apoyo Técnico, julio de 2004), de próxima publicación.

¹⁸ Decreto 109/1998, de 18 de junio, por el que se aprueba la actualización de la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

está en disposición de elaborar un **Mapa de recursos de atención social**. En él se cartografían los recursos identificados según los tipos o categorías más significativas, de forma que nos den una idea gráfica de su cobertura territorial, así como de las posibilidades de acceso a los mismos por parte de la población.

En cuanto a las características que es preciso recoger para describir los recursos inventariados, no es necesaria la exhaustividad, sino sólo escoger aquellas que mejor los describen y que nos dan una idea concreta de la atención que prestan. Algunos posibles aspectos a reunir en este sentido serían: titularidad (pública o privada), dependencia con respecto a la administración (concertados, subvencionados...), tipo de atención que prestan, recursos humanos con que cuentan, plazas de que disponen o usuarios que pueden atender, y quizás algunas características materiales o funcionales que puedan ser de interés. No obstante, esta información ha de seleccionarse en función de los objetivos perseguidos.

III.2.B. Cobertura de los recursos y características de los usuarios

Para realizar un análisis de la cobertura es preciso contar con dos informaciones básicas. En primer lugar, se requiere conocer el número de usuarios de los distintos tipos de recursos y su dinámica reciente. Esta información se puede obtener a partir de las memorias disponibles de los centros y/o servicios. Normalmente, se suele presentar la serie de usuarios atendidos durante los últimos años, o incluso desde el nacimiento del programa o del recurso dado.

El segundo aspecto que es necesario conocer para valorar la cobertura es el volumen de población que se ve afectada por una determinada necesidad que se desea satisfacer mediante el recurso en cuestión. Esta información se ha podido obtener en el estudio de necesidades realizado, o proceder de la demanda existente, de cifras de uso potencial o de expectativas de utilización de los recursos. Hay que tener presente que estas cifras no son estáticas, sino que varían con la propia dinámica de las necesidades y con los cambios que se desarrollen en los centros o servicios.

Esta información es una aproximación valorativa, ya que son criterios de cobertura que se fijan habitualmente por grupos de expertos y profesionales, que se apoyan en cifras disponibles para otras organizaciones, en estudios, o en su propia experiencia.

De esta forma, conociendo la población atendida por determinado tipo de recurso y teniendo en cuenta los criterios fijados, es posible calcular la **tasa de cobertura**¹⁹ que resume la situación sobre la utilización de los servicios. Este indicador nos proporciona una idea clara sobre si éstos están infrautilizados o suprautilizados, respecto a los criterios fijados normativamente, y actuar en consecuencia en la programación que se desarrolle, bien modificando, añadiendo o suprimiendo servicios o bien estimulando la demanda.

¹⁹ Se calcula dividiendo el número de personas atendidas en un tipo de centro, servicio o programa entre el número de personas de la población objetivo que entran dentro de los criterios de acceso y multiplicando el resultado por una base (100, 1000 ó 10000, según sea más adecuado).

Junto con el análisis de la cobertura es indispensable también detenerse a analizar la estructura y la dinámica de los usuarios, para conocer sus perfiles y las tendencias que se están produciendo. Éste no resulta difícil puesto que la mayoría de los recursos cuentan con memorias en las que se recogen estos datos. En ocasiones existen además bases de datos informatizadas que facilitan la tarea.

Los resultados nos permiten obtener conclusiones sobre la adecuación de los recursos a las características de los usuarios, con el fin de ajustar su funcionamiento a éstas. Así, puede ocurrir, que un determinado recurso se pensó y diseñó para atender un tipo de necesidades y, con el paso del tiempo, éstas se han transformado, así como los perfiles de la población que los utiliza. En estos casos, por tanto, el análisis de las características de los usuarios sirve para ir adaptando los recursos existentes, adelantarse a los cambios e ir reorientándolos para proporcionar mejores atenciones.

De nuevo, toda esta información ha de estar, en la medida de lo posible, territorializada, de forma que si calculamos la tasa de cobertura de un determinado tipo de centro, servicio o programa, ésta ha de mostrar las diferencias en el espacio. Ello es imprescindible para mejorar las posibilidades de acceso a los recursos. Igual ocurre con las características de los usuarios, cuyos principales indicadores pueden ser también representados en un mapa, de forma que se puedan observar los distintos perfiles, su evolución y tendencias de cara a la programación posterior.

III.2.C. Análisis de la demanda

La demanda en el caso de los servicios sociales tiene unas peculiares características que la diferencian mucho de lo que en términos convencionales se entiende por tal. En primer lugar, porque no opera en un mercado en el que tiene la posibilidad de elegir o pagar por un recurso, sino en un entorno en el que la responsabilidad para su provisión es pública. Por otro lado, la demanda no se puede considerar como "deseo", sino como una necesidad percibida por el sujeto y expresada.

Por tanto, para delimitar la demanda en servicios sociales han de entrar en juego las diferentes dimensiones de la necesidad propuestas por Bradshaw²⁰. Si interrelacionamos la dimensión expresada (demanda) con la de las necesidades experimentadas o sentidas de la población y con los recursos (oferta de servicios sociales) existente para atenderlas, se pueden delimitar distintos tipos de demanda: demanda insatisfecha, demanda potencial y demanda inadecuada (ver Cuadro 12).

²⁰ Ver apartado de esta guía III.1.A. ¿Qué son las necesidades?

Cuadro 12: Comparación entre necesidades, demanda y servicios



Fuente: Adaptado de Aguilar y Ander-Egg, 1999, p. 59.

Así pues, según este esquema:

- Sólo una parte de las necesidades experimentadas son expresadas como demanda (intersecciones 1 y 4). De éstas, sólo una parte (intersección 4) son atendidas por los servicios sociales ofrecidos, es decir, serían una *demanda satisfecha*. Por ejemplo, cuando la población mayor que tiene una dependencia grave es atendida por los servicios sociales mediante un recurso como las residencias.
- Hay otra parte, por tanto, que son necesidades sentidas por la población, pero que no son atendidas por los servicios sociales (intersección 1). Serían así una *demanda insatisfecha*, para la cual no existen recursos o son insuficientes. Como ejemplo, serían las personas mayores con dependencia grave que no pueden ser atendidas en una residencia por falta de plazas.
- Existe, por otro lado, una demanda que no se fundamenta en una necesidad real (intersecciones 3 y 5), lo que supone la existencia de determinados recursos que, en realidad, no son adecuados, ya que, la persona, bien no experimenta la necesidad o su necesidad es otra. Se trataría, por tanto, de una *demanda inadecuada* que, puede tener servicios para ser atendida (intersección 3) o no tenerlos (intersección 5). En cualquiera de los casos, la oferta de servicios sociales es también inadecuada, pues no atiende una necesidad real de la población. Así, por ejemplo, cuando se crean recursos que no responden a una necesidad de la población, la oferta puede estimular una solicitud inadecuada. En ocasiones, también, un determinado problema o necesidad también la genera, es decir, se demanda un recurso que, en realidad, no va a solucionar el problema real.
- Finalmente, otra parte de las necesidades experimentadas, no se expresan (intersecciones 2 y 6). Unas pueden estar atendidas (intersección 2), sin embargo, otras no lo están y, por tanto, pueden ser demandadas en cualquier momento por la población. Sería, por tanto, una *demanda potencial*. Por ejemplo, es difícil que se soliciten recursos si éstos no son conocidos por la población.

Así pues, este análisis nos lleva a considerar como demanda de los servicios sociales aquella que está insatisfecha, por un lado, y la que es potencial, por otro. Y a éstas es a las que hay que dirigir el análisis, aunque es preciso también tener presente la posible existencia de una demanda inadecuada.

La demanda insatisfecha suele estudiarse a través del análisis de las "listas de espera", ya que en ellas se encuentra la población que tiene una necesidad y que solicita un recurso de forma efectiva. No obstante, en ellas podemos encontrar también una "demanda inadecuada", entendida como aquella población que no cumple los requisitos normativos para su acceso, y que, por tanto, es preciso orientar a otros recursos más idóneos.

No obstante, hay que tener en cuenta que, no todas las personas que necesitan un determinado recurso están en las listas de espera, por lo que es preciso analizar también la demanda potencial. Finalmente, hay multitud de recursos sociales que no se organizan mediante listas de espera²¹, por lo que su estudio queda fuera de lugar, y, por tanto, también habría que orientarlo hacia la demanda potencial.

Este análisis es esencial, además, para fijar el horizonte de cobertura, pues si no sabemos qué población demanda un recurso, de forma efectiva o potencial, difícilmente podremos fijar el crecimiento futuro de los recursos o su adaptación / reorganización a sus características.

III.2.D. Análisis de la calidad de los servicios y de la satisfacción de los usuarios

En el ámbito de la planificación, el estudio de la calidad de los servicios tiene ante todo la utilidad de conocer aquellos aspectos que son deficientes para mejorarlos, así como conocer la satisfacción de los usuarios con los servicios prestados, de forma que se puedan mejorar las actuaciones profesionales.

Hay que tener presente que el concepto de la calidad en los servicios sociales tiene unas peculiaridades que lo distinguen de la noción más generalizada, según la cual, "la calidad es el conjunto de características que debe tener un producto o servicio para que sea capaz de satisfacer correctamente las necesidades de un determinado tipo de cliente o usuario" (Porcel, 1997: 72). En servicios sociales no hay productos, sino servicios que se prestan en un proceso de intervención social sobre individuos que tienen alguna carencia, necesidad o problema. Individuos que no pueden ser considerados como meros clientes o consumidores, sino como usuarios de los recursos del sistema, que además tienen una limitada capacidad de elegir. No obstante, sí que la finalidad es satisfacer sus necesidades y, para hacerlo "correctamente", es preciso que la intervención se ajuste a unos estándares o normas de calidad y que además se pueda evaluar dicho ajuste, con el fin de llevar a cabo una mejora continua.

La dificultad principal está en determinar cuáles son esos estándares que hacen que un programa o servicio se preste con calidad. Normalmente éstos proceden de un consenso

²¹ Piénsese, por ejemplo, en el caso de los mejores desprotegidos que pasan a formar parte del sistema de protección a la infancia de forma automática.

técnico basado en distintas fuentes, algunas son precisamente las evaluaciones de calidad realizadas a partir de actuaciones pasadas (Fernández del Valle, 1999). En el caso de los servicios sociales, la introducción de sistemas de calidad es todavía muy reciente y apenas se han realizado estudios evaluativos de los programas y medidas desarrollados, que puedan servir como punto de partida para la determinación de estándares o criterios de calidad.

Sería excesivamente ambicioso, e imposible de llevar a cabo, proponer que en el estudio de los recursos para la elaboración de un plan, se procediera a una evaluación completa de la calidad de los servicios y centros. Sin embargo, sí resulta conveniente recopilar la información existente sobre planes y sistemas de calidad en funcionamiento, dentro del sector de atención dado. Conocer los resultados de las evaluaciones de calidad realizadas con el fin de utilizarlos de cara a la programación de acciones futuras. Asimismo, conocer los estándares, criterios e indicadores utilizados, de forma que puedan servir de referencia en la implantación de medidas orientadas a introducir y mejorar la calidad en la prestación de servicios.

En este terreno, uno de los aspectos clave es la satisfacción de los usuarios. Para mejorar la calidad de las prestaciones, programas y características de los centros y servicios es necesario tener en cuenta la opinión de los usuarios, sus demandas y su grado de satisfacción con la atención prestada.

En el caso de los servicios sociales apenas existen estudios o encuestas dirigidos a evaluar la satisfacción de los usuarios. Sin embargo, puede ser muy conveniente conocer este aspecto central en el marco de la planificación sectorial, ya que sería una forma de hacer participar a los usuarios en la mejora de los servicios.

Para ello, la única forma posible es preguntar a los propios usuarios sobre estos aspectos, bien a través de una encuesta, bien por medio de entrevistas, bien mediante grupos de discusión, o utilizando todas estas técnicas de forma conjunta. La medición de la satisfacción de los usuarios ha de realizarse sobre un conjunto de dimensiones de la calidad, es decir, sobre las propiedades que debe tener un determinado servicio para atender las necesidades de las personas a las cuales va destinado (Medina, 1999: 32). Hay que tener en cuenta en este sentido, que la valoración de los usuarios está ligada a la percepción que éstos tienen de cómo se presta el servicio y a la expectativa que tenían respecto al servicio esperado (Medina, 1999:32). Por lo tanto, el estudio de la satisfacción de los usuarios ha de consultar su opinión sobre las distintas dimensiones de la calidad y sobre sus expectativas iniciales.

III.3. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS

Completado todo el proceso de investigación sobre las necesidades y los recursos, la síntesis se lleva a cabo mediante la integración de la totalidad de la información recogida. Esta labor no es sencilla, pues es una tarea que implica revisar toda la información recopilada y producida, quedarse con lo esencial, así como incorporar y ser fiel a los planteamientos realizados desde las diversas instancias de participación. Se trata de una especie de "informe final" que proporciona los datos sobre la visión objetiva de la situación, al mismo tiempo que incorpora la valoración que de la misma han realizado los distintos agentes en el conjunto del proceso participativo.

Con ello, se puede tener una visión integral y sintética de los principales problemas y necesidades del sector hacia el que se dirige el plan, así como de los recursos disponibles para atenderlas.

Por tanto, la síntesis de esta fase ha de integrar en un informe las siguientes cuestiones:

— **Análisis del contexto:**

- Cuantificación y descripción del sector de población hacia la que se dirige el plan: número, características sociodemográficas básicas, evolución reciente y evolución previsible. Puede incluir mapas presentando los principales indicadores en el territorio, por zonas significativas de servicios sociales (*mapas de población*).
- Descripción de los niveles de bienestar del grupo de población, atendiendo a todos los factores que pueden intervenir en el mismo. Puede incluir mapas temáticos presentando los principales indicadores sociales en el territorio (*mapas de bienestar*).

— **Necesidades identificadas:**

- Sistematización de las necesidades identificadas mediante el proceso de investigación llevado a cabo. Ha de atender las distintas dimensiones de las necesidades, en función de sus identificadores: sentidas, expresadas, normativas; y, al mismo tiempo, es preciso ordenarlas atendiendo a los distintos factores del bienestar con los que se relacionan (servicios sociales, salud, vivienda, educación, etc..) o a aquellos factores relacionados con la atención prestada (organización de los servicios, calidad, satisfacción, etc...). En la medida que estas necesidades o problemas identificados se pueden cuantificar y conocer su incidencia en el territorio mediante indicadores, también se pueden elaborar *mapas de necesidades*.
- Análisis de las causas de los problemas o necesidades, clasificándolos según factores, ordenándolos jerárquicamente y estudiando sus relaciones.
- Análisis de los factores de riesgo: a partir de los estudios existentes o realizados *ad hoc* sobre las variables que inciden en la emergencia de los problemas o necesidades identificados, se pueden elaborar "*mapas de riesgo social*", que determinarían en el territorio aquellos indicadores o variables, de forma que se pudieran delimitar poblaciones o contextos de riesgo de cara a la intervención preventiva.

— **Inventario de recursos disponibles:** recursos existentes clasificados por tipo y referidos al espacio (mapa de recursos), describiendo sus principales características, e integrando en el mismo:

- El análisis de su cobertura;
- Características y evolución reciente de los usuarios a los que atienden;
- El análisis de la demanda;
- El análisis de la calidad y de la satisfacción de los usuarios.

Como se puede ver, la síntesis del análisis no es una sucesión de elementos inconexos, sino que relaciona todos los resultados que se han ido obteniendo a través de los análisis parciales: las necesidades se identifican en un contexto, en el que se interrelacionan una serie de factores que inciden en el bienestar de la población o en su malestar, propiciando la emergencia de situaciones de riesgo. Dichas necesidades son experimentadas por la población, pudiendo ser expresadas o no, así como ser reconocidas en el ámbito normativo. A medida que se identifican y se reconocen, van surgiendo los recursos para atenderlas. Por tanto, hay que realizar un análisis riguroso de los que están disponibles, haciendo una primera valoración sobre su suficiencia y adecuación, mediante los análisis propuestos, que después será completado en la fase diagnóstica.

Es preciso reiterar, finalmente, que éste sería el esquema "ideal" de un estudio de necesidades para la elaboración de un plan. Es preciso que los responsables o el equipo de planificación elaboren su estudio seleccionando y adaptando a cada caso los métodos y técnicas aquí presentados.

Con todo ello, se dispone de un "análisis de la situación de partida", de acuerdo con el esquema de contenidos que se fijó al principio. Gran parte de la información recogida en el mismo puede formar parte del documento del plan. El análisis realizado de esta forma da pie a la siguiente fase de diagnóstico, que permitirá valorar los problemas y necesidades, fijando las prioridades de intervención, así como los medios con los que se va a contar.

IV. Fase de Diagnóstico

IV.1. ¿EN QUÉ CONSISTE UN DIAGNÓSTICO SOCIAL?

A menudo, cuando se llega a esta fase del proceso de planificación, no se comprende con claridad qué es realizar un diagnóstico social y no se suele distinguir de la fase anterior, la de estudio o análisis. La esencia del diagnóstico se puede resumir en la idea de que *“no se hace sólo para saber qué pasa, se realiza también para saber qué hacer”* (Aguilar y Ander Egg, 1999: 27). Lo que diferencia fundamentalmente el análisis del diagnóstico es que, mientras que en el primero se recogen, sistematizan y analizan los datos de la realidad de partida, en el diagnóstico, además hay que valorar las necesidades y problemas estudiados de cara a la acción.

Por tanto, en el proceso de planificación, el diagnóstico es un nexo de unión entre la fase previa de análisis e investigación y la posterior de programación. Toma como punto de partida la información del análisis y, una vez realizado, sirve de apoyo a la programación posterior de acciones.

Así pues, mediante el diagnóstico se persiguen dos objetivos básicos:

- **Valorar los problemas / necesidades**, de forma que nos permita establecer un orden de prelación entre éstas de cara a la acción.
- **Explorar las posibilidades de intervención**, valorando su viabilidad y factibilidad.

La realización práctica de un diagnóstico puede ser tan compleja como se desee, de acuerdo con los objetivos anteriormente trazados. En nuestro caso, vamos a establecer la tarea en dos pasos, que se corresponden con las dos finalidades mencionadas.

El diagnóstico se puede resumir, como veremos, en un cuadro final que nos permita determinar las necesidades prioritarias de la población hacia la que se dirige el plan, junto con los recursos para hacerlas frente, ambos valorados de cara a la posterior programación de acciones.

En cuanto a las técnicas más adecuadas para la realización del diagnóstico, en cada uno de los apartados se describen los instrumentos que se pueden utilizar en cada caso. Los mejores resultados de su aplicación se obtienen cuando se realizan mediante técnicas de grupo, por lo que el diagnóstico se puede considerar una labor de equipo.

En este sentido, resulta conveniente formar varios grupos, con profesionales, expertos, políticos u otros²³, que realicen los distintos pasos del diagnóstico. Es preferible así mismo que la técnica sea la de los grupos focalizados, ya que requiere centrarse en una tarea concreta, como es el diagnóstico. No obstante, puede utilizarse también la técnica de los grupos nominales u otra que sea más adecuada a la finalidad que se persigue, según se irá viendo.

²³ Se recomienda que los grupos estén formados por personas vinculadas a la puesta en práctica del plan o por expertos conocedores de las posibilidades de actuación. No obstante, es muy posible que se hayan formado grupos ya en la fase de análisis, por lo que ahora se trataría de que la actividad de éstos pasase al diagnóstico, de acuerdo con lo ya expresado en relación a la vinculación entre análisis, diagnóstico y propuestas (ver página 30 y siguientes).

Veamos a continuación para estos dos pasos, los principales aspectos conceptuales, metodológicos y prácticos.

IV.1.A. Valoración de los problemas y necesidades

En la etapa de análisis se han identificado los principales problemas o necesidades de la población. Puesto que los recursos son limitados y también la intervención está acotada en el tiempo, es necesario establecer prioridades en torno a cuáles se intentarán resolver primero y cuáles después, todo ello a partir de unos "criterios técnicos valederos"²⁴, aunque ello no excluya las prioridades políticas.

Así pues, la primera actividad a realizar es precisamente seleccionar y definir los criterios que se van a utilizar. Esto se ha de acordar por el grupo o grupos que van a trabajar en esta fase, determinando así mismo, los niveles en los que se van a graduar cada uno de los criterios. Es conveniente, por otra parte, que los distintos grupos que participen en el diagnóstico utilicen los mismos criterios, para que sus conclusiones sean comparables.

En segundo lugar, es preciso realizar una preselección de los problemas / necesidades a los cuales se van a aplicar estos criterios. Normalmente, en el proceso de análisis, se ha identificado una amplia lista que hay que limitar, de acuerdo con las posibilidades de actuación del plan, sus recursos y el tiempo para el que se planea²⁵. De nada sirve programar acciones que no se van a poder llevar a cabo o plantear la solución de problemas o necesidades que escapan del alcance del plan. Esta actividad también ha de consensarse en el grupo o grupos configurados.

La fase de análisis ha debido proporcionarnos información suficiente para poder valorar los problemas o necesidades seleccionados desde el punto de vista técnico. De esta forma, aunque la actividad de valoración es básicamente subjetiva (aunque sea la subjetividad de un grupo), se dispone de información "objetiva" sobre la que apoyarse. En este sentido, hay algunos criterios que se suelen utilizar habitualmente en esta labor y que pueden contar con información, indicadores o datos que hemos conocido a través del análisis:

- **Magnitud:** consiste en determinar el grado o extensión del problema / necesidad, teniendo en cuenta sobre todo:
 - A cuántas personas afecta.
 - Territorio en el que se produce.
- **Gravedad:** se establece en función de la intensidad y riesgos sobre la población afectada. Su valoración y cuantificación son complicadas, pues hay que evaluar los posibles efectos que puede tener el problema / necesidad sobre la población, bajo el supuesto que no se actuara sobre él;

²⁴ Op. Cit. pág. 81.

²⁵ La preselección se establece de cara al marco temporal y operativo del plan, pero ello no implica que los problemas o necesidades excluidos no sean tenidos en cuenta en programaciones futuras o en otro tipo de planificación (programas o proyectos específicos).

- **Tendencia:** la evolución del problema y la fase en que se encuentra (incipiente, desarrollado o avanzado);

El método habitual consiste en puntuar los problemas seleccionados en función de estos criterios o de otros más acordes a cada caso. La cuestión está en delimitar los niveles que definen su magnitud, su gravedad o su tendencia, es decir, ¿a partir de qué nivel se puede decir que un problema está muy extendido, poco extendido o se puede considerar que se encuentra en niveles aceptables?. Y también es decisivo el número de categorías que se hagan para puntuar la magnitud, gravedad o tendencia (por ejemplo, "muy grave", "grave" y "poco grave", o un número de categorías graduales mayor).

La decisión para determinar estos grados debe ser también un acuerdo técnico del grupo, basado en el conocimiento que se tiene sobre el problema, la experiencia y tomando en cuenta los análisis que se han realizado al respecto, tratando de ser lo más objetivos posible.

Una vez alcanzado este acuerdo, a cada uno de los factores se les asignará una puntuación según el grado que alcanzan. Hecho esto, se puede obtener su puntuación global, como resultado de una ponderación de los tres. Finalmente, se ordenan los problemas de mayor a menor en función de esta calificación final.

Para realizar esta tarea, se puede utilizar el siguiente cuadro como herramienta:

Cuadro 13. Plantilla para la valoración de problemas / necesidades

Problemas y necesidades identificados	Extensión	Gravedad	Tendencia	Puntuación total
1.				
2.				
3.				
....				

Fuente: elaboración propia.

Pese a la aparente sencillez de aplicación de esta técnica, sin embargo, sus resultados no son "matemáticos" ni exactos, ni se pueden presentar como verdades absolutas, muy al contrario, hay que recordar que se trata de una valoración subjetiva sobre la base de unos criterios acordados y que su finalidad es, sobre todo, propiciar el consenso sobre cuáles son los problemas y necesidades más importantes de cara a la intervención. De hecho, es muy importante que, una vez se hayan obtenido las puntuaciones globales, el grupo vuelva a revisar la lista hasta que todos estén de acuerdo con sus resultados.

IV.1.B. Exploración y valoración de los recursos de intervención

En esta etapa del diagnóstico se trata de realizar un balance entre las necesidades identificadas y priorizadas y los recursos disponibles, de forma que podamos extraer conclusiones para la acción programada.

De esta forma, una parte de estas necesidades cuentan con recursos disponibles para ser atendidas, pero hay que saber si éstos son suficientes y adecuados, fijando un horizonte de cobertura, para su incremento, o los criterios para su actualización.

Para otra parte de las necesidades, sin embargo, es posible que no se cuente con recursos, por lo que habrá que decidir cuáles podrían ser susceptibles de obtenerse en el horizonte del plan y el grado de factibilidad de los mismos (Aguilar y Ander-Egg, 1999: 78).

Para ello, el grupo o grupos han de trabajar para identificar, para cada problema o necesidad, uno o varios recursos, su fuente, su tipo y su cuantificación/cualificación. Una herramienta útil en esta parte del diagnóstico puede ser confeccionar el siguiente cuadro:

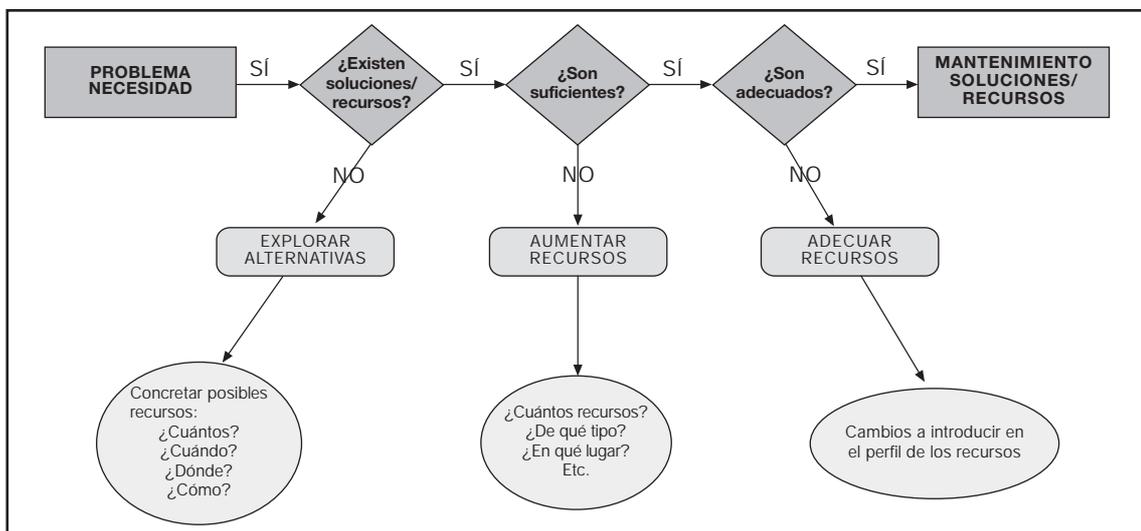
Cuadro 14. Identificación de recursos y medios de acción

Necesidades y problemas identificados	¿Quién puede resolverlos mejor?	¿Qué tipo de ayuda o atención se necesita para resolverlo?	Recursos y medios necesarios para prestar la ayuda y atención requerida

Fuente: Aguilar y Ander-Egg, 1999: 79.

Otra alternativa puede ser realizar una exploración de los recursos de acuerdo con el siguiente esquema, utilizado durante el proceso de elaboración del II Plan de atención social a la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid 2002-2006:

Cuadro 15. Esquema para la identificación de recursos a partir de los problemas o necesidades identificados en el análisis y valorados en el diagnóstico



Fuente: Elaboración propia.

Otra herramienta que permite clasificar los recursos identificados a partir de la última columna del Cuadro 14 y con el fin de facilitar la elección de los recursos, de acuerdo a su procedencia y disponibilidad, sería el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Identificación de recursos según sus fuentes y disponibilidad

RECURSOS	De la propia comunidad	Externos
Disponibles		
Potencialmente disponibles		

Fuente: Aguilar y Ander-Egg, 1999: 79.

Una vez hecho esto, hay que dar un paso más y llevar a cabo una valoración también de los recursos para considerar las posibilidades de solución del problema con los medios identificados, disponibles o potenciales.

De nuevo, en esta valoración pueden intervenir distintos criterios, aunque algunos son utilizados de forma habitual en esta tarea:

- **Disponibilidad:** se trata de valorar hasta qué punto la necesidad / problema puede ser resuelta con los recursos disponibles en el momento. Tendrán prioridad en la valoración los recursos disponibles, pues con ellos hay unas posibilidades de intervención inmediata. En segundo lugar, se considerarán los recursos potenciales, priorizando aquellos que forman parte de la propia comunidad. En último lugar, se valorarán los recursos potenciales que son externos a la comunidad, ya que su disponibilidad es menos inmediata (Aguilar y Ander-Egg, 1999: 86).
- **Eficacia:** consiste en valorar la capacidad que tiene un determinado recurso para resolver el problema / necesidad (Aguilar y Ander-Egg, 1999: 86). Para calificarla es necesario tener en cuenta los estudios de evaluación disponibles que nos informen de la eficacia o el éxito que han podido tener los distintos recursos o intervenciones sobre la resolución de los problemas. Lamentablemente, la escasez de este tipo de estudios no permite ser suficientemente rigurosos y objetivos a la hora de valorar la posible eficacia, y hay que atenerse a una valoración aproximativa de la experiencia pasada.
- **Factibilidad:** una intervención es factible cuando se puede llevar a la práctica en su contexto. Para valorar la factibilidad, por tanto, hay que considerar las posibilidades de éxito de su implantación, que está condicionada por varios factores que favorecen u obstaculizan su realización: legales, políticos, económicos, organizacionales, técnicos, socioculturales, éticos... (Aguilar y Ander-Egg, 1999: 86-87)
- **Aceptabilidad:** consiste en valorar el grado de aceptación que puede tener la intervención entre sus destinatarios y en la sociedad en general, pues hay determinadas intervenciones que no son aceptables culturalmente, éticamente o que pueden tener un impacto negativo entre los ciudadanos.

Al igual que se hizo en la valoración de los problemas, es preciso llegar a un acuerdo técnico que nos permita determinar las categorías y los grados que cada una de ellas comprende, asignando un valor o puntuación a los recursos y medios identificados. Como resultado

de su ponderación conjunta, se obtendrá una puntuación global para los distintos recursos, de forma que se podrán ordenar de mayor a menor, determinando así su viabilidad global.

Como herramienta para llevar a cabo esta labor de valoración, se puede utilizar el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Plantilla para la valoración de los recursos y medios de acción

Necesidades y problemas identificados	Recursos y medios de acción identificados	Disponibilidad	Eficacia	Factibilidad	Aceptabilidad	Puntuación total
1.						
2.						
3.						
....						

Fuente: elaboración propia.

Dicho cuadro se puede considerar como una síntesis o resumen del diagnóstico, ya que nos proporciona información clave para la toma de decisiones que tendrá lugar en la fase de programación: las prioridades para intervenir y los mejores medios para hacerlo, que se trasladarán al plan de acción.

No obstante, hay que tener en cuenta que habrá algunas necesidades o problemas sobre los que no es posible determinar con claridad los recursos que serían necesarios, bien porque no se conoce suficientemente el problema / necesidad o bien porque no existe una certeza sobre la eficacia de determinadas intervenciones. En estos casos, es prioritario conocer más y mejor el problema, investigar más sobre sus causas y soluciones, sobre posibles alternativas de intervención, o ensayar programas piloto y evaluar sus resultados de cara a las futuras planificaciones. En estos casos, las prioridades no son de acción, sino de *investigación* (Aguilar y Ander-Egg, 1999: 85).

Para distinguir unas prioridades y otras, se puede utilizar el siguiente cuadro, que nos informará del tipo de actuación que sería más aconsejable (acción / investigación) a la hora de establecer la programación:

Cuadro 18. Prioridades de intervención y de investigación según la importancia del problema y la capacidad de los recursos/medios para resolverlos

	CAPACIDAD DEL RECURSO			
		ALTA	MEDIA	BAJA
IMPORTANCIA DEL PROBLEMA/ NECESIDAD	ALTA	Prioridad alta de intervención	Prioridad media de intervención/ alta de investigación	Prioridad alta de investigación
	MEDIA	Prioridad media de intervención	Prioridad media de intervención	Prioridad media de investigación
	BAJA	Prioridad baja de intervención	Prioridad baja de intervención	Prioridad baja de investigación

Fuente: adaptado de Aguilar y Ander-Egg, 1999, p. 91.

V. Fase de programación

V.1. ¿QUÉ ES LA PROGRAMACIÓN?

El objetivo de esta fase es definir todos los elementos que van a componer el plan de acción. Se trata, por tanto, de explicitar las acciones que se pretenden realizar, organizadas en distintos niveles y orientadas a unos objetivos.

En su concepción tradicional, un plan se organiza en distintos “niveles operacionales” (Ander-Egg, 1989: 30), que tienen diferentes grados de concreción respecto a los objetivos y en las características de la acción: plan, programa, proyecto, actividad, tarea (ver Cuadro 19).

Cuadro 19. Los niveles operacionales de la planificación

Plan: conjunto ordenado de actividades, agrupadas en proyectos y programas, para alcanzar unos objetivos en un periodo de tiempo determinado, buscando la mejor relación entre los esfuerzos empleados y los resultados obtenidos.

Programa: conjunto de proyectos relacionados entre sí para alcanzar los objetivos del plan.

Proyecto: conjunto de actividades consecutivas que forman una unidad de acción específica dentro de un programa.

Actividad: unidad mínima de acción en que se desagregan las medidas²⁶.

Fuente: Basado en Ander-Egg (1989:30).

En esta guía, no obstante, optaremos por denominar a las acciones del nivel operativo como *medidas* en lugar de *proyectos*, ya que es la denominación más conocida, utilizada y aceptada en los planes existentes²⁷ y, además, evita la posible confusión entre proyectos aislados y proyectos dentro de un plan.

Básicamente, mediante la programación se va a decidir de forma anticipada qué se va a hacer, cómo se va a hacer y con qué medios; y éstas acciones se van a jerarquizar en tres niveles diferentes:

²⁶ En un nivel operacional aún más concreto se situarían las tareas que es necesario llevar a cabo para la realización de una actividad perteneciente a un proyecto.

²⁷ Si repasamos los planes realizados en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, estos dos niveles han tenido distintas denominaciones, aunque la más utilizada en el nivel operativo ha sido la “medida”. Así, el Plan de Mayores (Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1998), distingue tres estrategias y, entorno a ellas, agrupa a los distintos programas, que se hallan en el nivel operativo. En el caso del Plan de Acción para Personas con Discapacidad (Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1999), se establecieron distintas áreas de intervención, dentro de éstas distintos programas y en cada uno de ellos, medidas. El Plan Regional para la Inmigración 2001-2003 (Consejería de Servicios Sociales, 2001) distingue distintos programas sectoriales (servicios sociales, sanidad, educación...) y dentro de ellos establece medidas. Por su parte, el II Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia 2002-2006 (Consejería de Servicios Sociales, 2002), contempla programas y proyectos.

Cuadro 20. Niveles, instrumentos y objetivos

	Estratégico	Táctico	Operativo
INSTRUMENTOS	Plan	Programa	Medida
OBJETIVOS	Generales	Específicos	Operativos

Fuente: García Herrero y Ramírez Navarro, 1996, p. 44.

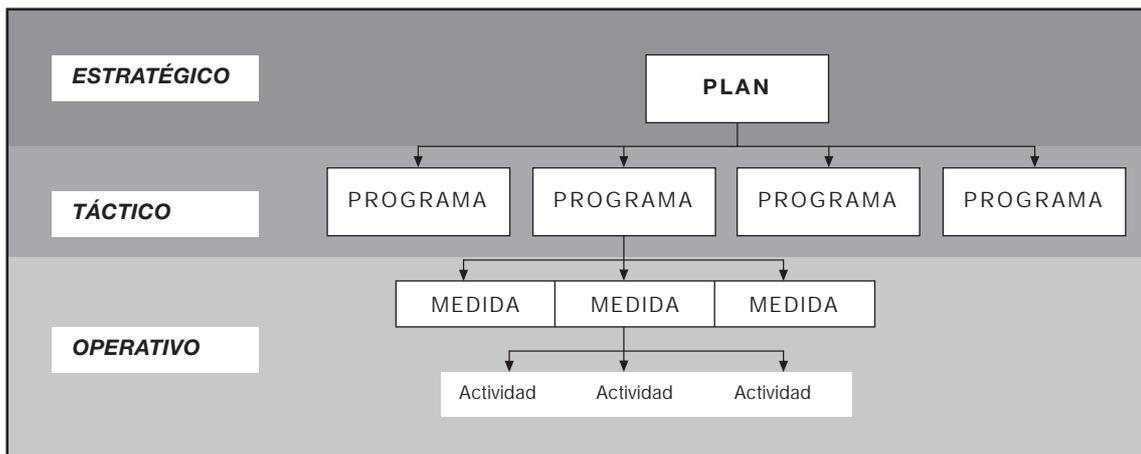
En el nivel **estratégico**, al que pertenece el **plan**, se elaboran los **objetivos generales**, que equivalen a definir la situación que se pretende alcanzar para el sector de población, teniendo en cuenta la situación de partida.

El nivel **táctico** es un nivel intermedio entre la estrategia y la operación, cuyo instrumento son los **programas**, que concretan los objetivos específicos en un ámbito o sector concreto del plan.

Por último, el nivel **operativo** es aquel en el que se definen las **medidas** concretas que se van a llevar a cabo en el marco del programa, para los cuales se fijarán unos **objetivos operativos**.

La relación de los distintos niveles se puede observar mediante un esquema que expresa mejor su jerarquía:

Cuadro 21. Niveles de la planificación e instrumentos



De esta forma, se puede ver cómo un plan está integrado por distintos programas, y, a su vez, cada programa por diferentes medidas. Éstas se llevan a cabo mediante actividades, que son las distintas unidades de acción dentro de una medida. Incluso las actividades se pueden desagregar aún más, definiendo las tareas que es preciso llevar a cabo para completar una actividad²⁸.

²⁸ Nosotros nos detendremos en la explicación de las actividades, aunque lógicamente, durante la fase de ejecución, hay que definir también las tareas necesarias para ir completando cada actividad.

Ejemplo: el Plan de acción para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid 1999-2002, dispone cuatro áreas de intervención, cada una de las cuales incluye distintos programas, que se desarrollan mediante diferentes medidas, que a su vez se desagregan en actuaciones concretas. Así, dentro del *Área de Intervención*, se encuentra el *Programa de Detección y Atención Temprana*, el cual se desarrolla mediante siete medidas, cada una de las cuales se desagrega en distintas actuaciones.

Así pues, en la fase de programación, se trata de ir determinando los contenidos de cada uno de los niveles operacionales del plan, que se estudian en el apartado siguiente. No obstante, uno de los elementos clave a determinar en los distintos niveles son los objetivos, que merecen una explicación más detallada, ya que en ellos se basan todos los componentes del plan. Dada su centralidad, más adelante se dedica un apartado específico a los criterios para su elaboración.

V.2. EL PROCESO DE LA PROGRAMACIÓN

La programación ha de seguir un proceso con el fin de que el conjunto del plan tenga la coherencia deseada. En primer lugar, es necesario recordar que el conjunto de trabajos de esta fase se lleva a cabo habitualmente por el equipo planificador designado para la elaboración del plan. Dicho equipo dispone de toda la información de las fases anteriores de análisis y diagnóstico, ha participado en su desarrollo y ahora es el encargado de diseñar y definir todos los elementos del plan de acción.

El orden que se sigue en el proceso suele ser el siguiente: tomando como referencia el diagnóstico de necesidades y recursos, se trazan en primer lugar los objetivos generales del plan, para después diseñar los programas y las medidas, con todos sus elementos. Después se completa el resto de los apartados del plan (cronograma, diseño de evaluación y seguimiento, presupuesto...).

Sin embargo, este proceso no es lineal, sino circular si se quiere lograr una verdadera coherencia interna. En este sentido, Espinoza (1989) aconseja que a la hora de programar se estudien los objetivos y los medios de forma conjunta. Así mismo, de acuerdo con Alvira, una vez concluido el documento del plan, es necesario "seguir circularmente el esquema varias veces hasta que todo queda ajustado. Es decir, las metas y los objetivos deben ser coherentes con la situación objetiva y con la definición del problema [...]; pero, también, deben ser coherentes con las estrategias de intervención adoptadas y con los programas y las medidas a aplicar. Todo debe formar un sistema coherente, lo que se consigue recorriendo una y otra vez el camino apuntado y los pasos señalados hasta llegar finalmente a esta coherencia interna" (Alvira, 2001: 19).

No obstante todo esto, el mejor plan no es el más correcto teóricamente, sino el más compatible con los medios de que se dispone para hacerlo efectivo (Redondo de la Serna, 1983: 114). Por tanto, es imprescindible que los planes diseñados sean realistas y posibles, acordes con los recursos existentes y con los condicionantes políticos y sociales del momento, y se ajusten al marco temporal y operativo fijado. De nada sirve diseñar planes muy ambiciosos o muy correctos, si no sirven para ser llevados a la práctica y operar transformaciones positivas sobre la realidad.

Asimismo, la elaboración de un plan supone una oportunidad no sólo para hacer un buen documento técnico, sino para construir compromisos basados en la participación: desarrollar consensos, redes sociales, movimientos y procesos destinados a profundizar en las opciones para satisfacer las necesidades de las personas (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996). La participación no es sólo una herramienta en el proceso de elaboración del plan, es también un fin en sí misma dentro del proceso de planificación.

Por último, los planes no son, ni pueden ser, un documento rígido, han de ser flexibles, moldeables y adaptables. La revisión de un plan no puede significar nunca un fracaso, sino un éxito de su correcta puesta en marcha y seguimiento. Lo normal es que en el proceso de ejecución haya que reajustar objetivos y medios, estructura, contenidos, tiempos o cualquier otro factor que contribuya mejor a conseguir los objetivos deseados para el sector de atención hacia el que se dirige el plan. Por ello, el proceso de evaluación y seguimiento es clave, de ahí que en el capítulo siguiente se muestren las herramientas conceptuales y técnicas imprescindibles para que un plan sea constantemente actualizado y revisado.

V.3. CONTENIDOS DEL PLAN DE ACCIÓN

Para definir adecuadamente un plan, es necesario responder a distintas preguntas, que determinan sus contenidos: qué se va a hacer, por qué se va a hacer, para qué, para quién, cómo, cuándo, dónde, con qué recursos, por quienes y de qué manera se va a comprobar y valorar su realización.

Así, en el PLAN como conjunto de acción que engloba programas y medidas:

- Se ha de precisar *para qué* se realiza, es decir, cuáles son los objetivos generales que se persiguen,
- Se ha de fundamentar su actuación, es decir, *por qué* y sobre la base de qué se va a llevar a cabo el plan,
- Se ha de definir el grupo de población o sector de atención del plan, esto es, *a quién* va destinado,
- Se ha de delimitar *dónde* se va a actuar, es decir, el ámbito territorial que abarca el plan,
- Se ha de determinar *cómo* se va a realizar de forma global, definiendo los principios y los criterios de actuación, y el modelo de atención propuesto,
- Se han de cuantificar los *recursos* globales que se van a aplicar, esto es, el presupuesto del plan,
- Se ha de fijar el plan de ejecución que concrete *cuándo* se van a ir desarrollando los programas y las medidas (cronograma),
- Se ha de nombrar a los *responsables* generales del plan y la estructura organizativa en que se va a basar su ejecución,
- Y se ha de definir el *diseño de seguimiento y evaluación*.

Asimismo, los programas que integran el plan han de responder a estas preguntas en el nivel táctico, de igual forma que las medidas han de hacerlo en el nivel de la intervención directa. De acuerdo con este planteamiento, los contenidos de estos tres niveles se pueden estructurar según se presenta en el Cuadro 22.

Esta propuesta de contenidos sería la más completa para la elaboración de un plan. No obstante, es preciso adaptarla de forma flexible al tipo y a las características del plan que se esté elaborando, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, hay que responder a las preguntas mencionadas en los tres niveles que integran el plan de acción.

En la publicación del plan, sin embargo, se puede optar por presentar sólo una parte de los contenidos aquí propuestos. Así, es corriente encontrar en muchos planes publicados la inclusión de los programas y una enumeración de las medidas que contienen. No obstante, "detrás" de ese documento publicado han de estar definidos todos los elementos básicos de cada nivel (plan, programas y medidas) para que puedan ser llevados a la práctica, monitorizados y evaluados.

En nuestra opinión, la publicación del plan ha de contemplar unos mínimos (ver apartado 1.5. *Los contenidos básicos de un plan*) y el plan de acción debe detallar los programas con algunos elementos básicos, según se presenta en los apartados siguientes. De esta forma, el plan se muestra de una forma más clara y sencilla, para ser entendido por todos. Aunque, insistimos, es imprescindible que "detrás" de la publicación se hayan definido todos los elementos de cada nivel.

Cuadro 22. Contenidos de los distintos niveles de la programación en función de las preguntas que es necesario responder

	PLAN	PROGRAMA	MEDIDA
QUÉ	Título y naturaleza del plan (dimensión territorial, temporal, temática y enfoque del plan)	Título y descripción	Título y descripción
POR QUÉ	Fundamentación: Síntesis del análisis y el diagnóstico	Fundamentación: necesidad de actuación en un ámbito o sector concreto	Fundamentación: necesidad de actuación concreta en una parte del ámbito o sector
PARA QUÉ	Objetivos generales	Objetivos específicos	Objetivos operativos
PARA QUIÉN	Destinatarios: se incluye en el título y naturaleza del plan	Destinatarios del programa	Destinatarios de la medida
CÓMO	<ul style="list-style-type: none"> — Principios y criterios de actuación — Modelo de atención — Programas 	Medidas	Actividades

	PLAN	PROGRAMA	MEDIDA
DÓNDE	Ámbito territorial: se incluye en el título y naturaleza del plan	Ámbito territorial del programa (si procede)	Ámbito territorial de la medida (si procede)
RECURSOS	Recursos globales: presupuesto del plan desglosado por programas y por anualidades y por conceptos	Estructura de recursos del programa: agregación del presupuesto de las medidas que incluye	Presupuesto por medidas: — Recursos humanos — Recursos técnicos — Recursos materiales
CUÁNDO	Cronograma de programas y medidas	Cronograma de medidas	Cronograma de actividades
QUIÉNES	Responsable global del plan y estructura organizativa (coordinación y colaboración)	Responsable del programa	Responsables directos de la ejecución de la medida y colaboradores o implicados
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Diseño de seguimiento y evaluación del plan	Indicadores de seguimiento y evaluación de los programas	Indicadores de seguimiento y evaluación de las medidas

V.3.A. Los componentes del plan

De acuerdo con el esquema anterior, se puede precisar mejor el “guión” de contenidos del documento del plan en el orden que habitualmente suele presentarse, como figura a continuación:

Cuadro 23. Guión esquemático de contenidos de un plan sectorial de servicios sociales

A)	NATURALEZA Y ALCANCE DEL PLAN	Consiste en describir la naturaleza y alcance del plan: — Ámbito territorial de actuación — Ámbito temporal (plazo de ejecución) — Ámbito sectorial: sector de población destinatario — Enfoque: integral o focalizado en las necesidades de atención social
B)	ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA	— Equivale a la fundamentación del plan y recoge la síntesis del análisis de la situación de partida y del diagnóstico.

C)	FUNDAMENTOS LEGALES, POLÍTICOS Y TÉCNICOS DEL PLAN	<ul style="list-style-type: none"> — Fundamentación legal: leyes y otras disposiciones normativas en las que se apoyan las actuaciones del plan. — Principios generales que rigen la intervención. — Criterios: <ul style="list-style-type: none"> • Políticos: en los que se basa la política de atención al sector de población destinatario del plan. • Técnicos: en los que se basa la intervención social al sector de población destinatario del plan (modelo de atención).
D)	OBJETIVOS DEL PLAN	Enunciación de los objetivos generales del plan.
E)	PROGRAMAS Y MEDIDAS	Programas de los que consta el plan, con sus contenidos esenciales.
F)	CRONOGRAMA	Plan de ejecución: cronograma de programas y medidas.
G)	PRESUPUESTO	Presupuesto global del plan, habitualmente desglosado por programas y anualidades, y/o por conceptos y anualidades. Resulta de la agregación de los recursos previstos para los programas. Ha de tener en cuenta también los que se prevén de la coordinación, ejecución y evaluación del plan.
H)	DISEÑO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	Diseño previsto para la evaluación y seguimiento del plan. Ha de incluir la estructura organizativa sobre la que se van a sustentar los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación (responsables, órganos técnicos, órganos políticos, coordinación, órganos de participación).
I)	METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DEL PLAN	Explicación de la metodología seguida para la elaboración del plan. Si se ha utilizado una metodología participativa, debería incluir un reconocimiento explícito de todos los que han participado (preferiblemente de forma individualizada).

Este es el esquema básico de un plan y la síntesis de sus contenidos. Los puntos A y B se han desarrollado en otros capítulos de esta guía²⁹. Respecto del apartado C) *Fundamentos legales, políticos y técnicos del plan*, para su obtención se ha de partir de la información recogida en la fase preparatoria del proceso de elaboración del plan³⁰. Hay que considerar el marco legal al que han de ajustarse las actuaciones del plan, así como el marco político, es decir, las políticas públicas existentes en otros ámbitos (europeo, nacional, otras Comunidades Autónomas...), y la política de la propia institución que promueve el plan.

Así mismo, en este apartado C) han de marcarse los criterios técnicos que van a guiar el conjunto de las actuaciones, que generalmente se inspiran en un *modelo de atención*

²⁹ Ver apartado I.4. LA PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES y los capítulos III. FASE DE ANÁLISIS y IV. FASE DE DIAGNÓSTICO.

³⁰ Ver apartado II.2. El proyecto para la elaboración del plan.

acordado en el ámbito técnico sobre la mejor forma de intervenir sobre las necesidades del respectivo sector de población³¹.

El apartado D) Objetivos del plan, se detalla en mayor profundidad más adelante, al hablar de la definición de los objetivos generales³².

Respecto al apartado E (programas y medidas), se propone la inclusión tan sólo de los programas con sus contenidos esenciales, según se describen en el apartado siguiente. Esto significa que, en el documento del plan, nos quedamos en la descripción de los contenidos de los programas y en la enumeración de las medidas que contienen.

El cronograma del plan (apartado F) es un cuadro que incluye los programas y medidas, describiendo en el periodo total del plan cómo se ejecutarán éstos. No obstante, en el cronograma se suelen incluir otras cuestiones que, de forma clara y concisa, nos indiquen cuándo, cómo y quienes van a llevar a cabo las medidas propuestas (ver Ficha N° 4 del anexo como ejemplo).

Cuadro 24. Ejemplo de cronograma para un plan sectorial de servicios sociales

	AÑOS			
	2003	2004	2005	2006
PROGRAMA 1				
Medida 1.1.				
Medida 1.2.				
Medida 1.3.				
PROGRAMA 2				
Medida 2.1.				
Medida 2.2.				
Medida 2.3.				
Etc.				

El apartado G dedicado al presupuesto, debe incluir los gastos que van a producirse durante la ejecución del plan atendiendo a los distintos conceptos. Para realizarlo es preciso haber presupuestado previamente las medidas y los programas, de manera que se puedan agregar todos los gastos previstos. De esta forma, el presupuesto del plan se puede organizar por programas, por tipos de gasto, por Consejerías (sobre todo si se trata de un plan integral) o por otros conceptos, atendiendo a las distintas anualidades:

³¹ Un modelo de atención bien diseñado es el que se encuentra en el vigente Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid (Dirección General de Servicios Sociales, 1998: 87), que se propone para su consulta.

³² Ver apartado V.4.A. La definición de los objetivos generales del plan.

En la contabilización del presupuesto hay que tener presente además que se han de incluir los gastos que se prevén de la coordinación, seguimiento y evaluación del plan, que se imputarán también por anualidades.

Cuadro 25. Ejemplos de cuadros presupuestarios para un plan sectorial de servicios sociales

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DEL PLAN SECTORIAL DE SERVICIOS SOCIALES 2003-2006					
	AÑOS				TOTAL
	2003	2004	2005	2006	
PROGRAMA 1	Euros	Euros	Euros	Euros	Total PROGRAMA 1
PROGRAMA 2	Euros	Euros	Euros	Euros	Total PROGRAMA 2
PROGRAMA 3	Euros	Euros	Euros	Euros	Total PROGRAMA 3
Etc.	Euros	Euros	Euros	Euros	Etc.
TOTAL	Total 2003	Total 2004	Total 2005	Total 2006	Total 2003-2006

PRESUPUESTO POR CONCEPTOS DEL PLAN SECTORIAL DE SERVICIOS SOCIALES 2003-2006					
	AÑOS				TOTAL
	2003	2004	2005	2006	
HUMANOS Y TÉCNICOS	Euros	Euros	Euros	Euros	Total Humanos y Técnicos
MATERIALES	Euros	Euros	Euros	Euros	Total Materiales
MONETARIOS	Euros	Euros	Euros	Euros	Total Monetarios
TOTAL	Total 2003	Total 2004	Total 2005	Total 2006	Total 2003-2006

PRESUPUESTO POR CONSEJERÍAS DEL PLAN SECTORIAL DE SERVICIOS SOCIALES 2003-2006					
	AÑOS				TOTAL
	2003	2004	2005	2006	
Consejería Familia y Asuntos Sociales	Euros	Euros	Euros	Euros	Total C^a. Familia y Asuntos Sociales
Consejería de Trabajo	Euros	Euros	Euros	Euros	Total C^a. Trabajo
Consejería de Sanidad	Euros	Euros	Euros	Euros	Total C^a. Sanidad
Etc.	Euros	Euros	Euros	Euros	Etc.
TOTAL	Total 2003	Total 2004	Total 2005	Total 2006	Total 2003-2006

El diseño de evaluación y seguimiento debe quedar igualmente recogido en el plan. Ambos son procesos fundamentales en la planificación al velar por el correcto cumplimiento de lo planificado y proporcionar distintos tipos de información sobre el funcionamiento del plan³³.

Finalmente, es necesario incluir un apartado l) dedicado a exponer la metodología seguida para la elaboración del plan. Puesto que al principio se elaboró un proyecto³⁴, en este apartado se trata de detallar cómo se ha llevado a cabo: fases del plan, métodos y técnicas utilizados y participantes en cada una y en particular, si se ha utilizado una metodología participativa, es conveniente presentar además la lista completa de participantes.

V.3.B. Componentes de los programas

La elaboración de los programas y los elementos de que constan ha de responder a las preguntas esenciales planteadas anteriormente. Por tanto, cada programa del plan, ha de estar definido mediante una ficha con los contenidos que se recogen en el Cuadro 26.

Cuadro 26. Componentes de los programas dentro de un plan sectorial de servicios sociales

DENOMINACIÓN	Título o denominación que de forma sintética y clara enuncia el programa.
DESCRIPCIÓN	Breve descripción sobre en qué consiste el programa.
FUNDAMENTACIÓN	Expresa el por qué del programa, haciendo alusión a la situación de necesidades a la que trata de dar respuesta, expresando tanto sus aspectos cuantitativos como cualitativos esenciales. Asimismo, se fijan aquellos ámbitos o sectores de actuación que van a ser prioritarios y que inciden en la urgencia o prioridad de las medidas incluidas en el programa y en su asignación presupuestaria.
DESTINATARIOS	Delimita a quién va dirigido el programa.
ÁMBITO TERRITORIAL	Define el ámbito territorial de actuación del programa (si procede).
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Enunciación de los objetivos específicos que se persiguen a través del programa.
MEDIDAS	Enumeración de las medidas a través de las cuales va a desarrollarse el programa.
RECURSOS O PRESUPUESTO	Especifica los recursos que el programa ha de disponer para cada año de ejecución: — Por medidas — Por conceptos
RESPONSABLE/S	Responsable del programa: organismo o institución responsable de la ejecución, seguimiento y coordinación del programa.
INDICADORES DE EVALUACIÓN	Indicadores que nos van a permitir conocer y evaluar los avances en la consecución de los objetivos del programa.

³³ Información más detallada sobre cómo llevar a cabo este diseño se presenta en el Capítulo 8 de la presente Guía.

³⁴ Ver apartado II.2. El proyecto para la elaboración del plan.

No obstante, al igual que ocurría con los contenidos del plan, los de los programas también han de enfocarse de una forma flexible, adaptando en cada caso este esquema ideal. En el anexo se presenta una ficha (ver Ficha N° 5) con los contenidos mínimos que puede tener un programa en el marco de un plan.

V.3.C. Componentes de las medidas

El último nivel operacional son las medidas que, como se viene diciendo, se encuentran en el plano operativo. Este hecho determina sus componentes, ya que todos ellos han de estar definidos en el nivel concreto de la ejecución:

Cuadro 27. Componentes de las medidas, dentro de un plan sectorial de servicios sociales

DENOMINACIÓN	Denominación de manera sintética de aquello que se quiere hacer ³⁵ .
DESCRIPCIÓN	Explicación breve de aquello en lo que consiste la medida. Se trata de ampliar en sus aspectos esenciales la información contenida en la denominación.
FUNDAMENTACIÓN	Consiste en fundamentar y justificar la medida en dos sentidos: — Explicar la prioridad y urgencia del problema o necesidad a que atiende la medida, a partir de los datos del diagnóstico. — Justificar por qué la medida es la solución más adecuada o viable para resolver dicho problema / necesidad, también a partir de los datos del diagnóstico.
DESTINATARIOS	A quién va dirigida la medida: definir y cuantificar los destinatarios. Según el tipo de medida, éstos pueden ser ³⁶ : — Medidas con destinatarios directos: grupo de población, grupo de usuarios, entorno comunitario, etc. con necesidades específicas. — Medidas instrumentales: institución, trabajadores, procesos, centros, servicios, etc.
ÁMBITO TERRITORIAL	Define el ámbito territorial de actuación de la medida (si procede).
OBJETIVOS OPERATIVOS	Resultados que se esperan obtener de la medida, definiendo con claridad la intervención que se va a realizar y cuantificándola, en la medida de lo posible ³⁷ .

³⁵ Aguilar, Fresno y Ander-Egg (2001), indican que no hay que confundir el título o denominación de la medida con el enunciado del problema (Ej: falta de participación de los jóvenes), ni tampoco considerar el título como equivalente a la solución del problema (Ej: proyecto de desarrollo integral de los jóvenes). Simplemente, enunciar de forma sintética lo que se va a hacer (Ej: creación de un centro social para jóvenes en Vallecas).

³⁶ Ver lo que se dice respecto a los destinatarios y su cuantificación en el apartado dedicado a la elaboración de los objetivos operativos (apartado V.4.C.).

³⁷ Ver el apartado relativo a la elaboración de los objetivos operativos, en que se aclaran detalladamente estos términos (apartado V.4.C.).

INDICADORES DE EVALUACIÓN	Indicadores que permiten medir la consecución de los objetivos operativos ³⁸ .
RESPONSABLES	Responsables de la ejecución de la medida (directos e implicados), indicando mecanismos de colaboración y coordinación.
DURACIÓN O CALENDARIO	Fechas de iniciación y finalización de la medida o duración, en el caso de que dependa de la realización de otra medida. Puede incluir la descomposición de las medidas en actividades y mostrar el calendario de ejecución en un cronograma.
RECURSOS O PRESUPUESTO	Especificar los recursos necesarios para la realización de la medida: humanos, técnicos y materiales ³⁹ .

Es necesario advertir que las fichas de las medidas no suelen incluirse en el documento del plan para su publicación. Se elaboran, por tanto, para que el proceso de planificación siga su curso con la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

V.4. LOS OBJETIVOS

Como ya se planteó al principio, la planificación es un proceso guiado por unos objetivos. La definición de estos objetivos supone la existencia de un modelo ideológico-normativo hacia el que deseamos caminar. Dicho modelo es el que nos sirve de referencia a la hora de identificar las necesidades de la población, cuando las valoramos y, en la fase de programación, los objetivos son los que fijan el final del camino hacia el que deseamos llegar mediante la puesta en marcha del plan.

En el caso de los servicios sociales, no cabe duda de que el objetivo final que cualquier intervención planificada persigue es la plena integración social del sector de población del que se trate. Para hacerlo realidad, este objetivo global ha de ser trasladado a los distintos niveles operacionales, con distinto grado de concreción. Mientras que el plan se propone unos objetivos generales o políticos, el programa los traduce en unos objetivos más específicos, que, a su vez, son operacionalizados en las medidas a través de resultados concretos (objetivos operativos).

De acuerdo con García Herrero y Ramírez Navarro, "tanto los objetivos generales como los específicos expresan la intención de producir determinados efectos, mientras que en el caso de los operativos se refieren a resultados inmediatos". Los efectos, a juicio de estos autores, "son cambios cuyo logro requiere un proceso; no se producen como consecuencia inmediata de una intervención, sino a través de una serie de intervenciones simultáneas y/o sucesivas". Sin embargo, los objetivos operativos de las medidas "expresan la intención de lograr resultados inmediatos como consecuencia de la intervención que se lleva a cabo" (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 45).

³⁸ Ver apartado VI.8. Selección de los indicadores de Evaluación, en que se detalla este tema.

³⁹ Para ayudar a su cuantificación, se presenta en el anexo un cuadro que puede servir como herramienta (Ficha N° 7).

De esta forma, las acciones organizadas en medidas y programas se convierten en una concatenación de hipótesis que podrían formularse de la siguiente forma (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 46):

Para lograr Z (objetivo general) han de lograrse Y efectos concretos (objetivos específicos), y para lograr tales efectos concretos, es necesario producir X (objetivo operativo).

Evidentemente, esta relación entre los objetivos es de carácter hipotético. Puede (y debe) estar respaldada, en la medida de lo posible, por la práctica pasada o por evaluaciones realizadas, de forma que podamos garantizar al máximo que cuando realizamos determinada intervención estamos contribuyendo a un efecto específico que, a su vez, contribuye al logro de un efecto general. Asimismo, en el diagnóstico realizado, se han valorado los medios y recursos a poner en marcha desde distintos puntos de vista, precisamente para garantizar el éxito de las intervenciones y proporcionar el máximo apoyo a esta formulación de hipótesis.

Por otra parte, esta relación hipotética es la que sustenta la posterior evaluación de los objetivos, de forma que, en la medida que se van logrando los objetivos operativos, estamos contribuyendo a los objetivos específicos y también a los objetivos generales del plan. No obstante, hay que tener en cuenta que podemos errar en nuestras hipótesis, que se pueden producir efectos no esperados y también efectos no deseados o perversos. Y, precisamente por ello, es necesario también realizar una evaluación de resultados, que nos permita contrastar los efectos reales del plan. Con ello conseguimos además que, con el margen de flexibilidad que nos permite lo planeado, se vayan corrigiendo las acciones, mitigando los efectos no previstos y también los indeseados.

V.4.A. La definición de los objetivos generales del plan

Es importante distinguir los objetivos a los distintos niveles y establecer la imprescindible coherencia entre todos ellos. Los primeros que han de formularse son los generales y es una tarea que ha de realizarse por los responsables políticos.

Tienen un fundamento político porque lo que persiguen es definir el “deber ser”, es decir, cómo debe ser la situación futura de la población hacia la que se dirige el plan, y este es un ejercicio de ficción política basado en la ideología de los responsables que ponen en marcha el plan.

*Los **objetivos generales** han de ser formulaciones concisas y claras, de índole política de la meta o situación que se pretende conseguir.*

Los objetivos generales deben formularse de la forma más clara y concisa posible. En su definición se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación de partida, en el marco de los objetivos de política social general, de la política de servicios sociales y de la política de la institución que promueve el plan.

Como ejemplo de este tipo de objetivos, se pueden citar los cuatro del vigente Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid⁴⁰:

- *Promover una vivencia positiva de la última etapa vital*
- *Prevenir los riesgos asociados a la edad susceptibles de hacer a la persona vulnerable y dependiente*
- *Atender las situaciones producidas de precariedad y necesidad de recursos en las personas mayores*
- *Fomentar la integración y participación de los mayores en la sociedad*

Es conveniente que no se definan más de cuatro o cinco objetivos generales, para no hacer borrosa la diferencia entre los generales y los específicos. Asimismo, por su propia formulación es preferible que el verbo que expresa la acción siempre esté en infinitivo (promover, prevenir, atender, fomentar..).

Hay que tener presente que han de ser efectos genéricos, y, en el caso de un plan de servicios sociales, las acciones genéricas que se suelen desarrollar entran dentro del marco de la promoción, prevención, atención y reinserción, por lo que los objetivos suelen ir ligados a estos cuatro ejes de acción.

V.4.B. La definición de los objetivos específicos de los programas

Para definir los objetivos específicos que se persiguen a través de un programa, es necesario tener en cuenta que este nivel se configura como una agregación de medidas que persiguen resultados concretos, y que, se agrupan precisamente porque obedecen a un mismo objetivo u objetivos.

Por tanto, los objetivos específicos dependen de la organización a la que obedezcan los programas en el marco del plan. En algunos casos, los programas se relacionan directamente con los objetivos generales, de forma que cada objetivo general se desarrolla mediante distintos programas y objetivos específicos. Ejemplo:

Si dentro de un plan se define un objetivo general relacionado con la prevención de situaciones de riesgo, se pueden delimitar distintos programas que atiendan a este objetivo, cada uno de ellos con su objetivo específico: detección del riesgo, información / sensibilización, actuación sobre los factores de riesgo, etc., o bien, pueden definirse programas relacionados con distintas áreas (prevención en salud, prevención en el ámbito educativo, etc.). Todos estos programas contribuyen parcialmente y de forma específica al objetivo general de la prevención.

⁴⁰ Dirección General de Servicios Sociales, 1998, p. 95.

En otras ocasiones, los programas se organizan por áreas, por materias, por ámbitos de actuación, por tipos de destinatarios, o por cualquier otro criterio que se considere más adecuado para la ejecución y seguimiento del plan. En estos casos, los objetivos específicos de cada programa pueden contribuir a la consecución de uno o varios objetivos generales.

Cualquiera que sea la organización que se le dé a los programas, los objetivos específicos han de ser formulaciones lo más concretas posibles que permitan saber lo que se pretende conseguir, es decir, lo que persigue el conjunto de medidas que forman parte del programa que se ha diseñado.

De nuevo, estos objetivos se expresan en infinitivo, mediante un verbo que plantee una acción concreta y han de ir seguidos de los complementos correspondientes que especifiquen en qué consiste esa acción y a quién va dirigida. Es importante evitar los verbos que no reflejen ninguna acción particular (mejorar, potenciar, promover, impulsar, favorecer, etc..) o aquellos que difuminan la responsabilidad (intentar, procurar, etc.) y expresar una sola acción en cada objetivo (Cruz Roja, 2000).

Ejemplos:

- *Facilitar a los inmigrantes una acogida inicial desde el sistema de servicios sociales generales, que les informe y oriente sobre los recursos y el procedimiento de acceso (Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003).*
- *Ofrecer una atención integral a niños con problemas en el desarrollo por causa de una discapacidad o factores socioambientales y a sus familiares (Plan de acción para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid 1999-2002).*
- *Proporcionar a los niños, niñas y adolescentes con necesidades de protección una acogida residencial de urgencia en los supuestos aconsejados (II Plan de atención a la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid 2002-2006).*

Como se puede ver en estos ejemplos, estos objetivos son suficientemente específicos y, a su vez, punto de partida para la puesta en marcha de medidas que van a perseguir objetivos operativos o resultados concretos.

Por tanto, ha de existir una coherencia entre los distintos niveles de objetivos y, por supuesto, con el diagnóstico de la situación. Así, por ejemplo, para elaborar el objetivo específico del último ejemplo mencionado, se ha partido de un diagnóstico previo que ha identificado la existencia de una necesidad de protección en niños, niñas y adolescentes, valorada como urgente en determinados casos y para la cual también se ha valorado como mejor recurso el acogimiento residencial.

V.4.C. La definición de los objetivos operativos de las medidas

El último escalón de la programación son las medidas, cuyos objetivos son una operacionalización de los específicos en el nivel inmediato de la ejecución. De esta forma, los

objetivos operativos son los resultados concretos (que se logran con la realización de la medida) o los productos, es decir, elementos materiales o servicios que se generan para producir el resultado (Aguilar, Fresno y Ander-Egg, 2001: 19). Los resultados han de ser una consecuencia directa y observable de la intervención (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 115).

Un objetivo operativo bien definido ha de contener tres elementos clave (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 115):

- el enunciado de la intervención (qué se va a hacer),
- los destinatarios de la misma (a quienes va dirigida),
- y el resultado que se espera conseguir (cuánto se va a hacer)

Enunciado de la intervención

Un objetivo operativo debe definir con claridad la **intervención** que se va a realizar. En este sentido, se pueden distinguir dos tipos de medidas:

- a) Las que se dirigen directamente a un grupo o sector de población o a un entorno comunitario, que tiene unas necesidades determinadas que se han detectado en el diagnóstico.
- b) Medidas “de las cuales se esperan resultados que mejoren la capacidad de intervención de la estructura prestacional” para responder con eficacia a las necesidades de la población y que, por ello, *son medidas instrumentales* que les benefician indirectamente (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 116). Son medidas de estas características:
 - Las que incrementan la capacidad técnica de sus profesionales (formación).
 - Las que mejoran la organización, sus estructuras y procesos (organización, calidad).
 - Las que optimizan los sistemas de información y comunicación (interna y externa).
 - Las que persiguen el conocimiento de la realidad social (investigación) o de las intervenciones (evaluación).

La intervención propuesta debe determinar de forma concreta lo que se va a realizar mediante la medida (incrementar las ayudas económicas, aumentar la ayuda a domicilio, crear centros de rehabilitación psicosocial...). Asimismo, en el caso de las medidas de carácter instrumental, es necesario determinar el tipo de acción que se va a realizar (realizar actividades de formación, incrementar la calidad, realizar una investigación...).

Destinatarios de la intervención

Para definir a los **destinatarios**, hay que tener en cuenta también el tipo de medida. Las medidas pueden tener distintos destinatarios directos, pues de ellas se benefician directamente un grupo de población:

-
- *Los destinatarios son un sector de población: mujeres mayores de 65 años, hogares monoparentales, adolescentes de entre 12 y 16 años, familias de personas con enfermedades mentales crónicas...*
 - *Los destinatarios son los usuarios de determinados recursos: usuarios de los centros de día de mayores, menores en acogimiento residencial, inmigrantes usuarios de los centros de atención social, etc.*
 - *Los destinatarios pertenecen a un determinado entorno comunitario: población del barrio de Lavapiés, adolescentes de los municipios de la corona sur, personas mayores residentes en la almendra central del municipio de Madrid...*

En el caso de las medidas instrumentales los destinatarios pueden ser: una institución, los trabajadores de la misma, un tipo de entidad, un procedimiento, un determinado tipo de centro o servicio, etc.

Hay que recordar que la definición de los destinatarios es además uno de los componentes básicos de la ficha de las medidas, por lo que es muy necesario delimitarlos y también cuantificarlos, a fin de conocer la amplitud de la intervención y para fijar los indicadores que nos van a servir para conocer sus resultados de cara a la evaluación.

Así, en el caso de que los destinatarios sean un grupo de población o de usuarios, es necesario saber cuántos son a fin de que sirva de referencia para el cálculo de coberturas, incrementos u otro tipo de operaciones que nos pueda servir de indicador. Ejemplo:

Si la medida consiste en proporcionar ayuda a domicilio a las personas mayores del municipio de Madrid, es imprescindible saber cuántas personas mayores de 65 años hay en el municipio en la fecha de realización del plan. Este dato sirve de referencia para calcular la cobertura de este tipo de servicios para este grupo de población, tanto la cobertura actual, como la que se plantea alcanzar mediante la puesta en marcha del plan. Asimismo, permite determinar en el proceso de ejecución el crecimiento de los recursos cada año (metas parciales) para poder alcanzar la cobertura deseada al final del periodo de planificación.

Los destinatarios de las medidas de tipo instrumental también se pueden y deben cuantificar. Así, por ejemplo, si se trata de una medida de formación dirigida a los trabajadores, es necesario conocer la plantilla sobre la que se va a desarrollar. Si es una medida relacionada con la calidad, los procesos sobre los que se va aplicar. Si es una medida de organización de los centros o servicios, el número de ellos que formarán parte del mismo.

El resultado de la intervención

Pero además de todo lo anterior, es preciso concretar el resultado que se espera alcanzar determinando cuánto se va a hacer. Este punto es quizás el más complicado de

delimitar, ya que implica plantear una hipótesis sobre cuánto se pretende lograr mediante la puesta en marcha de la medida, y se parte del supuesto de que esa cantidad hipotética es la adecuada para atender las necesidades que pretenden cubrir en el marco temporal y operativo del plan.

Así, por ejemplo, si la medida tiene por finalidad “incrementar las ayudas económicas”, es necesario decir en cuánto se van a incrementar (en términos porcentuales o absolutos). Hay que tener en cuenta todo el proceso previo en que se han analizado las ayudas económicas y se ha diagnosticado su insuficiencia para un determinado grupo de población y cuál podría ser el nivel adecuado para atender sus necesidades básicas. De esta forma, se puede concretar “incrementar las ayudas económicas destinadas a jóvenes desinstitucionalizados en un 25%” (o hasta alcanzar los 300 euros mensuales, por ejemplo).

En algunas ocasiones, la cuantificación de la intervención viene dada a través de la que ya se ha realizado para los destinatarios. En estos casos, en lugar de “cuánto se va a intervenir”, lo que se valora es “sobre cuántos se va a intervenir”. Ejemplo:

Incluir en un programa de formación para la búsqueda de empleo a todas las mujeres inscritas en la oficina del INEM de Usera.

Veamos así otros ejemplos de objetivos operativos de medidas tanto de carácter directo como instrumental:

- *Incrementar la teleasistencia para las personas mayores de 65 años hasta alcanzar una cobertura del 1,5%.*
- *Garantizar un programa individual de rehabilitación a todos los niños con discapacidades de la Comunidad de Madrid.*
- *Realizar 2 actividades de formación en mediación intercultural al año con los trabajadores de los centros de servicios sociales generales, hasta alcanzar el 100% de la plantilla.*
- *Responder como máximo en 15 días a las solicitudes de prestaciones económicas realizadas en los centros de servicios sociales.*
- *Desarrollar el Decreto de ayuda a domicilio en el plazo previsto.*

Esta cuantificación de los resultados de la intervención es fundamental, ya que nos permite asimismo definir los indicadores que nos van a permitir valorar su consecución y que serán sobre los que recogeremos información de cara al seguimiento y la evaluación. De esta forma, para cada objetivo operativo, cuantificado en los términos anteriores, tendremos unos indicadores que nos van a dar cuenta de lo que se ha conseguido. En los ejemplos anteriores, unos posibles indicadores serían:

OBJETIVO OPERATIVO	INDICADOR
Incrementar la teleasistencia para las personas mayores de 65 años hasta alcanzar una cobertura del 1,5%.	Porcentaje de población mayor de 65 años atendida sobre el total de población mayor de dicha edad (sería un indicador de cobertura sobre la población).
Garantizar un programa individual de rehabilitación a todos los niños con discapacidades de la Comunidad de Madrid.	Porcentaje de niños con discapacidad en la Comunidad de Madrid que cuentan con un programa individual de rehabilitación, sobre el total de niños con discapacidad (indicador de cobertura).
Realizar 2 actividades de formación en mediación intercultural al año con los trabajadores de los centros de servicios sociales generales, hasta alcanzar el 100% de la plantilla.	<ul style="list-style-type: none"> — Número de actividades de formación realizadas al año con los trabajadores de los centros de servicios sociales generales. — Porcentaje de trabajadores de los centros de servicios sociales generales formados en mediación intercultural.
Responder como máximo en 15 días a las solicitudes de prestaciones económicas realizadas en los centros de servicios sociales.	Tiempo máximo de respuesta en el proceso de resolución de solicitudes de prestaciones económicas.
Desarrollar el Decreto de Ayuda a Domicilio en el plazo previsto.	Fecha de finalización del Decreto y de inicio de vigencia.

Como instrumento para la elaboración de objetivos operativos, en el anexo se presenta una ficha (ver Ficha Nº 6) que facilita la definición y cuantificación de la intervención y de los destinatarios de la misma.

V.5. DESCOMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS EN ACTIVIDADES

Hasta aquí se ha hablado sólo de planes, programas y medidas, sin embargo, la fase de programación continúa con la determinación de las actividades en que se descompone una medida. Recordemos que las actividades se definieron como las unidades mínimas de acción en que se desagregan las medidas. Por tanto, son los pasos que es necesario ir dando en su desarrollo desde que se inicia hasta que se concluye.

En realidad esta tarea se encuentra a caballo entre la programación y la ejecución, puesto que la definición de las actividades es el primer paso que hay que dar para llevar a cabo una adecuada puesta en marcha y seguimiento del plan. De hecho, las actividades no suelen formar parte del *documento* del plan, que como se ha visto, suele detenerse en la enumeración de las medidas dentro de cada programa.

En la determinación de las actividades hay que tener en cuenta que se definen las principales que dan lugar a la programación de “pasos de acción” específicos. A su vez, éstas se pueden desagregar en tareas hasta llegar a un grado de concreción en que una acción se agota en sí misma. No obstante, lo que es preciso diferenciar son las principales que hay que realizar en cadena para la consecución del objetivo de la medida, es decir, hay que definir un **plan secuencial de actividades**.

A continuación, a cada actividad hay que asignarle una fecha de inicio y de finalización, teniendo en cuenta que pueden solaparse unas con otras, o que es preciso terminar una antes de comenzar con la siguiente, y también que algunas son independientes y no necesariamente están encadenadas. Para acotar de forma clara los tiempos y ritmos de las actividades puede resultar muy útil trazar un **cronograma**.

Para el diseño de las actividades y, sobre todo para su seguimiento y control, puede resultar útil recurrir a técnicas tipo PERT (Técnica de evaluación y revisión de programas) o similares, que además de facilitar la gestión de las medidas, también permiten administrar las *holguras* de las actividades, los *camino críticos*, la situación de una medida en relación con las fechas programadas o las demoras.

VI. Fase de Evaluación y Seguimiento

VI.1. ¿QUÉ ES EVALUACIÓN Y QUÉ ES SEGUIMIENTO?

La primera cuestión que hay que señalar es que no existe una única metodología aplicable a la evaluación de planes. La evaluación es y debe ser contextual. Así, los procedimientos que diseñemos y los instrumentos que seleccionemos deberán adaptarse a la situación concreta del plan a evaluar. Por lo tanto, lo que a continuación se presenta son las formas de proceder y las posibles variaciones existentes dentro de la metodología de evaluación, dado que se considera poco útil el establecimiento de métodos universales de evaluación que pretendan aplicarse de igual forma, independientemente del plan a evaluar.

VI.1.A. Evaluación

No existe una definición universalmente consensuada y aceptada de evaluación, motivo por el cual cada autor acentúa uno o dos aspectos, según cuales sean los focos que considera principales o centrales, dando lugar a tantas definiciones como autores. La que a continuación se recoge ha sido seleccionada porque es una concepción amplia de la misma y reúne los requisitos que caracterizan a cualquier evaluación:

*“Un tipo de **investigación** que analiza y **valora** la estructura, el funcionamiento y los resultados de un plan / programa **con el fin de** proporcionar información de la cual se deriven **criterios útiles** para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo” (Briones, 1991).*

Los requisitos a los que se refiere son:

- El **carácter científico** que adquiere el proceso evaluativo, al usar procedimientos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, aplicando procedimientos medibles y viables y utilizando tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. Sin embargo, más allá de éste carácter científico no se está equiparando evaluación con investigación, al considerar que ambos son procesos con caracteres en común, pero también con diferentes grupos de propósitos que los diferencian⁴¹.
- El concepto de **juicio**: es decir, la evaluación debe conllevar la expresión de un juicio de valor respecto a un plan / programa.
- Los **objetivos a cubrir** por el proceso evaluativo variarán de unos planes a otros, pudiendo ser: comprobar el grado de consecución de los objetivos del plan evaluado, tomar decisiones a posteriori, conocer el grado de implementación de lo programado o constatar si un plan es evaluable o no.

⁴¹ Para profundizar sobre algunas de las diferencias entre evaluación e investigación, consultar: Shaw, I. (2003). *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Pág. 24. Ed: Paidós Básica.

-
- La **utilidad** de los resultados de la evaluación. La última parte de la evaluación conlleva la traducción de los resultados en “recomendaciones”. Éstas son sugerencias sobre posibles actuaciones respecto al plan evaluado, cambios propuestos o aspectos a mantenerse en el mismo. Es decir, estas recomendaciones han de caracterizarse por tener un carácter eminente práctico y servir en la **toma de decisiones** tanto inminentes como a medio y largo plazo, en relación con la marcha general de los programas y medidas que lo componen y pronunciarse sobre si éstos deben seguir siendo implantados, si deben eliminarse o si debe procederse a realizar ciertas modificaciones.

Cuadro 28. Características definitorias de la Evaluación

- *Posee un carácter científico*
- *Es la expresión de un juicio de valor sobre lo que ha sido evaluado*
- *Tiene una finalidad clara y persigue unos objetivos concretos*
- *La información que proporciona debe ser útil*

VI.1.B. Seguimiento

El **seguimiento o monitorización** es un proceso que tiene lugar únicamente durante la ejecución del plan, frente a la posible presencia de la evaluación en las diferentes etapas del proceso de planificación.

Conceptualmente, el seguimiento ha sido definido por la Agencia Noruega de Desarrollo como:

“Supervisión continua y periódica de la ejecución física de un proyecto para asegurar que los insumos, actividades, respuestas y supuestos están desarrollándose de acuerdo con lo planificado” (NORAD, 1997: 133) (tomado de Bañón, 2002).

El “Seguimiento” hace referencia especialmente a un proceso interno de recogida de información que se lleva a cabo de manera **continua durante la ejecución** para controlar que las acciones se están desarrollando conforme a lo que había sido planificado. En este sentido, es más que una mera recogida de información, es también un proceso de gestión y control. De hecho, para que un plan comience su andadura práctica necesita ir acompañado de un sistema interno de seguimiento que permita gestionar adecuadamente las medidas a fin de:

1. Organizarlas en los distintos periodos del plan e impulsar su puesta en práctica.
2. Controlar y comprobar la marcha de la ejecución del plan, detectando posibles desviaciones.
3. Realizar acciones correctoras sobre la base de dichas desviaciones y sus motivos.
4. Recopilar la información empírica necesaria para llevar a cabo la posterior evaluación de acuerdo con el diseño previsto.

Por tanto, el seguimiento permite mantener al día la programación, así como gestionar en tiempo real la marcha del plan, sin olvidar que la información recogida a través del mismo es el punto de partida para la posterior evaluación. Así, se puede afirmar que es el puente que une la ejecución del plan con la evaluación. Pero no debemos confundir este proceso de información y análisis que aporta el seguimiento con la evaluación que a partir de ahí se puede extraer. Ya que, como afirman Aguilar y Ander-Egg (1992:6) (citado en Ventosa, 2001):

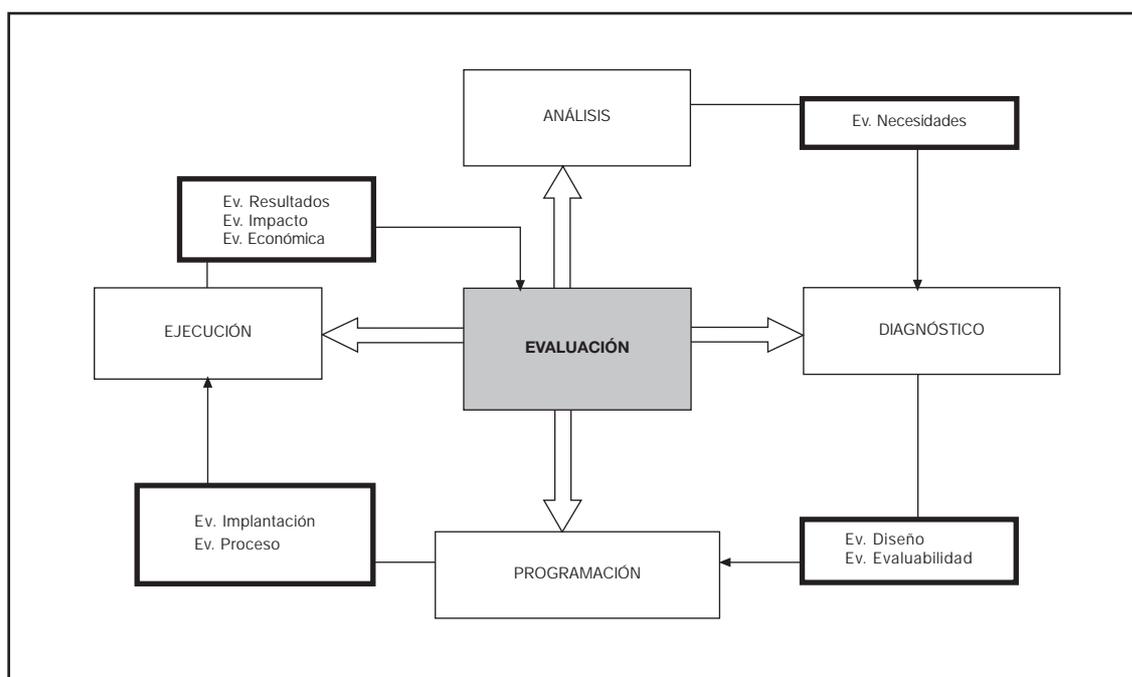
“Mientras el seguimiento tiene como objetivo lograr la consecución de las metas de un programa, la evaluación pretende enjuiciar esos logros y su nivel de obtención”.

Dada la vinculación existente entre seguimiento y evaluación, cuando se realice el diseño de seguimiento del plan, uno de los aspectos que hay que tener presente es qué tipo de preguntas evaluativas se van a responder, es decir, cuáles son los objetivos que persigue la evaluación, ya que en función de éstos se seleccionarían los indicadores y la información a recoger, debiendo poder realizarse durante el proceso de ejecución de un modo fiable y válido.

VI.2. EL LUGAR DE LA EVALUACIÓN DENTRO DE LA PLANIFICACIÓN

La evaluación debe concebirse como un **proceso sistemático y continuo** que acompaña a la planificación desde su inicio hasta su desenlace final. Por dichos motivos, los distintos tipos de evaluación se suceden de manera simultánea o consecutiva a las sucesivas etapas del proceso global de planificación que han sido anteriormente descritas y que quedan reflejadas a continuación (ver Cuadro 29).

Cuadro 29. Fases del proceso de planificación y el lugar de la Evaluación



Como puede observarse en el mismo, la evaluación no es sólo la última etapa de la planificación, según se ha considerado comúnmente o conforme se ha realizado con más frecuencia, sino que es un proceso que puede (y debe) estar presente en las distintas etapas, variando el *tipo de evaluación* planteado, ya que será la lógica del proceso de planificación la que determinará en cada momento la pertinencia de los objetos a evaluar.

Así, tomando como momento temporal de referencia la “puesta en marcha” de lo programado, realizaremos por el orden jerárquico señalado, las siguientes evaluaciones:

ANTES (ex-ante)	Ev. De Necesidades Ev. Del Diseño Ev. De la Evaluabilidad
DURANTE	Ev. De la Implementación Ev. Del Proceso Ev. De la Cobertura
DESPUÉS (ex-post)	Ev. de Resultados Ev. del Impacto Ev. Económica

De este modo, la **evaluación de necesidades** —comúnmente conocida como estudio de necesidades—, cuyo fin es identificar las necesidades o problemas de un grupo de población, habrá tenido lugar simultáneamente a las fases de análisis y diagnóstico como quedó explicado anteriormente (ver página 35 y siguientes). Asimismo, la **evaluación de la evaluabilidad** y la **evaluación del diseño**, encargadas de valorar si el plan diseñado reúne o no los requisitos para poder ser evaluado y de si conceptualmente es correcto, idealmente también deberían haberse realizado durante la fase de programación, pero de no haber sido así, al menos se deberían haber tenido en cuenta los criterios para el logro de un plan evaluable, pertinente y suficiente.

Finalmente, la **evaluación de la implantación, del proceso, de la cobertura - de resultados, de impacto y económica**, tendrán lugar una vez iniciada la fase de ejecución. Será tras la puesta en marcha de lo programado cuando podrá valorarse si se está realizando conforme a lo que se había planificado (implantación), el funcionamiento cotidiano de cada uno de los programas (proceso), qué grupo de población está siendo atendida (cobertura), y por último, que efectos se derivan de la acción de lo planificado (resultados e impacto).

Por estos motivos, al hablar de la evaluación como último paso de la planificación, debe quedar claro que se está haciendo referencia única y exclusivamente a las evaluaciones que se realizan tras la fase de ejecución. En este sentido, el último epígrafe del plan referido al diseño de evaluación y seguimiento, hará referencia a éstos últimos tipos de evaluación señalados, ya que son los que deberán llevarse a cabo de ahí en adelante, debiendo haberse realizado con anterioridad el resto de evaluaciones.

Así, y ya que el fin último de la presente guía es proporcionar las herramientas y conocimientos básicos para la elaboración de planes, lo que se describirá y detallará con mayor

detenimiento son los aspectos implicados en el diseño de estos últimos tipos de evaluación, puesto que dicha información deberá quedar recogida en el plan que finalmente elaboraremos. Lo relativo a los otros tipos de evaluación se comentará aunque en menor profundidad, dado que resulta necesario conocerlo para poder realizar adecuadamente todas las fases anteriores de la planificación, pero no se incluirá en el documento del plan.

Por último, es necesario aclarar de manera general cómo se llevará a cabo la evaluación del plan, al no ser este un elemento unitario sino un conjunto de programas y medidas, con sus correspondientes objetivos (generales, específicos y operativos, respectivamente).

La evaluación del Plan se traducirá en la evaluación de cada uno de los programas y medidas que lo integran, siendo el sumatorio de los resultados de cada uno de ellos —en los casos en los que esto resulte posible— la evaluación final del plan.

En el caso de la evaluación del proceso, deberá referirse específicamente a cada uno de los programas o medidas que se considere pertinente evaluar, careciendo de sentido hablar del proceso global del plan.

Por su parte, la evaluación de resultados consistirá, en primer lugar, en ver si se han obtenido o no los objetivos operativos que quedaron fijados en el plan. En segundo lugar, deberemos evaluar la consecución de los objetivos específicos y por último, los generales. Dado que dichos objetivos se interrelacionan y responden a niveles de mayor generalidad progresivamente, la consecución de los objetivos generales, presupone la consecución de los específicos, y éstos a su vez, la de los operativos (pero aún así sería necesario no darlo por supuesto y confirmarlo mediante los correspondientes indicadores o sistemas de evaluación seleccionados). Además, la evaluación de resultados del plan no deberá detenerse en la comprobación de los objetivos planteados, puesto que como se explica más adelante, dicha evaluación va más allá.

VI.3. FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

La finalidad que cumple la evaluación dentro del proceso de planificación constituye la justificación para la realización de la misma, debiendo quedar claramente detallada en el diseño de evaluación que se elabore. Entre otros, es posible destacar las siguientes:

- En primer lugar, la evaluación desempeña la función de **retroalimentar** al plan, proporcionando información que, de acuerdo a la valoración retrospectiva de lo realizado, resulte de utilidad para hacer los ajustes o correcciones necesarias que permitan alcanzar los objetivos planificados o modificar éstos si se comprueba que el planteamiento inicial no se ajusta a la situación actual. De este modo, el plan deja de ser algo rígido e inmodificable y pasa a convertirse en algo dinámico y flexible con capacidad de adaptación a las dificultades o cambios surgidos durante el periodo de duración del mismo.
- En segundo lugar, la evaluación actúa como **guía para la toma de decisiones**. La información obtenida durante las distintas etapas del proceso de planificación contribuye a la toma de decisiones sobre la puesta en marcha, la continuidad, las modificaciones y la acreditación de los programas contenidos en el plan.

-
- En tercer lugar, la evaluación permite conocer los efectos o resultados derivados de la ejecución de la programación realizada, lo cual proporciona información y datos para **perfeccionar las teorías y modelos** que sustentan las intervenciones.

Dado que al diseñar un plan lo que se hace, en realidad, es formular hipótesis sobre las intervenciones más coherentes —teniendo en cuenta nuestras posibilidades reales de actuación y sobre las formas de llevarlas a cabo— para el logro de los resultados deseables, ¿qué valor tienen esas previsiones si no van acompañadas de mecanismos que permitan confirmar o rechazar dichas hipótesis?; y por otro lado, ¿Cómo se puede mejorar la práctica institucional y profesional sin controles adecuados que permitan conocer sus resultados?.

Por último, la evaluación constituye un **acto de responsabilidad de los poderes públicos** al mejorar la capacidad de respuesta de la Administración ante la sociedad, proporcionando datos que permiten valorar la adecuación de la misma. Simultáneamente, y dada la escasez y limitación de las fuentes disponibles, la evaluación ofrece la posibilidad de dar claridad a los procesos de asignación de recursos, al encargarse, entre otros muchos aspectos, de verificar si se han cumplido los objetivos propuestos y desarrollado las acciones necesarias para mejorar y perfeccionar los programas evaluados.

De este modo, y al situarnos en el ámbito de la Administración Pública, la evaluación se convierte en un **instrumento democrático**:

- Porque promueve la participación de los ciudadanos, al ser consultados e informados en diversas fases del proceso de evaluación.
- Porque dota de transparencia la acción pública: implica una recopilación sistemática de datos y su posterior circulación pública.
- Porque contribuye a cumplir una función de control y a crear una conciencia de que su función no es estrictamente técnica, sino también de responsabilidad política y democrática.
- Porque sirve de presentación de cuentas de resultados ante los ciudadanos de las acciones desarrolladas, que van mucho más allá de las auditorías y controles procedimentales.

Pero a diferencia de lo que podría ocurrir en otros ámbitos, al encontrarnos frente a planes cuyo fin es producir efectos o resultados sociales (mejora de la calidad de vida de los mayores, promover la integración social de los inmigrantes, proporcionar las estrategias necesarias para facilitar la integración laboral de las personas con enfermedad mental, etc.) la evaluación va más allá del mero control legal y económico. Por tanto, no sólo debe interesar el dinero invertido en la puesta en marcha de un plan o en el número de centros creados. Como señala Fernández Ballesteros (1995: 16), “si pretendemos situarnos a la altura de otros países en los que la evaluación es una rutina y donde el ciudadano exige estar al tanto de los resultados que han producido sus impuestos, (...) tendrá también que hacerse a través de indicadores de los resultados comportamentales de las familias que han sido atendidas en programas sociales, de los niños que han pasado por programas de inmersión lingüística o de los drogadictos que han sido sometidos a rehabilitación”.

La evaluación se convierte así en un mecanismo que sirve tanto para aprender de fracasos y de éxitos, de errores y de aciertos, como para perfeccionar las intervenciones en

éste ámbito. En definitiva, para mejorar la planificación y la gestión. En palabras de Evert Vedung, (1997:13):

“Evaluar obliga a mirar hacia atrás para mejor avanzar hacia delante”.

Por dichos motivos, la evaluación no puede ser nunca un “examen” que se realiza en momentos puntuales, que sirva únicamente como justificación de las políticas sociales y del gasto público.

Cuadro 30. El papel de la Evaluación en el proceso de planificación

- Retroalimentar la planificación.
- Guía para la toma de decisiones.
- Herramienta para perfeccionar las teorías y los modelos de intervención que subyacen a la programación realizada.
- Acto de responsabilidad y mecanismo de “democratización” de las acciones desarrolladas por los Gobiernos.

No obstante, también presenta unos riesgos que hay que saber sortear, entre los que cabe presentar los siguientes (OIT, 2003):

- Que se lleve a cabo como un mecanismo de control de las personas y de su trabajo profesional.
- Que se convierta sólo en un ejercicio contable y administrativo que forma parte de la autojustificación y carece de elementos críticos: con demasiada frecuencia, se constata que las únicas evaluaciones realizadas sobre la acción son las que se han llevado a cabo de cara a la justificación. Los resultados son entonces limitados y puramente económico-administrativos, permitiendo apenas orientar a los actores en las decisiones a tomar o que éstas se tomen de acuerdo con ellos.
- Que sea un ejercicio especulativo alejado de la realidad.
- Que se aplique mecánicamente y distanciadamente sin tener en cuenta el contexto general y local.
- Que sea objeto de la manipulación política, o en manos de un solo actor.
- Que no se otorgue el tiempo y los recursos adecuados.

VI.4. EL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO

El diseño de la evaluación y el seguimiento debe quedar recogido en el plan y consiste en hacer explícito porqué se va a evaluar, para qué, qué se va a evaluar, cómo, cuándo y quién se encargará de hacerlo.

PORQUÉ es una justificación del motivo(s) por los que se va a realizar dicha evaluación. En dicha justificación deben argumentarse razones genéricas relacionadas con la importancia y el papel de la evaluación dentro del proceso de la planificación, así como

otras más específicas relacionadas con el plan en cuestión y el sector de población al que se dirige.

PARA QUÉ consiste en especificar cuáles son los objetivos que se persiguen con la evaluación, estando estos determinados por las necesidades de información de los responsables políticos y técnicos del plan, así como del conjunto de los ciudadanos, y más especialmente, de los destinatarios de las acciones.

QUÉ se va a evaluar consiste en especificar los elementos del plan que van a ser objeto de análisis y valoración: el funcionamiento de cada uno de los programas y/o medidas, la cobertura alcanzada con el plan, los resultados obtenidos por un programa en concreto o tal vez el impacto producido por el plan en general, etc. Como se deduce, el "QUÉ" de la evaluación estará determinado por los objetivos que se persiguen con dicha evaluación y estos a su vez, marcarán el "tipo" de evaluación a realizar.

CÓMO hace referencia a la metodología que se seguirá para llevar a cabo cada uno de los tipos de evaluación previstos: procedimiento para realizar la recogida y análisis de la información, instrumentos cuantitativos y/o cualitativos que se utilizarán, indicadores de evaluación y criterios de valor a partir de los cuales se establecerán juicios o valoraciones sobre los resultados obtenidos, etc.

CUÁNDO se refiere al "momento" en que se llevarán a cabo cada uno de los tipos de evaluación, ya que como se ha señalado anteriormente, éstos tienen lugar en distintas fases del proceso de planificación. En concreto, en las evaluaciones que se realizan tras la puesta en marcha de lo programado (implementación, cobertura, proceso, resultados, impacto y económica) deberá señalarse en qué momento se realizará cada una de ellas. Posteriormente (no debiendo por tanto quedar recogido en el documento del plan), deberán temporalizarse también las distintas fases que tendrán lugar dentro de cada tipo de evaluación.

QUIÉN/ES hace referencia a la especificación de los responsables de impulsar las distintas etapas de la evaluación y de las personas que se verán implicadas de manera directa en la realización de actividades en cada tipo de evaluación.

De manera general, podría resultar de utilidad realizar un cuadro-resumen como el que se presenta a continuación donde quede recogida toda la información relativa al diseño de evaluación y seguimiento. Se omite del mismo la evaluación de necesidades, diseño y evaluabilidad, dado que se considera que tienen que haberse hecho en fases anteriores de la planificación, debiendo quedar recogido en el documento del plan sólo las evaluaciones que se realicen tras su puesta en marcha.

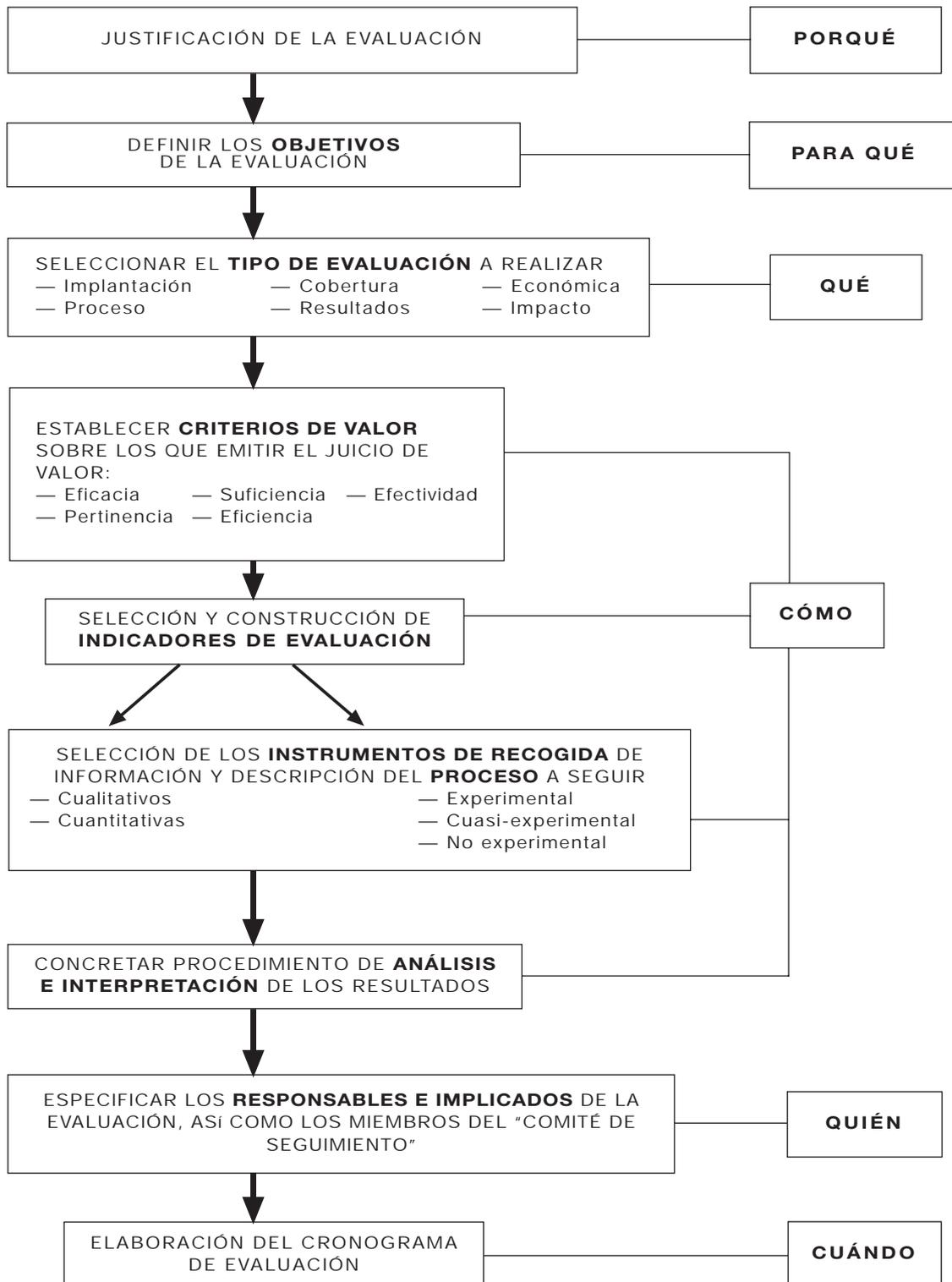
Cuadro 31. Síntesis del diseño de evaluación y seguimiento

	PARA QUÉ (Objetivos)	QUÉ (Tipos)	CÓMO	CUÁNDO			QUIÉN
				03	04	05	
PORQUÉ de la EVALUACIÓN	Contrastar la puesta en marcha y funcionamiento con lo planificado	Implementación	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				<ul style="list-style-type: none"> — Responsables — Implicados
				Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)			

	PARA QUÉ (Objetivos)	QUÉ (Tipos)	CÓMO	CUÁNDO			QUIÉN
				03	04	05	
PORQUÉ de la EVALUACIÓN	Análisis de las características del grupo de población beneficiario del Plan	Cobertura	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				— Responsables — Implicados
				Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)			
	Análisis del funcionamiento del Plan	Proceso	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				— Responsables — Implicados
				Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)			
	Valorar la consecución de objetivos previstos y de otros no previstos	Resultados	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				— Responsables — Implicados
			Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)				
Efectos del plan sobre población no diana	Impacto	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				— Responsables — Implicados	
			Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)				
Valorar el ajuste presupuestario del plan	Económica	Descripción del proceso, instrumentos y criterios de valor que serán utilizados				— Responsables — Implicados	
			Temporalizar las distintas fases (no recogido en el documento del plan)				

Llegar a establecer cada uno de estos elementos del diseño de evaluación implica seguir una serie de pasos e ir tomando decisiones, cada uno de los cuales se describirá detenidamente en los siguientes apartados. De manera gráfica, dichos pasos quedarían representados en el siguiente esquema (Cuadro 32).

Cuadro 32. Pasos a seguir en el diseño de Evaluación y Seguimiento



VI.5. LOS OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN: PREGUNTAS A LAS QUE DEBE RESPONDER

Los objetivos de la evaluación determinarán el tipo de preguntas a las que debemos responder y consecuentemente, cual será nuestro objeto de evaluación, es decir, **sobre qué debemos recoger información y posteriormente emitir un juicio de valor.**

A la hora de plantear dichos objetivos debemos tener muy en cuenta el ámbito en el que nos encontramos (Administración Pública al servicio de los ciudadanos) y cuáles son en cada momento los intereses de los destinatarios de nuestras acciones. De este modo, los objetivos de dicha evaluación deberán proporcionar información que resulte de utilidad a los responsables políticos y técnicos del plan para adoptar decisiones que permitan maximizar los beneficios del grupo de población al que se dirige.

Por estos motivos, en la etapa inicial de evaluación hay que identificar a los principales actores implicados en el plan y recoger sus respectivas necesidades de información. Esto constituirá una estrategia para promover su colaboración, dado que en la medida en que la consideren como herramienta útil y que les proporciona información de interés para su trabajo, participarán y colaborarán tanto durante el proceso inicial de recogida de información como en las fases posteriores para llevar a cabo las valoraciones realizadas o aplicar sus enseñanzas.

Sin embargo y como en ocasiones los intereses de unos y otros pueden divergir, es útil que esa elección sea producto del consenso haciendo participar a todos los "implicados" en la confección de una lista conjunta de las preguntas que quieren sean contestadas con la evaluación, siendo imprescindible que dichos objetivos queden claramente precisados. Si éstos son vagos o amplios, es posible que el ejercicio de evaluación se pierda en una multitud de métodos y técnicas y no permita a los interesados llevar a cabo una reflexión fructífera sobre el pasado, ni tomar las decisiones oportunas sobre el porvenir.

De manera general, y en estrecha relación con lo señalado inicialmente con respecto a las funciones o finalidades que cumple la evaluación dentro del proceso de planificación, los objetivos de la evaluación pueden ser, entre otros:

Cuadro 33. Objetivos y tipos de evaluación

OBJETIVOS DE EVALUACIÓN	TIPOS DE EVALUACIÓN QUE LOS CUBRE
— Identificar las necesidades sociales de un grupo de población que están quedando sin cubrir.	Ev. de Necesidades
— Conocer si el plan diseñado responde a las necesidades específicas de la población diana y si los programas y medidas resultan suficientes y pertinentes para satisfacer dichas necesidades.	Ev. de la Suficiencia y Pertinencia del Plan

OBJETIVOS DE EVALUACIÓN	TIPOS DE EVALUACIÓN QUE LOS CUBRE
— Valorar si dicho plan puede o no ser evaluado.	Ev. de la Evaluabilidad
— Conocer hasta qué punto la puesta en marcha y funcionamiento del plan coincide con lo que había sido previamente planificado.	Ev. de la Implementación
— Identificar las características del grupo de población que resulta beneficiario del plan y analizar hasta que punto se están produciendo o no sesgos en la cobertura.	Ev. de la Cobertura
— Analizar el funcionamiento real y cotidiano del plan, describiendo y valorando las actividades desarrollados por el personal técnico.	Ev. del Proceso
— Valorar la consecución de los objetivos propuestos en el plan.	Ev. de Resultados
— Determinar posibles resultados derivados de la implementación del Plan, y que no habían sido previstos en el mismo.	
— Valorar los efectos o consecuencias derivadas del logro de los objetivos del plan sobre otros grupos de población.	Ev. del Impacto
— Valorar el logro de los resultados en relación con los recursos (económicos) que se consumen.	Ev. Económica
— Valorar el ajuste presupuestario de cada programa del plan.	

La evaluación diseñada deberá responder a una o varias de las preguntas aquí señaladas, que determinarán el resto de los procesos que a continuación se presentan. Valga como ejemplo los objetivos de evaluación propuestos en el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Municipio de Madrid*.

1. Conocer el proceso de desarrollo del Plan en cada una de las Áreas de actuación.
2. Comprobar el grado de ejecución de las actuaciones previstas anualmente.
3. Verificar la efectividad de las acciones desarrolladas en orden a comprobar la consecución de los objetivos y su impacto sobre la sociedad madrileña.
4. Obtener información adecuada sobre los cambios observados en los principales parámetros de desigualdad que afectan a las mujeres madrileñas.

VI.6. LOS TIPOS DE EVALUACIÓN A DESARROLLAR

Siguiendo con el esquema inicial, a continuación se detallarán los tipos de evaluación que se pueden desarrollar a lo largo de la elaboración y puesta en marcha de un plan. Como ya señalamos, nos detendremos en estos últimos, tratando de seguir una secuencia temporal en la que la evaluación se ha situado tras la puesta en práctica de lo planificado.

VI.6.A. Evaluación de Necesidades

Equivala al estudio de necesidades ya explicado en la primera parte del proceso de planificación.

VI.6.B. Evaluación del Diseño

Coincide con la **fase de programación dentro del ciclo de Planificación** y tiene por objetivo señalar problemas conceptuales preexistentes. El análisis se centrará en:

- El conjunto de programas y medidas que constituyen el plan, incluidos los recursos asignados a los mismos.
- Proceso previsto para la puesta en marcha del Plan y sus diferentes momentos.

Para llevar a cabo este tipo de evaluación resulta de gran importancia realizar un estudio bibliográfico sobre el contexto teórico en el que se desarrolla el plan, y/o la búsqueda de planes ya desarrollados que den respuestas a objetivos similares. Este análisis bibliográfico puede aportar información fundamental en relación con variables implicadas o con otros problemas que se han planteado antes y sobre cómo se han resuelto, lo que permitirá ahorrar tiempo y esfuerzos.

También es cierto que los contextos son muy diferentes de unas zonas a otras y marcan diferencias en cuanto a la forma de abordar los problemas. Igualmente ocurre que no siempre existe suficiente investigación previa para desarrollar modelos de intervención adecuados conforme a los objetivos propuestos. Este es el caso de las diferentes alternativas existentes hoy para lograr la “integración” de la población inmigrante.

Sin embargo, a menudo, un simple análisis del plan por parte de las personas conocedoras de la realidad a la que se enfrentan permite señalar fallos en el modo de aproximarse a la población objeto, en el diagnóstico de los problemas / necesidades, en la localización de futuros centros, en el establecimiento de vías de coordinación, o en el modo como se plantean las medidas que se desarrollan en alguno de los programas.

Un ejemplo de este caso es lo que ocurriría en un plan de carácter transversal en el que quedarán implicadas en su ejecución una gran variedad de Consejerías y que careciera del establecimiento de unos cauces de coordinación y comunicación adecuados para llevar a cabo tanto la primera fase de programación del plan, como la posterior ejecución de los programas acordados. De este modo, se produciría una descoordinación entre Consejerías, que repercutiría en que muchas de ellas no desarrollaran algunas de las medidas contempladas en el plan.

VI.6.C. Evaluación de la Evaluabilidad

Al igual que la evaluación del diseño, la de la evaluabilidad tiene lugar durante la fase de programación. Propiamente no se va a realizar esta evaluación, sin embargo, sí es preciso considerar la finalidad que persigue y proceder de manera consecuente durante la programación.

La finalidad de este tipo de evaluación puede concretarse en determinar hasta qué punto un plan puede ser evaluado, lo cual, depende de si ha sido bien programado y de si existen barreras que dificulten la evaluación.

Su utilidad reside en que constituye una herramienta para la planificación al alertar de posibles errores en la programación. De este modo ayudaría, en definitiva, a lograr la elaboración de planes correctamente diseñados y evaluables.

Debemos de tener en cuenta que para que un programa sea evaluable debe cumplir una serie de precondiciones (Alvira, 1991: 46):

- a) Tener unos objetivos claramente definidos y cuantificados.
- b) Tener un modelo que justifique esperar unos efectos determinados derivados de la propia intervención.
- c) Desarrollar un conjunto de inputs, actividades, etc. que constituyen propiamente la intervención y que se derivan del modelo de actuación y de su lógica.

Como instrumento que puede servir para realizar este tipo de evaluación señalar el "Listado de Cuestiones Relevantes en Evaluación de Programas"⁴² (LCREP) de Fernández-Ballesteros y Hernández (1989).

VI.6.D. Evaluación de la Implantación

Coincide con la fase de ejecución de lo programado y el objetivo es constatar el grado de coincidencia entre la implantación programada del plan y la real, que se produce centrándose, por tanto, en los *elementos externos*. Como ya quedó aclarado con anterioridad, esta evaluación se traducirá en la evaluación de la implantación de los distintos programas y/o medidas que componen el plan, de tal modo que a partir de éstos pueda concluirse si se ha implementado correctamente o no, y en caso negativo, señalar aquellas medidas concretas en que la implementación no se ajustó a lo previsto.

Dado que en la programación debieron quedar recogidos los medios materiales y recursos humanos, las distintas acciones y la secuenciación de las mismas en cada programa y medidas, la evaluación de la implantación consiste en valorar hasta qué punto todo esto se ha puesto en marcha en la aplicación "real" de cada uno de los componentes del plan.

En definitiva, la evaluación debe determinar si:

- El plan fue implementado de modo correcto.
- Si el grado de implementación es el adecuado.

⁴² Se compone de dos grandes dimensiones: Calidad y Barreras. Por "Calidad" se entiende el rigor con el que se ha llevado a cabo el ciclo de intervención y se compone de 8 subdimensiones. Por "Barreras" se entienden los distintos problemas que pueden verse que existirán durante la evaluación y se compone de 4 subdimensiones.

Para llegar a definir cómo fue planificada la implantación del plan se puede recurrir a diversas fuentes de información: análisis documental⁴³ o entrevistas con expertos o personal técnico.

Una vez identificados los rasgos distintivos hay que decidir dónde, quién, cuándo y cómo se recogerá la información sobre los mismos. El *dónde* resulta de gran importancia especialmente si los programas y/o proyectos se desarrollan en diferentes espacios, tratando de lograr su máxima representación. De *quién* se recoge la información depende esencialmente del tipo de técnica de recogida de datos que se vaya a utilizar. Lo más problemático suele ser el *cuándo* puesto que ningún programa / medida suele ser estable, y a menudo se distinguen diferentes etapas durante la ejecución del plan debiendo, en estos casos, ser muestreadas todas ellas.

Sobre el *cómo* recoger dicha información, es preciso señalar que no existe una técnica determinada ideal y que la recomendación general es utilizar varias para aumentar la validez convergente. Habitualmente se recurre a utilizar:

- archivos / registros: son una vía sistemática de recogida de información almacenada por los propios responsables durante la implantación del plan (por ejemplo: memorias, fichas utilizadas por los responsables del programa...).
- observación participante o sistemática: requiere que uno o más expertos observen sistemáticamente determinados aspectos relevantes del programa cuando éste es implantado.
- entrevistas o encuestas a responsables e implicados en las que se contrasta lo programado en el plan con lo realizado en la práctica.

Para facilitar dicha evaluación se puede recurrir al empleo de tablas o cuadros resumen como el que se presenta a continuación, en el que quedan recogidas tanto las previsiones del plan para la puesta en marcha de cada uno de los programas y/o medidas, como lo realmente ejecutado.

Cuadro 34. Recursos del programa y niveles de implantación

RECURSOS DEL PROGRAMA	NIVELES DE IMPLANTACIÓN	
	Previsto	Ejecutado
Medios humanos		
Actividades a realizar		
Medios materiales		
Tiempo		
Territorio		

⁴³ Destacan entre estos los “planning o cuadernos de ruta anual de actividades” como se explica en la página 114.

Ejemplo de ficha de evaluación de la implantación del Programa de Atención Social a Inmigrantes del Plan Regional de Inmigración de la Comunidad de Madrid.

RECURSOS DEL PROGRAMA	NIVELES DE IMPLANTACIÓN	
	Previsto	Ejecutado
Medios humanos	1 Trabajador Social 1 Psicólogo 1 Abogado 1 Administrativo	
Actividades a realizar	— Convocatoria de concurso para la gestión privada de los centros de atención social a inmigrantes — Difusión del programa a la Red Básica de Servicios Sociales.	
Medios materiales	Creación de un total de 9 centros	
Tiempo	A lo largo del año 2001	
Territorio	Comunidad de Madrid (5 centros en el área 1-4 de servicios sociales y 4 en el área 5)	

VI.6.E. Evaluación del Proceso

Se centra en los *elementos internos* y el objetivo es describir y valorar el *funcionamiento* cotidiano de los programas y/o medidas que componen el plan. Esto es importante porque nos permite determinar hasta qué punto sus elementos constituyentes se están dispensando adecuadamente y además va a permitir identificar modos de mejorar las operaciones y procedimientos de actuación sobre la marcha.

La evaluación de la implementación y del proceso equivalen a lo que hemos denominado **seguimiento o monitorización**, dado que es la evaluación que se lleva a cabo una vez que el plan ha sido puesto en marcha y se mantiene de manera continuada durante todo el periodo de funcionamiento. La llevan a cabo los propios gestores de cada uno de los programas y/o medidas, utilizando procedimientos sistematizados y continuados de recogida de información, con el fin de detectar posibles desviaciones y mejorar la gestión.

El énfasis se centra en el estudio de las actividades desarrolladas por el personal técnico y más en concreto en:

- El número y tipo de actividades desarrolladas,
- La distribución del tiempo de trabajo,
- Las actividades directas (entrevistas, visitas, estudio y valoración de casos, reuniones con profesionales y documentación) y las indirectas (relacionadas con investigación, cumplimentación de soportes de evaluación, gestión de recursos y desplazamientos al puesto de trabajo).

Este tipo de evaluación está muy vinculada con la de la implantación, dado que como señalan Morris y Fitz-Gibbon (1978), “no se puede proceder a evaluar algo cuando se ignora qué aspectos del programa han sido implantados y cuáles no”. Por ejemplo, cuando se crean centros de atención para población inmigrante no es suficiente conocer los centros que se han abierto sino también los recursos humanos que tienen disponibles. Una vez conocida la implementación que se ha realizado del programa / medida, y los recursos materiales y humanos, se podrá articular de manera más ajustada la evaluación del proceso.

La técnica utilizada para recoger ésta información se basa normalmente en el diseño de soportes documentales⁴⁴ donde queda almacenada toda la información necesaria para construir posteriormente los indicadores de evaluación que hayamos seleccionado. Esta información puede completarse además con la recogida en los diversos procesos del programa / medida (documentos contables, expedientes administrativos, solicitudes...).

En el sistema de indicadores utilizados en la monitorización o seguimiento se incluyen además ítems específicamente dirigidos a medir la cobertura y los resultados del programa.

VI.6.F. Evaluación de la Cobertura

Dado que un plan se dirige a un sector concreto de población, resulta de interés conocer hasta qué punto llega a la población objeto del mismo. Sin embargo, el objetivo no es sólo calcular la tasa de cobertura —porcentaje de la población objetivo afectada por el plan— sino también analizar si existe sesgo y efectuar, asimismo, un análisis de las barreras y de la accesibilidad al programa.

Es importante recordar que, con el fin de conocer de modo preciso la evolución de la cobertura a lo largo de la aplicación del Plan, es necesario disponer de los datos de cobertura en el momento anterior al inicio del mismo.

La información que más frecuentemente se recoge en la evaluación de la cobertura en cada uno de los programas y/o medidas evaluados del plan es:

- el volumen de población cubierta,
- el número de casos atendidos en una determinada unidad de tiempo,
- el perfil sociodemográfico de los usuarios (edad, sexo, estado civil, formación académica, situación ocupacional...),
- el conocimiento que se tiene del programa (si se identifica o recuerda el programa, así como los objetivos que persigue y el grupo de población al que va dirigido),
- la aceptación del programa por parte de los potenciales usuarios,
- problemas de accesibilidad percibidos por los usuarios (lejanía del centro de prestación de servicios, incompatibilidad horaria, ausencia de medios de transporte públicos cercanos, excesivos requisitos administrativos, barreras culturales, etc.).

⁴⁴ Ver Ficha N° 9 del Anexo.

El sesgo de cobertura puede ser debido a:

- que sólo llegue el programa / medida a parte de la población objeto;
- que llegue a personas que no forman parte de la población objeto;
- que sólo llegue a una parte de la población objeto que tenga determinadas características.

Para llevar a cabo este tipo de evaluación resulta clave el análisis de la accesibilidad de los programas / medidas que componen el plan, estudiando (Alvira, 1991):

- el conocimiento del mismo por parte de la población objeto;
- la accesibilidad física, y
- la aceptación del programa / medida (accesibilidad psíquica o motivacional).

Como ejemplo de la evaluación de la cobertura y sobre cómo ésta proporciona información de utilidad que permite reorientar las actuaciones programadas e introducir cambios con el fin de lograr los objetivos marcados, valga el ejemplo de la evaluación de la cobertura del Programa de Teleasistencia del Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid.

La evaluación de la cobertura reveló que al final del primer periodo del Plan no se había alcanzado la meta marcada en la planificación (la cobertura de población esperada en la 1ª fase era de un 2,05% y la que se alcanzó fue de un 1,76%). Este hecho unido a un incremento del interés de la opinión pública ante el hallazgo, transcurridos varios días, de personas mayores que habían fallecido en sus domicilios en aparentes condiciones de soledad y abandono, planteó la necesidad de profundizar sobre la accesibilidad del programa y sobre los motivos por los que personas que podrían beneficiarse de él no lo estuvieran haciendo, llegando a provocar situaciones como las aparecidas en la prensa. El análisis de la accesibilidad del programa reveló dos factores que podrían estar incidiendo en la baja demanda del programa:

1. La resistencia de las personas mayores a aceptar un servicio que conlleva depositar las llaves de su casa en el centro de recepción de llamadas, y de permitir la entrada en su domicilio a personas que consideran extrañas.
2. Limitaciones de índole física, psíquica o formativa de una parte de ésta población, lo que provoca desconocimiento en el acceso al Sistema Público de Servicios Sociales.

Por estos motivos, se decidió introducir modificaciones en la programación planificada y promover un nuevo programa de alerta, atención y seguimiento "Madrid Acompaña", en el desarrollo del Programa Teleasistencia, junto a los ya comprendidos en el Plan.

VI.6.G. Evaluación de Resultados

El objetivo de esta evaluación es identificar cuáles son los efectos producidos sobre la población objeto de intervención como resultado de la ejecución de los programas y/o medidas contemplados en el plan. Dichos resultados pueden ser:

-
- *Resultados esperados*, es decir, aquellos que fueron previstos en la planificación y cuyo logro era el objetivo de dicho plan/programa/medida. En este sentido, la evaluación de resultados equivaldría a la evaluación de objetivos (generales, operativos o específicos, según el nivel en el que nos situemos), identificando hasta qué punto han sido conseguidos.

Esta evaluación nos permite concretar la eficacia del plan/programa/medida, dado que, como se explica más adelante, ésta hace referencia a la consecución o no de los objetivos planteados en la planificación y al grado en que han sido conseguidos.

- Resultados no esperados o no previstos, pudiendo distinguirse dos casos:
 - *Resultados deseables* y no previstos en la planificación. La determinación de este tipo de resultados aludiría al criterio de efectividad del plan/programa/medida, en el sentido de proporcionar información sobre cualquier efecto *positivo* derivado de su implementación y que no había sido previsto con anterioridad.
 - *Resultados no deseables* y no previstos en la planificación.

La importancia de este tipo de evaluación reside en la necesidad de conocer cuáles son los efectos derivados de las acciones que realizamos o de los planes/programas/medidas que ponemos en marcha. La consecución de los resultados planificados —o de cualquiera de carácter positivo no previsto inicialmente—, es lo que justifica en último término las inversiones económicas y los esfuerzos realizados, motivo por el cual necesitamos conocer si nuestras actuaciones nos han conducido a solventar los problemas que fueron identificados en la fase inicial de la planificación.

En definitiva, este tipo de evaluación es la que más interesa, ya que ofrece resultados que permitirán decidir, en último término, sobre la continuidad o no del programa / medida, justificar las inversiones, incrementar los fondos, etc.

Por lo tanto, un aspecto esencial es llegar a establecer relaciones de causalidad entre nuestras actuaciones y los resultados que observamos. Aunque debemos ser realistas y considerar que los diseños de corte experimental —los cuales son casi imprescindibles para la obtención de relaciones causales— son poco viables en la práctica de la intervención social, por la gran cantidad de problemas éticos y metodológicos que se derivan de ellos.

Esto es claramente evidente en la evaluación de los programas de rehabilitación psicosocial con enfermos mentales crónicos. Como señalan Vázquez et al. (2000), el diseño de una evaluación óptima debería permitir conocer qué elementos de la intervención producen efectos concretos. Dado que generalmente se aplican dos tipos de tratamiento: farmacológico y psicosocial, llegar a determinar cuál ha sido el más efectivo en la consecución de los resultados, supone la eliminación de uno de ellos, establecer comparaciones con un grupo control sin tratamiento, e incluso determinar las dosis efectivas de cada tratamiento.

La evaluación de resultados debería llevarse a cabo siguiendo los siguientes pasos (Vázquez et al., 2000):

-
1. *Identificación de las áreas o dominios* que debe comprender la evaluación y selección, guiada por la teoría, de los indicadores de eficacia, tomando en consideración todos los que resultan relevantes para los distintos agentes implicados en el plan (políticos, profesionales, paciente, comunidad, etc.).
 2. *Diseño de investigación y selección de un instrumento de evaluación que permita obtener los indicadores seleccionados anteriormente.*
Los diseños de investigación (que se explican más adelante) tratan de controlar las amenazas a la validez interna y externa de las evaluaciones⁴⁵.
Con respecto a los instrumentos utilizados en la evaluación, con frecuencia el técnico debe elaborar su propio instrumento de medición, adecuándolo a las necesidades del programa, pero siempre que sea posible es preferible utilizar un buen instrumento que otros hayan construido y probado, ya que ello permitirá ahorrar trabajo y comparar los datos con los recogidos por otros investigadores.
 3. *Selección de un método de análisis de datos que se adecue a las características de las variables medidas.*
La distinta naturaleza de las variables (cualitativas: nominales u ordinales, cuantitativas: de intervalo o de razón...) determinará la mayor o menor idoneidad de la técnica de análisis a utilizar.

VI.6.H. Evaluación del Impacto

No siempre se distingue en la literatura especializada entre evaluación de resultados y evaluación del impacto, quizá porque la metodología de ambos tipos es muy similar y lo único que las diferencia es en **qué tipo de población** se realiza el análisis de los efectos o resultados del plan/programa/medida.

Como señala Alvira (1991), la evaluación de resultados trata de establecer cuáles son los logros del plan/programa/medida sobre la población objetivo del mismo, o más exactamente sobre los usuarios / beneficiarios de los mismos; sin embargo, en la evaluación del impacto se trata de analizar los efectos sobre una población más amplia: la comunidad o pueblo, personas asociadas a los usuarios, etc, siendo igualmente necesario probar un nexo causal entre la acción y los cambios registrados.

⁴⁵ Las amenazas a la validez interna son una serie de factores externos al programa, cuyos efectos se pueden confundir con los del programa evaluado: hechos externos que suceden en el entorno del programa y procesos ligados al desarrollo personal de los individuos que participan en el mismo, que pueden influir en las variables a través de las que se miden sus resultados (recuerdo de test o pruebas aplicados con anterioridad que pueden falsear los resultados obtenidos en pruebas posteriores; problemas de fiabilidad y validez en los instrumentos de medida utilizados; sesgo en la muestra; mortalidad diferencial o tasas diferenciales de abandono del programa en los grupos experimental y control, etc).

Las amenazas a la validez externa son factores exógenos que comprometen las posibilidades de generalizar los resultados obtenidos al evaluar un programa a otros casos distintos del analizado (características poblacionales específicas de los grupos participantes en un programa; interacción entre los procedimientos de selección de los participantes en un programa y los resultados del programa, etc...).

Para la realización de dicha evaluación es conveniente dejar pasar un periodo de tiempo tras la finalización de la acción, aunque por cuestiones presupuestarias, acuerdos institucionales..., no siempre es posible. En este caso, la OIT (2003) señala que: "la evaluación de impacto deberá tomar un carácter prospectivo, formulando hipótesis a partir de índices de impacto constatados en el momento de la evaluación, teniendo presente que tales índices no deben ser considerados como el impacto real y definitivo de la acción".

En el caso del Programa de Atención Residencial del Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid, cuyo objetivo es ofrecer vivienda permanente o temporal a las personas mayores que, por su nivel de incapacidad y por su problemática sociofamiliar y/o económica, encuentran graves dificultades para vivir en su medio habitual, la evaluación del impacto podría ser conocer los efectos que se han producido dentro del núcleo familiar una vez que la persona mayor entra en la residencia.

VI.6.I. Evaluación Económica

En este tipo de evaluación el análisis se centra en el coste del programa en relación con los resultados que consigue.

Como señalan Aguilar & Ander-Egg (1992), la evaluación económica de los programas sociales es necesaria tanto por razones de responsabilidad social de las administraciones y organismos prestadores de servicios, como por criterios de rentabilidad que permiten analizar cuál es la mejor alternativa de intervención, considerando el esfuerzo que absorbe y sus resultados. Es decir, los planes / programas sociales, para ser aceptados socialmente, no basta con que persigan objetivos positivos, es necesario que los logren con eficacia y eficiencia, para que los recursos existentes tengan el máximo rendimiento en términos de resultados e impacto.

La realización de este tipo de evaluación implicaría teóricamente haber seguido un proceso lógico jerarquizado, del mismo modo en que no debería intervenir sin una previa evaluación de las necesidades. Esta jerarquización adopta la siguiente dirección (Alvira, 1991):

- la evaluación económica presupone la evaluación de resultados,
- presupone la evaluación de la implementación, y
- en principio no debería realizarse ninguna de las tres sin una evaluación de la evaluabilidad.

De igual modo, implica resolver algunos de los siguientes problemas (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001):

- la cuantificación de los recursos y los resultados muchas veces no puede ser realizada de manera automática o no se desprende necesariamente de los documentos del plan; la consideración del coste de la intervención exigirá, en algunas ocasiones, la medición de costes indirectos y/o de costes de oportunidad.

- La determinación de la eficiencia necesita en general recurrir a la comparación, lo que conlleva el requisito de recoger información adicional. La comparación puede ser realizada con intervenciones parecidas realizadas en otro lugar.

Dada la dificultad práctica de solventar estos problemas, la evaluación económica se centra habitualmente en comparar el gasto efectivo de cada uno de los programas con el gasto inicial que había sido planificado. Se analizará si se han producido o no desviaciones respecto al dinero que había sido presupuestado, el sentido de dichas desviaciones (gasto superior del previsto / gasto inferior del previsto) y los factores que han dificultado o impedido ajustarse a la dotación presupuestaria recogida en el plan para cada uno de los programas que lo componen.

VI.7. ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE VALOR

El siguiente paso, una vez que tenemos definidos los objetivos y el tipo de evaluación que realizaremos, será establecer los criterios de valor en función de los cuales vamos a efectuar un juicio o valoración de los resultados obtenidos. Dichos criterios se relacionan directamente con los objetivos y los distintos tipos de evaluación descritos, correspondiendo cada criterio a uno o varios tipos de evaluación (ver Cuadro 35).

De igual modo, para la generalización de estos criterios referidos al plan, deberá previamente aplicarse a los programas y medidas que se consideren oportunos. Así, para determinar por ejemplo, la suficiencia del plan, deberá haberse analizado la suficiencia de los programas y medidas que lo componen. Por estos motivos, de aquí en adelante se hablará en términos genéricos de la aplicación de estos criterios de valor al plan, debiendo tener en cuenta que esto se traducirá en la aplicación de cada uno de ellos, a los correspondientes programas y medidas que lo integran.

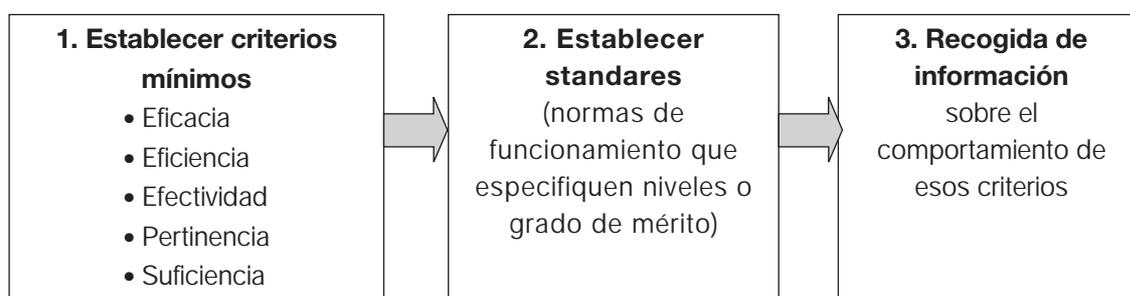
Cuadro 35. Correspondencia de criterios evaluativos con tipo de evaluación

TIPO EVALUACIÓN	PERTINENCIA	SUFICIENCIA	EFICACIA	EFFECTIVIDAD	EFICIENCIA
Necesidades	X				
Diseño	X	X			
Evaluabilidad					
Implementación					
Cobertura					
Proceso					
Resultados			X		
Impacto				X	
Económica					X

Así, para poder emitir dicho juicio de valor deben existir unos criterios de valía sobre los que juzgar las ventajas y los inconvenientes del programa, así como unas normas de decisión o estándares de rendimiento que nos indiquen qué medidas basadas en esos criterios son excelentes, aceptables o inaceptables.

Para llevar a cabo dicho proceso de valoración que caracteriza y define a la evaluación, pueden seguirse los pasos señalados por Scriven (tomado de Alvira, 1991: 18):

Cuadro 36. Fases para emitir un juicio de valor en el proceso de evaluación



1. Desarrollo de criterios mínimos justificables que especifiquen qué tiene que hacer o cómo tiene que funcionar un plan para ser etiquetado como bueno.

El establecimiento de dichos criterios resulta una pre-condición necesaria para la evaluación. En el pasado —y aún hoy con frecuencia— los objetivos marcados constituyen los criterios seleccionados más comúnmente. Sin embargo, esto presenta problemas, dado que puede ser que el plan no tenga concretados objetivos operativos o específicos, y limitaciones, ya que puede haber objetivos no expresados o que produzcan efectos no esperados tanto positivos como negativos.

Por estos motivos, con frecuencia se utilizan otros criterios globales de mérito / valor:

- La satisfacción de las necesidades de usuarios y consumidores;
- Los efectos del plan tal y como son vistos por el personal técnico, los administradores o los usuarios;
- Las consecuencias o efectos totales del plan.

Lo que a continuación se presenta son “criterios de evaluación” generales que proporcionan información para tomar decisiones sobre los programas / medidas analizados. Los recogidos en la bibliografía varían de unos documentos a otros, por lo que los que aquí se señalan son los considerados de mayor utilidad y aplicación en los planes de carácter social. En cada caso concreto, y en función de las particularidades derivadas del tipo de plan analizado y de los objetivos planteados en la evaluación, serán seleccionados unos, otros o todos ellos, ya que no se trata de criterios mutuamente excluyentes.

a. Pertinencia

Medida en la cual un plan responde a unas necesidades concretas de la población atendida. Para ello han de ponerse en relación tanto los objetivos y criterios teóricos del plan con las políticas sociales, tanto las específicas, como las más generales de la comunidad / municipios en el que se implante, respecto al grupo de población al que se dirige el plan.

Dicho criterio se relaciona no tanto con la evaluación de resultados de un plan sino con la evaluación de necesidades y el diagnóstico de la situación (primera parte del proceso de planificación), dado que es por medio de estos procesos como se establecerán prioridades y se tomarán decisiones sobre la aplicación de recursos y el establecimiento de metas y objetivos. Por ello, cuando el evaluador juzga la pertinencia de un plan ha de considerar en su análisis:

- Los problemas y las necesidades de la población beneficiaria.
- Las políticas regionales relativas al ámbito de intervención.
- La existencia de otras actuaciones sinérgicas y complementarias desarrolladas por los distintos actores sociales
- Las capacidades técnicas y financieras con las que se cuenta para el desarrollo del plan.

b. Suficiencia

Medida que establece si los recursos globales marcados pueden ser suficientes y adecuados para conseguir los propósitos que se persiguen. Se examina el proceso mismo de programación del plan, observando si se ha prestado suficiente atención a los cursos de acción, que previamente se han considerado como más importantes y/o prioritarios.

La determinación de la suficiencia es una perspectiva “teórica” sobre si los medios disponibles son potencialmente adecuados para los fines que se pretenden conseguir. Es decir, la emisión de dicho juicio no se realiza tras la recogida de datos empíricos del funcionamiento real del plan, puesto que éste aún no ha sido implantado. Dicho juicio se emite con anterioridad y basándose en las conclusiones obtenidas tras la revisión de la bibliografía existente, de su teoría y del análisis medios-fines.

Tomando el ejemplo dado por Fernández-Ballesteros (1995: 67), el programa de “Ajedrez” implantado desde el Ministerio para el Desarrollo de la Inteligencia en Venezuela desde 1980 a 1983 no fue considerado “suficiente” por los expertos de la UNESCO que realizaron su valoración ya que —tras consultar la bibliografía sobre el tema— no se consideró que el aprendizaje del ajedrez pudiera conseguir un incremento significativo de la inteligencia de los aprendices.

c. Eficacia

Es una medida del grado o nivel en que el plan logró los objetivos marcados. Se establece, por tanto, relación entre los resultados logrados en la población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, con los objetivos que habían sido definidos.

La determinación de la eficacia exige, por tanto:

- La definición clara y precisa de los objetivos operativos de las medidas y específicos de los programas, así como de los destinatarios directos e indirectos sobre los que se quiere influir y los tiempos previstos.
- Identificación de los resultados alcanzados, para lo cual la correcta selección de indicadores y fuentes de verificación facilita dicha labor.

Se dice que es eficaz un plan, por tanto, cuando consigue los objetivos para los cuales había sido diseñado, independientemente del costo que conlleve.

Este criterio de evaluación sirve para mejorar la programación del plan, o las funciones y la estructura de los servicios e instituciones implicadas. La medida puede realizarse mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, y comprende también el grado de satisfacción / insatisfacción expresado por los colectivos usuarios de los programas y medidas del plan.

d. Efectividad

Medida en que un plan, independientemente de los objetivos fijados, consigue algún efecto positivo. Dicho criterio de valor tiene que ver, por tanto, con la evaluación del impacto como se describía anteriormente.

El criterio de efectividad es mucho más amplio que el de eficacia, ya que:

- No se limita a revisar el logro de los objetivos previstos.
- No se restringe al análisis de los efectos deseados.
- No se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población identificada como beneficiaria.

Como ejemplo de la efectividad tomemos el caso del Proyecto de "Empleo con Apoyo para Personas Afectadas por una Enfermedad Mental Grave y Crónica" puesto en marcha por la Comunidad de Madrid. Dicho programa tenía como objetivo facilitar la incorporación y mantenimiento de un puesto de trabajo en el mercado laboral ordinario de este grupo de población. La eficacia de este programa haría referencia a si en el periodo de tiempo marcado logra la incorporación y mantenimiento de un número mínimo de personas según queda recogido en los objetivos del proyecto.

Sin embargo, independientemente de si se logra dicho objetivo y resulta, por tanto, eficaz o no, dicho proyecto sería efectivo si se demuestra que en aquellas empresas en las que se han incorporado, se ha producido un cambio en la percepción de los empresarios hacia las personas afectadas por una enfermedad mental y dicho cambio va en una dirección positiva dejando de utilizar calificativos negativos (peligroso, agresivo, violento, vago...) para referirse a ellos.

e. Eficiencia

Es la relación existente entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados (financieros, materiales, de tiempo, técnicos y humanos), es decir, es una medida de la relación coste-beneficio.

Cuando los resultados están predeterminados, un plan será más eficiente cuantos menos recursos consuma; si, por el contrario, son los recursos los que están predeterminados, la eficiencia estará relacionada con el alcance de más o mejores resultados.

La evaluación de la eficiencia requiere resolver dos cuestiones:

- La cuantificación de los recursos y los resultados que, con frecuencia, no se desprende de los documentos del programa.
- La disponibilidad de información adicional con la que poder comparar. Dicha información puede proceder de programas parecidos realizados en otro lugar, sobre la base de la experiencia en otros programas o con criterios razonables debidamente justificados.

La utilidad última de este criterio reside en que permite rentabilizar al máximo los esfuerzos realizados y economizar los recursos, planteando fórmulas que permitan la complementariedad entre éstos y eviten su duplicidad.

2. Para cada criterio hay que especificar estándares / normas de funcionamiento que especifiquen niveles o grados de mérito.

En el caso de que el criterio seleccionado coincidiera con los objetivos operativos o específicos del plan, los estándares serían su valor cuantitativo (por lo que es necesario que estuvieran adecuadamente cuantificados).

En otros casos, dicho estándar puede provenir de expertos, de la experiencia pasada, de normas legales, de comparaciones con otros planes de características similares, etc.

Sin embargo, la dificultad básica está en que en muchos casos no hay una indicación objetiva al respecto. Piénsese por ejemplo, en los centros de atención social a inmigrantes. ¿Cuántos inmigrantes de los atendidos deben lograr la integración para juzgar que el programa ha resultado exitoso? ¿Debería exigirse la mejora de todos los ámbitos (jurídico, laboral, educativo, residencial, cultural...) implicados en la integración o tan sólo de uno o dos? ¿Habría que considerar además la opinión personal del inmigrante para considerar exitoso nuestro programa?.

3. Recogida de información.

En la etapa pertinente de planificación sobre el comportamiento de estos criterios para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados.

VI.8. SELECCIÓN DE LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN

Los indicadores sirven para dar respuesta a las preguntas planteadas en la evaluación siendo éstos la operacionalización en términos mensurables de conceptos abstractos. Es decir, los indicadores son la transformación de conceptos en variables cuantificadas. Así, cada una de las preguntas planteadas —y que constituyen los objetivos de la evaluación— deberán ser traducidas en indicadores que mejor reflejen la realidad a la que se quieren aproximar, pudiendo llegar a obtener una batería de indicadores.

Los indicadores pueden ser:

- a) **Objetivos.** Informan de la ocurrencia de un fenómeno dado. Un ejemplo de indicador objetivo sería el número de personas atendidas en un centro en un periodo de tiempo determinado.
- b) **Subjetivos.** Se basan en informes personales sobre algún aspecto del programa. Normalmente, estos indicadores hacen referencia a las percepciones, juicios y apreciaciones sobre la variable que está siendo evaluada. Por ejemplo, en un programa de prevención de drogas, un indicador subjetivo sería la percepción de los individuos sobre el consumo de drogas.

A estos indicadores, algunos autores los llaman cuantitativos y cualitativos respectivamente. Sin embargo, esto produce cierta confusión, ya que frecuentemente los subjetivos se tratan en el análisis de la información cuantitativamente, procediendo a realizar con ellos análisis estadísticos.

La elección de un indicador estará determinada por: a) los fines de la evaluación, b) los recursos que disponemos y c) la facilidad de acceder a los mismos. Lo más recomendable es emplear indicadores cuyos valores se publiquen periódicamente con el fin de realizar comparaciones en diferentes periodos de tiempo.

Siguiendo con el ejemplo de un programa de prevención de drogas, podrían seleccionarse como indicadores de resultados dos tipos de datos (tomado de Chacón et al., 1989):

- **Legales:** número de detenciones anuales por el consumo y tráfico de drogas, cantidad de droga decomisada en el barrio. Etc.
- **Relacionados con la asistencia:** número de muertos por sobredosis, número de ingresos en hospitales por intoxicación por estas drogas, número de demandas de ayudas recibidos en los Servicios Sociales del ayuntamiento, etc.

Los indicadores seleccionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- **Validez:** un indicador es válido si realmente mide lo que quiere medir.
- **Fiabilidad:** es fiable si tiene capacidad suficiente para dar los mismos resultados en distintas circunstancias.

-
- Sensibilidad: es sensible si registra los cambios de situación o del fenómeno de que se trate.
 - Especificidad: será específico si tiene capacidad para diferenciar una población que presenta una característica de aquella que no la presenta.
 - Utilidad: la información proporcionada debe servir para la acción. No debe recogerse una información si sus resultados no van a condicionar las actuaciones posteriores. Un indicador no es apropiado para un determinado plan si los resultados de su monitorización no pueden seguirse de acciones para la mejora cuando un problema es detectado.

Como limitación de los indicadores hay que señalar el hecho de que lo que éstos ofrecen es una “fotografía” de la situación, pudiendo identificar los cambios producidos con respecto a la situación inicial (en caso de que se hubieran tomado medidas antes de la implementación del programa), pero no nos permite explicar el proceso que ha dado lugar a esos resultados.

VI.9. EL PROCESO DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

Deberá quedar especificado el procedimiento que se seguirá para recoger la información necesaria con el fin de llevar a cabo los distintos tipos de evaluación planteados.

Se ha de utilizar el más adecuado al tiempo y recursos disponibles, aunque no sea el mejor desde el punto de vista estrictamente metodológico. Se especificará quién, dónde, cómo y cuándo se va a recoger dicha información para cada uno de los tipos de evaluación planteados. Con respecto al cuándo, es posible distinguir dos momentos:

- a) *Durante la ejecución de lo programado*, coincidiendo así con el seguimiento del plan. Se recoge información relacionada con la evaluación de la **implantación, del proceso y con la cobertura** del plan.

La herramienta principal para llevar a cabo este seguimiento es el “planning” o “cuaderno de ruta anual de actividades”⁴⁶, en el cual debe detallarse al máximo:

- La secuencia de actividades concretas que se derivan de la puesta en práctica de cada programa / medida del plan.
- Las unidades administrativas responsables de llevarlas a cabo en el nivel operativo.
- El calendario detallado del desarrollo de las actividades que conduce al cumplimiento de la medida en el plazo previsto.

La información obtenida con estas fichas nos permitirá tanto llevar a cabo tareas de gestión y control del plan, como realizar posteriormente la evaluación de la implantación, observando si lo planificado en el cuaderno de ruta coincide con lo ejecutado. Valga como

⁴⁶ Ver ficha N°8 del Anexo.

ejemplo una de las fichas utilizadas en el seguimiento del Programa de Atención Social a Inmigrantes del Plan Regional de Inmigración 2001-2003 de la Comunidad de Madrid.

Cuadro 37. Ficha de seguimiento del Programa de Atención Social a Inmigrantes del Plan Regional de Inmigración

ACTIVIDADES	TEMPORALIDAD 2001												RESPONSABLE	OBSERVACIONES	
	E	F	M	A	MY	J	JI	A	S	O	N	D			
1. Borrador del diseño técnico de los Centros (Noviembre 2000)															
2. Elaboración del modelo de funcionamiento del centro	X	X	X												
3. Diseño de los indicadores de evaluación			X												
4. Determinación de la localización exacta de los centros		X													
5. Difusión a la Red Básica de Servicios Sociales			X												
6. Negociación con los Ayuntamientos sobre la ubicación de los centros			X												
7. Elaboración pliego de condiciones y tramitación administrativa de los contratos de servicios			X	X	X	X									
8. Concurso y Adjudicación						X	X	X							

Al mismo tiempo, han de diseñarse los soportes documentales (ver ficha N° 9 del Anexo) que serán incorporados al funcionamiento cotidiano de los programas / medidas y rellenados diariamente por los profesionales facilitando, de este modo, la recogida de la

información que precisamos para poder construir posteriormente los indicadores de evaluación. Dichos soportes documentales han de ir acompañados (idealmente) de la definición precisa de cada una de las variables que lo componen. De este modo, se trataría de evitar distintas interpretaciones de una misma variable y pérdida de validez de la información recogida.

- b) *Tras la finalización parcial o total de la ejecución de los programas / medidas, recogiendo información relacionada con **los resultados y el impacto** de lo ejecutado.*

Dado que el objetivo final será determinar los efectos, tanto esperados como no esperados, producidos por el plan en la población objeto de intervención y en otros grupos, la metodología seguida reunirá las características de una investigación social.

Un problema fundamental al que nos enfrentamos es el campo de acción dentro del cual nos movemos. Al trabajar con personas y comunidades, las condiciones con las que se enfrentan nuestros planes distan mucho de ser las de un laboratorio. Existen numerosas variables que son absolutamente incontrolables por la intervención y que ocurren de manera simultánea e independiente, resultando muy difícil llegar a establecer relaciones causales entre los cambios observados y los programas / medidas puestos en marcha.

Son posibles distintas metodologías para aproximarse a esta cuestión, pudiendo agruparse en tres grandes categorías (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001):

- *Metodología Experimental:*

El problema principal de estos diseños es que requieren la existencia de un grupo de control, que no ha pasado por el programa / medida, formado por individuos con características similares al del grupo de beneficiarios. Para que estos grupos sean comparables, la asignación de individuos debe ser aleatoria, y su cantidad debe asegurar la representatividad estadística. Al mismo tiempo, sería necesario controlar la tasa de abandonos en uno y otro grupo. Una vez establecidos los dos grupos se realizarían las observaciones pertinentes. Este diseño asegura que las variaciones encontradas son probablemente consecuencia de la intervención.

La metodología experimental, pese a ser teóricamente el método óptimo, suele ser difícilmente aplicable en la evaluación de programas por los problemas prácticos y éticos que plantea la construcción del grupo experimental y grupo control, por lo que deberá recurrirse a otros tipos de diseños de carácter cuasi-experimental y más frecuentemente, no experimentales.

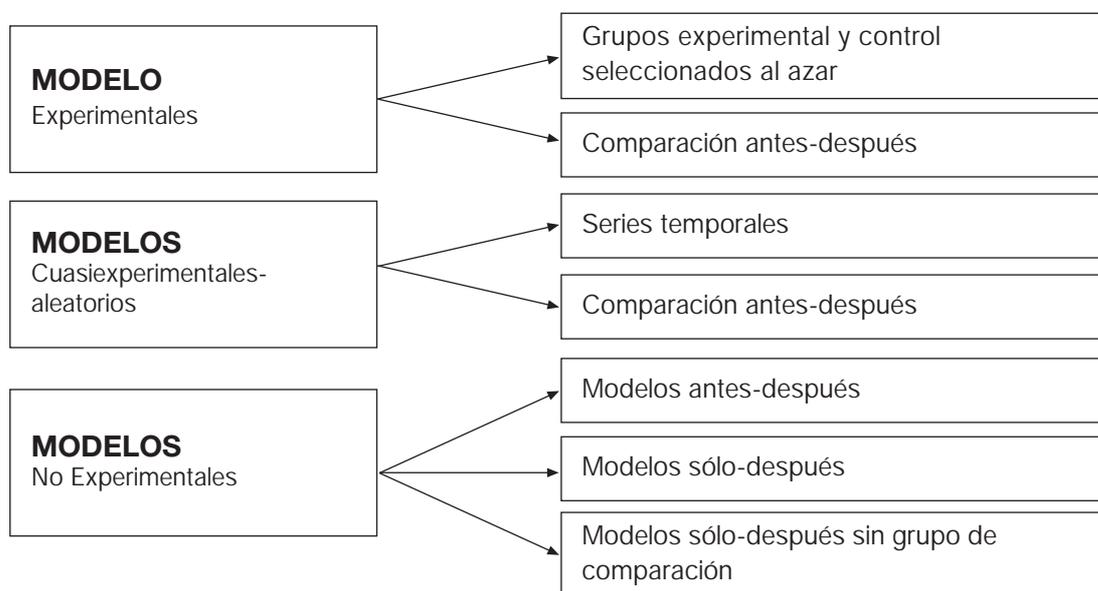
- *Metodología Cuasi-Experimental:*

El grupo control no tiene que ser idéntico al grupo experimental, sino simplemente comparable en lo que a características socio-demográficas se refiere. Se realizan además un análisis de series temporales interrumpidas, es decir, varias observaciones o mediciones de las variables a lo largo del programa, o incluso después de finalizado. Dichas medi-

ciones se realizarán idealmente en ambos grupos, pero dicho requisito no resulta imprescindible en el grupo control.

La utilización de este tipo de diseños plantea algunos problemas. En primer lugar, requieren demasiado tiempo y un importante esfuerzo previo de planificación de las evaluaciones. En segundo lugar, requieren una elevada capacidad técnica tanto en la preparación del trabajo como en el análisis de los resultados. En tercer lugar, las inferencias que se realicen estarán abiertas a interpretaciones divergentes.

Cuadro 38. Modelos de Evaluación de Resultados y de Impacto



Fuente: Matilde Rodríguez, 1992

- **Diseños No Experimentales:**

Es el tipo de diseños más frecuentemente utilizado en la evaluación de planes, dado que no precisan del cumplimiento de los requisitos de carácter restrictivo propios de la metodología experimental. Puede implicar el empleo de técnicas basadas en herramientas estadísticas más o menos complejas, o bien simplemente dejar de lado el grupo control, las observaciones pre-test, o las observaciones pre-test del grupo de control.

De este modo, para llegar a conocer los efectos de los planes se pueden utilizar los siguientes métodos propios de los diseños cuasi-experimentales y no experimentales:

- A) Seguimiento de indicadores: consiste en realizar un seguimiento de los indicadores sociales que fueron utilizados para el análisis, y ver cual ha sido su evolución y los cambios producidos durante la ejecución del plan y tras su finalización. Indudablemente, esta metodología no permite establecer una relación lineal y causal entre los cambios registrados en los indicadores y la ejecución del plan y, además, resulta limitada en la identificación de los efectos producidos. Pero sí que permite

disponer de un seguimiento de la situación que fue registrada inicialmente e identificar la evolución y los cambios producidos.

- B) Métodos Reflexivos: Se trata de realizar estudios específicos “antes” y “después” de poner en marcha el plan, de forma que sea posible comparar los resultados en ambos momentos, deduciendo los efectos derivados.

Los instrumentos utilizados en estos casos para la recogida de información son las distintas técnicas de investigación social existentes (encuestas, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, análisis de las memorias, informantes clave...) pudiendo ser tanto de carácter cuantitativo como cualitativo (ver ficha Nº 2 de descripción de las técnicas del Anexo). En general se recomienda combinar ambas metodologías (cuantitativa y cualitativa), dado que permite integrar tanto la perspectiva objetiva como subjetiva de los efectos producidos.

En el caso de tomar medidas de las variables seleccionadas antes y después del plan, lo ideal es utilizar la misma técnica en ambos momentos y la misma muestra en ambos casos, para aumentar la validez interna del trabajo. En este tipo de estudios también se recomienda, si es posible, la utilización de grupos control que nos permitan determinar la incidencia que ha tenido el programa sobre las variables analizadas, al comparar dos grupos de sujetos: los que sí han pasado por el programa / medida y los que no. Sin embargo, no siempre es posible utilizar este tipo de métodos “cuasi-experimentales”, debiendo conformarnos frecuentemente con realizar estudios sin grupo control, y con toma de datos, sólo después de la finalización del programa / medida.

Como puede observarse, la evaluación de resultados y de impacto exige la realización de estudios de carácter muy técnico, que en la mayoría de los casos han de ser externalizados, dado que requieren de bastante tiempo para llevarlos a cabo.

VI.10. ¿QUIÉN LLEVA A CABO LA EVALUACIÓN?

En el diseño de evaluación deberán quedar concretados:

- A. Quienes serán los encargados de **Coordinar** todo el proceso de evaluación del plan.

Como forma de integrar la evaluación dentro del proceso planificador y coordinar las actuaciones de los distintos agentes implicados⁴⁷, se recomienda crear un “**Comité de Seguimiento**” cuyas funciones y miembros, tanto en el plano político como técnico, deberían quedar claramente prefijadas. Entre otras, las funciones de dicho Comité podrían ser: supervisión del proceso, coordinación entre las distintas unidades que participan en el mismo para optimizar esfuerzos y conducirlos todos en la misma dirección, sugerencia de mejoras o modificaciones en la aplicación de lo planificado, etc.

⁴⁷ Para ello, se seguirán las pautas señaladas en el “*Modelo de Seguimiento y Evaluación de Planes de Acción en la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*”.

Con respecto a los miembros del Comité, en el plano político, la coordinación de todos los planes debería corresponder a la persona que tenga encomendadas las funciones de coordinación en el organigrama político⁴⁸. En cada uno de los planes sectoriales le correspondería al respectivo/a Director/a General. En el plano técnico, se distinguiría entre:

- Miembros de las *Unidades de Planificación*, encargados tanto del diseño metodológico y de los instrumentos para la recogida de información, como de la valoración inicial a partir de los indicadores de cumplimiento establecidos y del informe preliminar.
- Miembros de las *Unidades Gestoras*, encargados de la recopilación de información y de la validación de los resultados preliminares del seguimiento o la evaluación.

Valga como ejemplo el *Plan de Apoyo a la Familia* del Gobierno de Navarra, donde se creó una **Comisión de Seguimiento** integrada por representantes de distintos Departamentos. Las funciones que se le encomendaron fueron:

- Impulsará, coordinará y dirigirá la puesta en marcha del Plan.
- Evaluará anualmente el cumplimiento del Plan y la consecución de los objetivos previstos.
- Aprobará y elevará al Gobierno de Navarra y al Parlamento Foral de Navarra un informe de evaluación al final del periodo previsto para la implantación de todas las medidas, a los efectos de determinar el impacto y la efectividad de las mismas.
- Propondrá las modificaciones oportunas cuando éstas se consideren necesarias para alcanzar los objetivos.
- Aprobará informes evaluativos anuales sobre la situación del Plan, que deberán incluir el análisis del grado de cumplimiento de las medidas del Plan y de consecución de los objetivos, así como las modificaciones y recomendaciones necesarias a los órganos políticos y técnicos encargados de su ejecución.
- Velará por el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de apoyo a la familia, más allá de las emanadas del Plan.

B. Quienes serán los responsables de recoger periódicamente la información referente a cada uno de los programas, analizarla y redactar los correspondientes informes de evaluación. A su vez, estas personas serán los miembros de las Unidades de Planificación del Comité de Seguimiento.

Según el agente que realice ésta función, tendremos evaluaciones **internas o externas**.

⁴⁸ En la Comunidad de Madrid esta figura se correspondería con la del/de la Viceconsejero/a.

Las evaluaciones internas son aquellas en las que el evaluador pertenece a la propia organización (por ejemplo, los responsables o técnicos del plan), mientras que en las externas, se cuenta con algún agente exterior para que las lleve a cabo. Ambas posibilidades no son opuestas e incompatibles, y de hecho, un plan puede evaluarse sistemáticamente desde dentro, y algunas veces, desde fuera. También es posible realizarlas simultáneamente, encargándose cada uno de ellos de distintos tipos de evaluación⁴⁹.

Lo importante es considerar las ventajas e inconvenientes de cada tipo de evaluación, y elegir lo más adecuado al contexto en el que nos encontramos y conforme a los objetivos que se planteen.

Cuadro 39. Ventajas e inconvenientes de la Evaluación interna / externa

	VENTAJAS	INCONVENIENTES
INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> — Optimiza la mejora del Plan — Minimiza la reactividad de los sujetos — Menos costosa — Mayor influencia sobre el Plan — Mayor familiarización con el plan / programa 	<ul style="list-style-type: none"> — Minimiza la objetividad — Minimiza la credibilidad social de la evaluación.
EXTERNA	<ul style="list-style-type: none"> — Maximiza la objetividad — Maximiza la credibilidad social de la evaluación — Maximiza la utilización de estándares 	<ul style="list-style-type: none"> — Minimiza las posibilidades de mejora del programa — Máxima reactividad de los sujetos. — Más costosa. — Menor influencia sobre el plan.

Fuente: Fernández- Ballesteros, R., 1995.

C. Quienes serán los encargados de ir recogiendo la información de cada uno de los programas que componen el Plan. A su vez, estas personas serán los representantes de la Unidad Gestora del Comité de Seguimiento.

Finalmente, como síntesis de todo lo dicho hasta aquí respecto a los distintos tipos de evaluación, se presenta el siguiente cuadro (ver cuadro 40) donde se indica, para cada tipo, los objetivos que persigue, los criterios de evaluación que utiliza, los indicadores idóneos, los instrumentos y soportes más adecuados, así como el procedimiento a seguir.

⁴⁹ Generalmente, la evaluación de resultados y de impacto tendría más sentido que fuera realizada por un evaluador externo, pues da una dimensión más objetiva a los resultados.

Cuadro 40. Cuadro resumen sobre los distintos tipos de evaluación

TIPO DE EVALUACIÓN	OBJETIVOS	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	INSTRUMENTOS Y SOPORTES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	PROCEDIMIENTO
IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Conocer hasta qué punto la puesta en marcha y funcionamiento del plan coincide con lo que había sido previamente planificado. 		<p>Sobre niveles de implantación. Ej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Implementación de recursos humanos</u>: N° de profesionales trabajando en el programa / N° de profesionales previstos en el plan. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuaderno de ruta (ver anexo, ficha n° 8). Soportes Documentales donde queda recogida la información que precisamos para construir los indicadores de evaluación (ver anexo, fichas n° 9 y 10). 	<p>Los miembros del comité de Seguimiento pertenecientes a la Unidad de planificación se encargarán de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Diseñar los soportes documentales que serán incorporados al funcionamiento del programa correspondiente. Posteriormente, y una vez puesto en marcha, los profesionales de los mismos deberán ir recogiendo diariamente la información en ellos contemplada, la cual será recopilada al final del periodo por las unidades gestoras.
PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> Analizar el funcionamiento real y cotidiano del plan, describiendo y valorando las actividades desarrolladas por el personal técnico. 		<p>Sobre funcionamiento del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Índice de Movilidad</u>: Personas que han sido dadas de alta / Personas que han sido dadas de baja. <u>Fluctuación de demanda</u>: Personas dadas de alta / mes / Personas dadas de alta en el mes anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> Distintos instrumentos de investigación social: encuestas, entrevistas en profundidad grupos de discusión, informantes clave, etc (ver anexo, ficha n° 2). 	<ul style="list-style-type: none"> Confeccionar a principios de cada año de vigencia del plan, el planning anual o cuaderno de ruta con los contenidos especificados anteriormente. Este planning estará controlado por el Responsable del Plan, que lo hará llegar íntegro o en la parte que a cada uno corresponda, a todos los implicados en la ejecución.
COBERTURA	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las características del grupo de población que resulta beneficiario del plan y analizar hasta qué punto se están produciendo o no sesgos en la cobertura. 		<p>Sobre población atendida y características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Frecuencia de atención por sexo</u>: Personas que han sido atendidas de sexo "X" / N° total de personas atendidas. 		<ul style="list-style-type: none"> Confeccionar a principios de cada año de vigencia del plan, el planning anual o cuaderno de ruta con los contenidos especificados anteriormente. Este planning estará controlado por el Responsable del Plan, que lo hará llegar íntegro o en la parte que a cada uno corresponda, a todos los implicados en la ejecución.

TIPO DE EVALUACIÓN	OBJETIVOS	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	INSTRUMENTOS Y SOPORTES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	PROCEDIMIENTO
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> — Valorar la consecución de los objetivos propuestos en el plan. — Determinar posibles resultados del Plan y que no habían sido previstos en el mismo. 	Eficacia: grado de consecución de los objetivos marcados.	<ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje de éxitos: N° personas atendidas que lograr el objetivo marcado en su plan de intervención X100 / N° personas atendidas en el programa. 		SE especificará el tipo de metodología seleccionada para recoger la información necesaria de cada uno de los programas y/o medidas que serán evaluados, optando entre: <u>Modelo Experimental</u> , donde deberá especificarse qué instrumentos deberán aplicarse al inicio de la puesta en marcha del programa y una vez concluido el periodo de funcionamiento del mismo. Asimismo, deberá quedar concretado qué y cuántos sujetos entrarán a formar parte de la muestra del grupo experimental así como del grupo control.
IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> — Valorar los efectos o consecuencias derivadas del logro de los objetivos del plan sobre otros grupos de población. 	Efectividad: medida en que el plan, independientemente de los objetivos fijados, consigue algún efecto positivo.	<ul style="list-style-type: none"> — Efectos del programa sobre la calidad de vida de los familiares del usuario. 	<ul style="list-style-type: none"> — Soportes Documentales donde queda recogida la información que precisamos para construir los indicadores de evaluación (ver anexo, fichas n° 9 y 10). — Distintos instrumentos de investigación social: encuestas, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, informantes clave, etc (ver anexo, ficha n° 2). 	<u>Modelo cuasi-experimental</u> : selección de los instrumentos de recogida de información y concreción de los periodos temporales en que los mismos deberán ser aplicados al menos en el grupo experimental. <u>Modelo no experimental</u> : en primer lugar deberá concretarse si se dispone o no de grupo control, así como los momentos en que se realizará la recogida de información. Asimismo, deberá quedar especificado qué instrumentos se emplearán en cada caso.
ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> — Valorar el logro de los resultados en relación con los recursos (económicos) que se consumen. — Valorar el ajuste presupuestario de cada programa del plan. 	Eficiencia: relación existente entre los resultados obtenidos y los recursos empleados.	<ul style="list-style-type: none"> — Ajuste presupuestario: Gasto efectivo del programa "X" / Gasto presupuestado para el programa "X". 	<ul style="list-style-type: none"> — Plantillas presupuestarias (ver anexo, ficha n° 11) 	Diseñar la plantilla presupuestaria que permita comparar los gastos presupuestados y gastados anualmente.

VI.11. EL INFORME DE EVALUACIÓN

Toda evaluación deberá concluir con la elaboración de un informe que dé cuenta de la misma y de los principales resultados obtenidos. La longitud y contenidos de dicho informe variarán en función de si se trata de la evaluación anual o final del plan, aunque en ambos deberán recogerse siempre tanto valoraciones sobre los programas y actuaciones, como sugerencias o recomendaciones relativas a la ejecución del plan o de futuros, en caso de que se trate de la evaluación final.

A continuación se presenta una propuesta de los contenidos mínimos de un informe de evaluación anual y de un informe final de evaluación:

• Informe evaluación anual:

Lo más habitual es que durante los años de duración del plan, las evaluaciones que se realicen sean principalmente de implantación, permitiendo obtener de manera continua y actualizada información sobre el cumplimiento de lo planificado. La finalidad principal de estas evaluaciones será conocer en todo momento el estado del plan y poder adoptar de manera inmediata las correcciones o ajustes precisos para alcanzar al final del mismo el cumplimiento previsto.

Por estos motivos, el informe que se propone incide únicamente en los aspectos relativos a la implantación, siendo necesario incluir información adicional en caso de haber realizado otros tipos de evaluación.

Propuesta de contenidos mínimos del Informe⁵⁰:

1. Breve descripción del Plan
2. Cuadro sintético de implantación y seguimiento: se recomienda utilizar el siguiente formato, que permite obtener una idea global de la implantación de los programas y del grado de cumplimiento alcanzado.

Cuadro 41. Cuadro resumen de resultados de implantación y grado de cumplimiento

PROGRAMA	Nº medidas	IMPLANTACIÓN			CUMPLIMIENTO		
		Completa	Parcial	No imp	>100%	=100%	<100%

⁵⁰ Dichas propuestas están recogidas en el informe elaborado por el Servicio de Coordinación y Apoyo Técnico (2004). *Seguimiento y evaluación de planes sectoriales. Informe de situación en 2003*. Documento interno.

-
3. Comentario en detalle de los aspectos más destacados de la ejecución del Plan en el año.
 4. Recomendaciones relativas a la ejecución del Plan durante el año siguiente.

- **INFORME FINAL DE EVALUACIÓN:**

Este informe debe aglutinar la información resultante de las evaluaciones anuales del plan, así como los resultados de las evaluaciones realizadas tras la finalización del mismo.

Los contenidos mínimos que se proponen para dicho informe son:

1. **Descripción del plan**
2. **Fundamentación de la evaluación:** breve argumentación de las necesidades de evaluar el plan, haciendo alusión a las repercusiones del ámbito en el que nos encontramos —Servicios Sociales de la Administración Pública— sobre ésta.
3. **Objetivos perseguidos y tipos de evaluación realizados**
4. **Metodología empleada:** descripción del diseño de evaluación, especificando los instrumentos utilizados y los procedimientos seguidos para llevar a cabo la recogida y análisis de la información.
5. **Principales resultados** obtenidos en cada tipo de evaluación.
6. **Recomendaciones o propuestas** derivadas de la evaluación, orientadas a la realización de un nuevo plan.

Anexo Metodológico

- Ficha N° 1: Indicadores Demográficos Básicos
- Ficha N° 2: Técnicas de Investigación
- Ficha N° 3: Técnicas para el Estudio de las Causas
- Ficha N° 4: Ejemplo de Cronograma de un Programa
- Ficha N° 5: Ejemplo de Ficha de un Programa
- Ficha N° 6: Ficha para la Definición de Objetivos Operativos de Medidas
- Ficha N° 7: Ficha para la Descripción de los Recursos Necesarios para la Ejecución de una Medida
- Ficha N° 8: Modelo de “Cuaderno de Ruta” para la Evaluación de la Implantación
- Ficha N° 9: Modelo de Soporte Documental de un Programa para la Evaluación del Proceso y Resultados
- Ficha N° 10: Modelo de “Ficha de Evaluación Anual”
- Ficha N° 11: Modelo de Plantilla Presupuestaria por Programa para la Evaluación Económica

FICHA N° 1
INDICADORES DEMOGRÁFICOS BÁSICOS

A continuación se exponen algunos de los principales indicadores sociodemográficos que se pueden elaborar en la fase de análisis, para la contextualización de las características de la población hacia la que se dirige el plan. Por supuesto, éstos no son todos, ni tampoco los únicos y su utilización dependerá del sector que se trate.

Se trata de un número de “indicadores mínimos” que se pueden presentar sobre prácticamente cualquier sector de población y hacen referencia al número de personas que lo componen, su estructura y su dinámica, así como a los hogares en que se integran.

Sin embargo, hay que adaptarlos en cada caso y presentar indicadores complementarios relativos a otros aspectos: nivel educativo y formación, actividad económica, ocupación y paro, nivel de ingresos, situación residencial, estado de salud, participación social y política, etc.

En el cuadro siguiente aparecen resumidos los indicadores, la forma de cálculo y la fuente a partir de la que se pueden extraer los datos.

INDICADORES DE TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN		
Indicador y significado	Procedimiento de cálculo	Fuente de los datos
<u>Tamaño de la población (N)</u> Número de personas residentes definidas por las características que acotan el sector dado.	No es necesario ningún cálculo. Es un dato absoluto que se extrae directamente de la fuente, seleccionando de acuerdo a las características del sector.	Si se trata de un sector definido por la edad (mayores, menores, por ejemplo), la fuente es el Padrón Continuo. Si se trata de otro tipo de sector, habría que recurrir a fuentes o estudios específicos.
<u>Crecimiento de la población</u> Absoluto Diferencia entre el tamaño de la población en dos momentos del tiempo. Relativo Diferencia relativa entre el tamaño de la población en dos momentos del tiempo. Nota: el crecimiento de la población puede ser retrospectivo, es decir, comparando el momento temporal actual con un momento pasado; o prospectivo, esto es, comparando el momento actual con las proyecciones futuras de población, si se disponen.	Crecimiento absoluto: $\text{Cto. Abs.} = N(t) - N(t-x)$ Crecimiento relativo: $\text{Cto. Rel.} = \frac{[N(t1) - N(t2)]}{N(t2)} \cdot 100$ Donde: N(t1)= Tamaño población en momento actual. N(t2)= Tamaño población en momento temporal anterior.	Si se trata de un sector definido por la edad, la fuente es el Padrón Continuo y, para las comparaciones, hay que utilizar la misma fuente y usar los mismos criterios. Si se trata de otro tipo de sector, hay que procurar que las fuentes de datos en los dos momentos del tiempo sean las mismas (por ejemplo, un mismo estudio o encuesta en dos periodos) o, al menos, lo más parecidas posible, con el fin de que la comparación sea rigurosa.

INDICADORES DE ESTRUCTURA POR SEXO																										
Indicador y significado	Procedimiento de cálculo	Fuente de los datos																								
<p><u>Relación de masculinidad</u> Cociente relativo entre el número de hombres y mujeres. Nos proporciona el número de hombres que hay por cada 100 mujeres Nota: lo más adecuado es calcular este indicador en los distintos grupos de edad de la población.</p>	(N hombres / N mujeres) *100	Si se trata de un sector definido por la edad (mayores, menores, por ejemplo), la fuente es el Padrón Continuo. Si se trata de otro tipo de sector, habría que recurrir a fuentes o estudios específicos.																								
INDICADORES DE ESTRUCTURA POR EDAD																										
<p><u>Población por grupos de edad</u> Distribución de la población (N) en los distintos grupos de edad significativos. La distribución puede ser absoluta (número de personas) o relativa (porcentaje de personas en cada grupo de edad)</p>	<p>Es una tabla de distribución de frecuencias, donde figura para cada grupo de edad, el número absoluto y relativo de personas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Grupos de edad</th> <th>Números de personas</th> <th>% de personas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0-14</td> <td>N₁</td> <td>N₁/N</td> </tr> <tr> <td>15-24</td> <td>N₂</td> <td>N₂/N</td> </tr> <tr> <td>25-44</td> <td>N₃</td> <td>N₃/N</td> </tr> <tr> <td>45-64</td> <td>N₄</td> <td>N₄/N</td> </tr> <tr> <td>65-79</td> <td>N₅</td> <td>N₅/N</td> </tr> <tr> <td>+79</td> <td>N₆</td> <td>N₆/N</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>N</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table> <p>Dicha tabla se puede representar gráficamente, mediante un histograma. A partir de esta tabla, se pueden obtener asimismo, indicadores sintéticos como la edad media, la edad mediana o la edad moda.</p>	Grupos de edad	Números de personas	% de personas	0-14	N ₁	N ₁ /N	15-24	N ₂	N ₂ /N	25-44	N ₃	N ₃ /N	45-64	N ₄	N ₄ /N	65-79	N ₅	N ₅ /N	+79	N ₆	N ₆ /N	Total	N	100	Si se trata de un sector definido por la edad (mayores, menores, por ejemplo), la fuente es el Padrón Continuo. Si se trata de otro tipo de sector, habría que recurrir a fuentes o estudios específicos.
Grupos de edad	Números de personas	% de personas																								
0-14	N ₁	N ₁ /N																								
15-24	N ₂	N ₂ /N																								
25-44	N ₃	N ₃ /N																								
45-64	N ₄	N ₄ /N																								
65-79	N ₅	N ₅ /N																								
+79	N ₆	N ₆ /N																								
Total	N	100																								
<p><u>Relación de dependencia</u> Cociente entre el número de personas menores de 15 años y mayores de 64 sobre el número de personas de entre 15 y 64 años. Indica el número de personas "dependientes" sobre el total de personas "activas".</p>	<p>Menores 15 años + Mayores de 64 / Población entre 15 y 64 años Sus resultados pueden ofrecerse en términos absolutos (número de personas "dependientes" por cada persona "activa") o relativos (número de personas "dependientes" por cada 100 "activos"). En este último caso, el resultado se ha de multiplicar por 100.</p>	Si se trata de un sector definido por la edad (mayores, menores, por ejemplo), la fuente es el Padrón Continuo. Si se trata de otro tipo de sector, habría que recurrir a fuentes o estudios específicos.																								

INDICADORES DE ESTRUCTURA POR SEXO		
Indicador y significado	Procedimiento de cálculo	Fuente de los datos
<u>Número de hogares</u> Hogares formados por la población acotada.	No es necesario ningún cálculo. Es un dato absoluto que se extrae directamente de la fuente, seleccionando de acuerdo a las características del sector.	Padrón continuo. Censo de Población.
<u>Tamaño medio del hogar</u> Número medio de personas que tiene cada hogar	Tamaño de la población (N) / Número de hogares	Padrón continuo. Censo de Población.
<u>Tipología de hogares</u> Distribución de los hogares por tipo, atendiendo a su estructura. Nota: la tipología de hogares ha de adaptarse a las posibilidades que proporcione la fuente de la que se extraen los datos.	La tipología se ha de presentar en una tabla de frecuencias, donde se observe la distribución absoluta de los hogares en los distintos tipos y también la frecuencia relativa. Así mismo, dicha tabla puede presentarse gráficamente en un histograma.	Padrón continuo. Censo de Población.

FICHA N° 2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

INDICADORES SOCIALES

DESCRIPCIÓN

Son medidas que sirven para conocer de forma sintética aspectos de la realidad social.

APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN

Descripción de la población, de factores de riesgo o necesidades sociales de un área o territorio y su representación gráfica. También pueden servir para describir o evaluar el funcionamiento de un programa, su grado de consecución, cobertura...

DESARROLLO

Selección: escoger los indicadores que mejor describan a la población objetivo, los factores de riesgo o las necesidades sociales. Generalmente son de carácter sociodemográfico y socioeconómico. Han de tenerse en cuenta algunos criterios a la hora de seleccionarlos:

- Utilidad: que la información que proporcionen sea de utilidad técnica y política, para la mejor toma de decisiones.
- Fiabilidad: que midan de forma precisa lo que pretenden sintetizar.
- Facilidad: que la información necesaria para su construcción sea accesible y fácil de obtener.

Construcción: seleccionar las fuentes de datos secundarios (censos, padrones, encuestas, estudios...) a partir de las que se obtienen las estadísticas o la información, y traducirlas en términos "indicativos", es decir, en mediciones expresadas como porcentajes, tasas, ratios, etc., y referidos al territorio.

Representación: mostrar en un mapa los indicadores de los distintos territorios o áreas que lo componen, de forma que se observen con claridad las diferencias. Generalmente se utilizan tramas, colores o símbolos que marquen los distintos grados de intensidad de cada indicador.

DIFICULTADES

Disponer de estadísticas fiables y actualizadas sobre determinadas materias.
Traducir los datos y estadísticas en indicadores adecuados.

VENTAJAS

Además de la foto fija que obtenemos de la situación, se puede realizar un seguimiento de los indicadores en el tiempo para observar cómo evolucionan los problemas o los riesgos sociales

ENCUESTAS A LA POBLACIÓN
DESCRIPCIÓN
Aplicar un cuestionario a una muestra de población en un área o territorio dado.
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
Cuantificar, describir y explicar la dimensión sentida y la dimensión expresada de las necesidades sociales.
DESARROLLO
<ol style="list-style-type: none"> 1) Diseño de la muestra: seleccionar la muestra de la población hacia la que se dirige el estudio. 2) Diseño del cuestionario: elaborar las preguntas que se van realizar, teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen, la forma en que se va a aplicar el cuestionario y las características de la población a la que se dirige. Se aconseja realizar un pre-test a una muestra pequeña antes de la siguiente fase para perfeccionar las preguntas. 3) Trabajo de campo: aplicar el cuestionario a la muestra seleccionada. Según la forma en que se aplique, puede ser una encuesta presencial, una encuesta telefónica o una encuesta postal. Para el estudio de las necesidades se aconseja la utilización de la encuesta presencial, realizada mediante entrevista personal y a través de encuestadores profesionales y entrenados en las habilidades necesarias. 4) Explotación: una vez codificados, grabados los datos y depurados, se puede proceder a su explotación y análisis estadístico, atendiendo al plan y los objetivos trazados.
DIFICULTADES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Es una técnica que tiene un elevado coste y que requiere un plazo de tiempo amplio. 2. Exige que los responsables de su puesta en práctica tengan unos mínimos conocimientos previos al respecto, así como una supervisión muy intensa en su desarrollo. 3. En los servicios sociales, a menudo hay dificultades adicionales, dadas las condiciones personales y sociales peculiares que tienen algunos sectores (niños, discapacitados, inmigrantes, enfermos mentales crónicos, etc...). 4. En servicios sociales además, suele resultar muy difícil definir una muestra representativa, pues a menudo no se cuenta con el "universo" de referencia.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — Permite identificar y cuantificar los problemas/necesidades de forma específica, así como analizar las relaciones entre las variables que intervienen en su determinación. — La realización de encuestas periódicas permite hacer un seguimiento en el tiempo de los problemas/necesidades.

INFORMANTES-CLAVE
DESCRIPCIÓN
Obtener información de personas cuya posición les permite tener un conocimiento privilegiado del ámbito de estudio.
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
Conocer las necesidades de la población, la cobertura de los servicios, principales problemas, propuestas de mejora, a través de las percepciones, conocimientos y opiniones de los informantes.
DESARROLLO
<ol style="list-style-type: none"> 1) Selección de informantes: de acuerdo a los objetivos que se persigan, se seleccionan personas claves en la comunidad o en la organización de los servicios que puedan aportar información relevante (profesionales, directores de programas, gerentes de empresas de servicios, cargos políticos, técnicos de la administración, líderes de asociaciones o grupos comunitarios, etc.) 2) Selección de técnicas para la recogida de la información: por regla general, se suelen realizar entrevistas en profundidad, aunque si el número de personas a entrevistar es numeroso o se desea mayor representatividad, se puede utilizar un cuestionario. 3) Elaboración del guión de preguntas: los objetivos se han de operativizar en un guión de preguntas estructurado, que será la base de la entrevista en profundidad o del cuestionario. 4) Aplicación: en función de la técnica que se haya seleccionado se aplicará de una forma u otra. En caso de entrevista en profundidad, el guión sirve de base para la entrevista, pero en este caso hay intercambio, se puede profundizar en los temas que mejor conozca el entrevistado o aclarar las opiniones vertidas. En caso de un cuestionario, éste se puede enviar por correo, realizar una reunión para que se rellene u otra alternativa. 5) Análisis: una vez aplicadas las técnicas a los informantes, la información recogida a través de las entrevistas o cuestionarios ha de ser analizada mediante técnicas de análisis del discurso o análisis de textos, y sus resultados se han de sintetizar en un informe.
DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> — Seleccionar a los informantes más adecuados. — Que los informantes atiendan y se interesen por el estudio que se les presenta. — La aplicación de las entrevistas en profundidad debe realizarse por personas que tengan un conocimiento y experiencia mínimos de su técnica.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — Los informantes pueden ofrecer distintas perspectivas de la situación, derivadas de su conocimiento concreto de la realidad.

GRUPO DE DISCUSIÓN
DESCRIPCIÓN
Selección de un grupo de personas que dialogan sobre un tema, y cuyos discursos son analizados.
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
Se utiliza para identificar problemas/necesidades, comprender su génesis y analizar el discurso sobre la realidad que tiene el estrato que representan los sujetos reunidos en el grupo.
DESARROLLO
<p>Están compuestos por un grupo pequeño de personas (entre 8 y 10), sin relación entre sí, homogéneos en edad, estatus social, nivel cultural, etc., para facilitar la interacción entre sus miembros. El grupo es orientado por un moderador con experiencia en este tipo de grupos y cierta empatía. En la selección de las personas y en el desarrollo de la dinámica es necesario seguir una serie de reglas (Ortí, 1986: 182-183):</p> <ul style="list-style-type: none"> — El contacto con las personas que forman el grupo tiene que realizarlo alguien distinto al moderador. Ha de ser lo más aséptico posible y el individuo seleccionado ha de saber lo menos posible de la investigación y sus objetivos, con el fin de que no prefabrique opiniones. — El local de reunión debe ser un sitio agradable y sin ruido, la mesa pequeña y baja y la disposición de las mesas no debe determinar ninguna preeminencia en las condiciones de diálogo. — La reunión comienza con la intervención del moderador, que presenta “el tema” sobre el que versará la discusión. Una vez comenzada la discusión, el moderador ha de intervenir lo menos posible. — Las sesiones duran entre una hora y hora y media. — El número de grupos necesarios depende de los objetivos marcados, del tamaño de la población y del grado de consenso entre los grupos. — El discurso completo del grupo es grabado y transcrito para ser analizado e interpretado.
DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> — Por su carácter y especialidad, esta técnica ha de ser aplicada por profesionales experimentados, así como su análisis debe ser realizado por expertos en análisis cualitativo.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — Esta técnica permite emerger creencias, expectativas, proyección de deseos, resistencias y temores, así como las emociones básicas, los conflictos y las normas sociales dominantes vinculadas al tema, que no es posible conocer a través de otras técnicas (Ortí, 1986: 181).

GRUPO DELPHI
DESCRIPCIÓN
<p>Consulta de opinión respecto de las necesidades/problemas a un grupo de personas mediante cuestionarios sucesivos, cada uno de los cuales se formula a partir de las respuestas dadas al precedente, de forma que la consulta termina cuando se alcanza un consenso o cuando la información obtenida es suficiente.</p>
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
<p>Conocer la opinión de algunas personas relevantes sobre los problemas o necesidades. Se distingue de la técnica de los "informantes-clave" en que es una técnica de grupo, que permite a los componentes del mismo llegar a un consenso sin que haya habido discusión entre ellos.</p>
DESARROLLO
<p>1) Selección del grupo: es una técnica recomendada para recabar opinión "cualificada" de determinados expertos. El número de componentes adecuado es de 30-40 personas, dependiendo de que el grupo sea más o menos homogéneo.</p> <p>2) Aplicación: se desarrolla mediante cuestionarios sucesivos, siendo tres un número prudencial.</p> <ul style="list-style-type: none"> — El primer cuestionario se realiza a través de una pregunta de tipo general tal como: <i>"Enumere los problemas que considere más importantes para las personas mayores que residen en su comunidad, sean problemas de naturaleza física, psicológica o social"</i>. El análisis de este primer cuestionario consiste en agrupar los problemas por temas, recogiendo las distintas definiciones del problema aportadas por los participantes. — En el segundo cuestionario se pide a los participantes que muestren su acuerdo o desacuerdo sobre cada uno de los problemas, que los clasifiquen por orden de importancia y seleccionen los más importantes. El análisis de las respuestas debe ser un resumen de los problemas prioritarios y los comentarios recibidos, con las puntuaciones obtenidas. — En el tercer y último cuestionario los participantes revisan sus respuestas y se pronuncian sobre la importancia de cada ítem y de las puntuaciones obtenidas por cada uno. El procedimiento de análisis es el mismo que el anterior, y tendrá carácter conclusivo.
DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> — Al ser un proceso largo, es importante asegurarse al escoger a los componentes del grupo que tienen disponibilidad e interés para llegar hasta el final, pues el proceso puede durar entre mes y medio y dos meses.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — Permite reunir a individuos que poseen una información de primer orden, aún no disponible en la literatura, sin necesidad de que se desplacen para transmitirla (Pineault y Dave-luy, 1987: 176).

GRUPO NOMINAL
DESCRIPCIÓN
Técnica de grupo que tiene como objetivo identificar los problemas y las necesidades y clasificarlas por orden de importancia.
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
Conocer las principales necesidades, identificar los problemas y ordenarlos por orden de importancia, de cara a la programación.
DESARROLLO
<p>Un grupo nominal está formado por individuos que no se comunican entre sí, se basa en la idea de que la reflexión en silencio es mejor para generar ideas, más productiva para el estudio de las dimensiones de un problema y para la calidad de las sugerencias, comparativamente a un grupo que interactúa (Pineault y Daveluy, 1987: 180):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Selección de participantes: dependiendo de los objetivos del grupo, se seleccionan entre 7-10 personas entre la población, los usuarios, los profesionales, etc., que no sean muy heterogéneas entre sí. 2) Aplicación: el grupo es convocado y dirigido por un animador, encargado de aplicar la metodología. La técnica se desarrolla mediante un proceso estructurado de intercambio de información que parte de la redacción de una pregunta general. La reunión sigue las siguientes fases: <ul style="list-style-type: none"> — Redacción de ideas en silencio: una vez el animador ha presentado la pregunta, se pide a cada participante que responda por escrito con frases breves. — Enunciado de ideas: de forma ordenada se pide que cada participante enuncie una de las ideas contenidas en su lista. El animador va anotándolas y continúa así hasta agotarlas. — Periodo de discusión: con el fin de clarificar, añadir, justificar o eliminar algunas ideas. Cada ítem se analiza de forma ordenada y se agrupan por enunciados que tratan de un mismo tema. — Votación sobre la importancia de los ítem: a partir de la lista total se pide a cada participante que seleccione de 5 a 9 necesidades/problemas, de acuerdo a los criterios definidos previamente o acordados por el grupo. <p>En la mayoría de los casos, el procedimiento finaliza con la recogida de los votos, aunque también es posible obtener un juicio más claro mediante una última discusión de los resultados y después haciendo una votación final.</p>
DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> — La utilización de esta técnica requiere una experiencia previa en su aplicación para alcanzar los resultados óptimos.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — En una única sesión y con un solo grupo de trabajo es posible consensuar una lista tentativa de los principales problemas y necesidades, ordenadas de acuerdo a su prioridad o importancia.

GRUPOS FOCALIZADOS
DESCRIPCIÓN
Técnica de grupo que tiene como finalidad el análisis y diagnóstico de los problemas/necesidades y la generación de propuestas para su solución.
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
Permite trabajar a fondo los temas, analizando la situación, ofreciendo un diagnóstico y unas propuestas o soluciones alternativas a los problemas/necesidades señaladas.
DESARROLLO
<p>1) Selección de participantes: por su carácter, son grupos adecuados para profesionales, técnicos y personal del sistema. Se forman grupos de 8-12 personas, atendiendo en su selección a criterios de representatividad, procurando que se encuentren representados la mayor parte de los profesionales del sistema, en sus distintos niveles, funciones y responsabilidades. Es preferible que en los grupos se mezclen distintos perfiles, aunque no distintos niveles de responsabilidad. El número de grupos necesarios depende de la amplitud del sistema y del número de profesionales que forman parte del mismo.</p> <p>2) Aplicación: el método y los temas de análisis escogidos han de ser los mismos en todos los grupos. Uno de los miembros del grupo hará las funciones de coordinador y se encargará de moderar las reuniones y aplicar la metodología desarrollada al efecto.</p> <p><i>Dado que los objetivos de estos grupos requieren análisis en profundidad, suelen ser necesarias varias sesiones, cuyo número dependerá de la cantidad y la complejidad de los temas de análisis. La duración de las reuniones suele ser larga, entre 2 y 3 horas. Es conveniente que se fijen desde el principio las sesiones que se van a desarrollar y la metodología de trabajo.</i></p> <p>Como resultado de las sesiones de trabajo, los componentes del grupo, a través de su coordinador, irán sintetizando los resultados de cada una, de forma ordenada y de acuerdo a la metodología trazada. Al final de todas las sesiones, el grupo tiene que haber elaborado un documento final de consenso con las conclusiones alcanzadas y las propuestas.</p>
DIFICULTADES
— La principal dificultad está en la selección de los participantes, puesto que para formar parte de estos grupos han de estar dispuestos a una dedicación de tiempo y de esfuerzos considerables durante un periodo dilatado de tiempo (entre 1 y 2 meses).
VENTAJAS
<p>— Esta técnica tiene la principal ventaja de que permite recoger los conocimientos y la experiencia de los profesionales que trabajan en un determinado ámbito, que son de gran valor, sobre todo cuando las investigaciones más académicas o empíricas no están suficientemente desarrolladas.</p> <p>— Es de gran utilidad como técnica para canalizar la participación de aquellos que se van a ver implicados en la aplicación de los planes.</p>

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD
DESCRIPCIÓN
<p>Consiste en la realización de un cuestionario abierto a una persona seleccionada con el fin de recabar sus opiniones, conocimientos o perspectivas sobre un aspecto de la realidad.</p>
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN
<p>La entrevista en profundidad (o entrevista semiestructurada) se puede utilizar para recabar información, opiniones, conocimientos, percepciones, etc., de informantes-clave, pero también puede aplicarse a la población (entrevistas a un sector de población, a usuarios de servicios, etc.) o como técnica para realizar estudios de caso o historias de vida, que pueden resultar de utilidad en el proceso de planificación.</p>
DESARROLLO
<ol style="list-style-type: none"> 1) Elaboración del guión de preguntas: el entrevistador debe llevar un cuestionario preparado con preguntas abiertas. Las preguntas deben ser lo más concretas posibles para evitar respuestas vagas o ambiguas. Deben estar agrupadas por temas y ordenadas de acuerdo al desarrollo de la entrevista. Las preguntas pueden ser de dos tipos: de opinión o de recabar información. Es conveniente evitar preguntas que impliquen posicionamientos morales. El guión de preguntas debe cubrir adecuadamente los objetivos que se pretenden alcanzar por medio de la entrevista. 2) Contacto con el entrevistado y lugar de la entrevista: precisar una cita con el entrevistado en la hora y lugar que mejor le convenga al mismo, procurando que sea un lugar tranquilo y sin distracciones. 3) Desarrollo de la entrevista: las entrevistas suelen tener una duración media de unos 45 minutos. Por lo general, se suelen grabar, aunque es preciso contar con el consentimiento previo del entrevistado. Su grabación posibilita la transcripción posterior para su análisis. Las entrevistas en profundidad tienen una estructura flexible, aunque suelen tener cuatro partes (Coller, 2000: 83-84): <ul style="list-style-type: none"> — Presentación: que hace el entrevistador, donde explica qué se está estudiando, con qué objetivo, por qué se le ha seleccionado, qué temas se van a tratar y su duración aproximada. — Introducción: compuesta por preguntas que contribuyan a romper el hielo y a garantizar la buena comunicación entre el entrevistado y el entrevistador. — Desarrollo: el entrevistador va desarrollando, de forma flexible, las preguntas del guión establecido, hasta agotar todos los temas planteados. — Conclusión: agradecimiento y despedida. Se puede reservar alguna pregunta comprometida para este momento.
DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> — La persona que ponga en práctica esta técnica debe ser un buen entrevistador con experiencia. — A veces puede ser difícil contactar con determinados entrevistados o informantes.
VENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> — Permite recoger información para realizar un análisis cualitativo, complementando otras técnicas de corte cuantitativo, para avanzar en la comprensión y explicación de los fenómenos.

FICHA Nº 3
TÉCNICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS CAUSAS

DIAGRAMA CAUSA-EFECTO
DIAGRAMA DE ESPINA DE PESCADO O GRÁFICO DE ISHIKAWA

DESCRIPCIÓN

Es un método gráfico de análisis que permite obtener un cuadro detallado, sencillo y de fácil visión de las posibles causas de un problema.

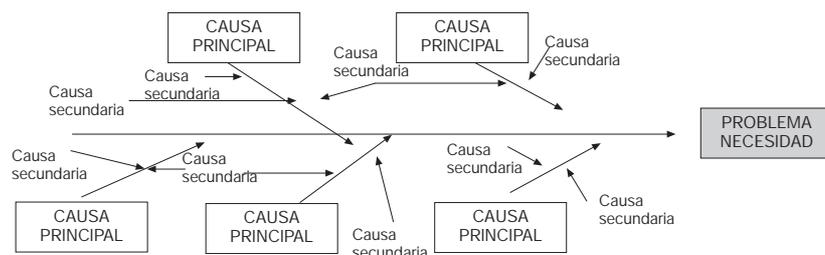
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN

Este método es útil en la fase de análisis para investigar sobre las causas de los problemas o necesidades.

DESARROLLO

La construcción de este diagrama se realiza en un grupo, siguiendo una serie de pasos:

- La necesidad o problema es el EFECTO que se desea resolver. Trazar una línea horizontal que termine en punta de flecha, dibujando a partir de esta última un rectángulo y dentro de éste el efecto.
- Se hace una lista de causas posibles, mediante técnicas como el brainstorming o similar. A continuación se ordenan, estratifican y clasifican estas posibles causas.
- Sobre la línea horizontal se hacen incidir otras inclinadas (ramas o causas principales), todas ellas formando una figura similar a una "espinas de pescado". En los extremos de cada una de estas líneas se escriben las causas principales, dentro de rectángulos.
- A continuación se determinan las causas secundarias y menores, que son las que dan lugar a las causas principales. Se agrupan alrededor de la causa principal, concurriendo en ella mediante líneas terminadas en flecha. Se deben buscar el mayor número posible de causas, no descartando ninguna mientras no sea analizada.
- Una vez determinadas todas las causas, se procede al análisis exhaustivo de todas ellas, con el fin de ir seleccionando aquellas que son más probables y sobre las que es necesario tomar acciones.



DIFICULTADES

- El grupo que trabaje el diagrama ha de ser heterogéneo para aumentar creatividad e incluir perspectivas distintas del problema.
- El diagrama ha de ser conciso y no tener más de 6 ó 7 causas principales, el resto deberían estar conectadas mediante ramificaciones.
- Si se prevé que habrá gran cantidad de causas, se debe subdividir el problema en sub-problemas y representar cada uno en hojas independientes.

VENTAJAS

- Es una técnica sencilla y de gran claridad visual, que permite reflexionar sobre dichas causas, relacionarlas entre sí, seleccionarlas y jerarquizarlas, para después diseñar programas de intervención que incidan en ellas.

DIAGRAMA CAUSA-EFECTO TÉCNICA DEL ÁRBOL DE CAUSAS Y EFECTOS

DESCRIPCIÓN

Es una técnica muy sencilla que sirve para analizar y representar gráficamente las causas y los efectos de un problema.

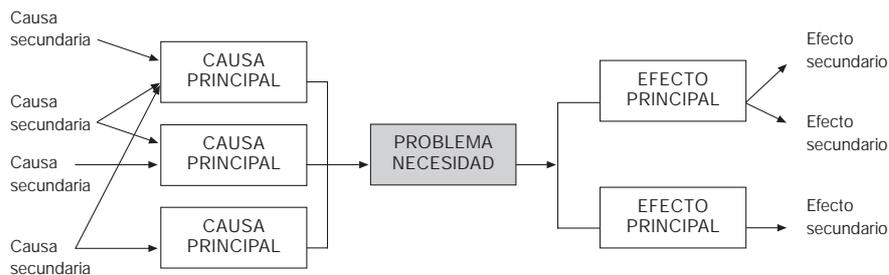
APLICACIONES EN PLANIFICACIÓN

Este método es útil en la fase de análisis para investigar sobre las causas de los problemas o necesidades.

DESARROLLO

La construcción del diagrama se realiza en grupo, siguiendo una serie de pasos:

- En el centro de una hoja grande se anota el problema o necesidad que se desea estudiar y se encierra en un rectángulo.
- A la izquierda (o arriba) del mismo se anotan las posibles causas que pueden originar el problema. A la derecha (o abajo) se anotan los efectos que produce el problema.
- Se analizan a continuación las causas secundarias y los efectos de segundo orden.
- Una vez construido el árbol de causas y efectos, se señalan las causas y los efectos más importantes sobre los que es posible intervenir.



DIFICULTADES

- El grupo que trabaje el diagrama ha de ser heterogéneo para aumentar creatividad e incluir perspectivas distintas del problema.
- El diagrama ha de ser conciso y no tener más de 6 ó 7 causas principales, el resto deberían estar conectadas mediante ramificaciones.
- Si se prevé que habrá gran cantidad de causas, se debe subdividir el problema en subproblemas y representar cada uno en hojas independientes.

VENTAJAS

- Es una técnica sencilla y de gran claridad visual, que permite reflexionar sobre dichas causas, relacionarlas entre sí, seleccionarlas y jerarquizarlas, para después diseñar programas de intervención que incidan en ellas.

**FICHA N° 4
EJEMPLO DE CRONOGRAMA DE UN PROGRAMA**

PROGRAMA:	PLAN DE...
	Denominación del programa

MEDIDAS / ACTIVIDADES	OBJETIVO OPERATIVO	TEMPORALIZACIÓN				RESPONSABLES	IMPLICADOS
		2004	2005	2006	2007		
Medida 1	Objetivo operativo de la medida						
Actividad 1.1.							
Actividad 1.2.							
Actividad 1.3.							
Medida 2	Objetivo operativo de la medida						
Actividad 2.1.							
Actividad 2.2.							

**FICHA N° 5
EJEMPLO DE FICHA DE UN PROGRAMA**

PLAN DE:			
PROGRAMA:			
Responsable (QUIÉN)			
Fundamentación (POR QUÉ)			
Descripción (QUÉ)			
Destinatarios (PARA QUIÉN)			
Ámbito territorial (DÓNDE) (en su caso)			
Objetivo/s específico/s (PARA QUÉ)			
Medidas que incluye el Programa (CÓMO)	Objetivos operativos	Responsables e implicados	Calendario de ejecución de la medida
Medida 1			
Medida 2			
Medida 3			
Etc.			
7. Presupuesto (CON QUÉ)			

FICHA N° 6
FICHA PARA LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS OPERATIVOS DE MEDIDAS

DENOMINACIÓN DE LA MEDIDA		
ACTIVIDADES, PRESTACIONES O ATENCIONES QUE PROCURA (QUÉ)		CUANTIFICACIÓN ¿Cuánto se va a hacer?
POBLACIÓN DESTINATARIA (QUIÉNES)		CUANTIFICACIÓN ¿A cuántos va destinada?

FICHA N° 7

FICHA PARA LA DESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA MEDIDA

A. RECURSOS ESPECÍFICOS DE LA MEDIDA		B. OTROS RECURSOS DEL PROGRAMA ASIGNADOS A LA MEDIDA	
DESCRIPCIÓN	COSTES	DESCRIPCIÓN	COSTES
HUMANOS Y TÉCNICOS	<input type="text"/>		<input type="text"/>
MATERIALES	<input type="text"/>		<input type="text"/>
MONETARIOS	<input type="text"/>		

INSTRUCCIONES FICHA N° 8

- El primer recuadro está destinado a la identificación:
 - En la primera fila, y de acuerdo con la metodología adoptada en el diseño del respectivo Plan, se escribirá el nombre bien de la Estrategia, bien del Área de intervención, en caso de que proceda.
 - En la segunda línea irá el nombre del Programa, se confeccionará una ficha por programa, así mismo, se expresará el nombre de la unidad responsable de su ejecución.
 - Si el programa está subdividido en medidas, esto se reflejará en la tercera línea.
 - En la cuarta línea se recogerá el objetivo/s operativo/s (o de cobertura) que está previsto alcanzar en el año.

- El segundo recuadro está destinado al desglose de las actividades que es necesario poner en marcha para alcanzar el objetivo/s del año en la medida:
 - En la primera columna se describirán brevemente estas actividades (p.e.: para la creación de plazas a través de la contratación de servicio público será necesario preparar los pliegos de condiciones, publicar las bases, seleccionar los candidatos, comprobar el cumplimiento de los requisitos, contratar y comprobar la puesta en funcionamiento).
 - En la segunda columna se señalará (x) la previsión de la fecha en la que tienen que realizarse cada uno de estos pasos.
 - En la columna "Responsable" se indicará la persona encargada de llevar a cabo cada actividad.
 - En las columnas correspondientes a los balances parciales se reflejará si las actividades previstas han sido realizadas o no. En este último caso, se fijarán nuevas fechas de cumplimiento en los meses que restan hasta el final del año y, en su caso, se reflejarán las correspondientes observaciones. Estas anotaciones se pueden realizar a mano, ya que el Cuaderno de ruta está concebido como un planning anual o agenda, y es un único documento para todo el año.

INSTRUCCIONES FICHA N° 9

- Soporte documental que permite realizar un seguimiento de las actuaciones desarrolladas con cada uno de los usuarios de un programa.
- La finalidad del mismo es, según el tipo de variable, tanto contabilizar mensualmente las actuaciones como registrar en qué momento temporal tuvo lugar. De este modo, en unos casos será necesario marcar un aspa en la cuadrícula del mes correspondiente en que tuvo lugar la actuación (ej. mes en que se produjo baja en el programa), mientras que en otros será preciso poner un número concreto en cada mes en que se llevó a cabo la actuación (ej. n° de sesiones de asesoramiento jurídico realizadas cada mes).
- A partir de las fichas de cada uno de los usuarios del programa, es posible contabilizar y obtener indicadores de evaluación del proceso y de resultados.

FICHA N° 10
MODELO DE “FICHA DE EVALUACIÓN ANUAL”

PLAN
Evaluación año

ESTRATEGIA/AREA:
Responsable:
Objetivo/s General o específicos:

PROGRAMA	Responsable	Medida	Objetivo operativo	Nivel de ejecución	Indicador de cumplimiento	Observaciones

INSTRUCCIONES FICHA N° 10

- El primer recuadro está destinado a la identificación:
 - En la primera fila, y de acuerdo con la metodología adoptada en el diseño del respectivo Plan, se escribirá el nombre bien de la Estrategia, bien del Área de intervención, cuando proceda.
 - En la segunda línea irá el nombre de la unidad o centro directivo responsable de su ejecución.
 - En la tercera línea se recogerán los objetivos generales a los que responde en general la estrategia, o que se hubieran señalado en este área.

- El segundo recuadro está destinado a recoger las metas alcanzadas en el año, en cada uno de los programas y medidas en que éste estuviera desglosado:
 - En la primera columna se escribirá el nombre de los programas comprendidos en la estrategia o área.
 - En la segunda columna la denominación de la unidad responsable de su cumplimiento.
 - En la tercera, las medidas si hubiere.
 - En la cuarta columna, los objetivos operativos que estaba previsto alcanzar en el año.
 - En la quinta, se describirán, de forma sintética, los logros alcanzados en relación al objetivo previsto.
 - De acuerdo con lo expresado en los dos cuadros anteriores o, si fuera necesario, en comparación con la cobertura existente en la situación de partida, se expresará, en %, el grado o nivel de cumplimiento alcanzado en el año.
 - La columna de observaciones puede utilizarse para reflejar cualquier circunstancia que haya influido en la no implantación del programa, o en el no cumplimiento de todas o alguna de las medidas, así como los cambios o modificaciones que se hubieran producido en el año, o los que sería aconsejable introducir en el siguiente.

FICHA Nº 11
MODELO DE PLANTILLA PRESUPUESTARIA POR PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA

PLAN
 Evaluación año

PROGRAMA	2003		2004		2005	
	Presupuestado	Gastado	Presupuestado	Gastado	Presupuestado	Gastado
I.						
II.						
III.						
IV.						
V.						
(...)						
TOTAL PRESUPUESTO AÑO						
PRESUPUESTO ESTIMADO 2003-2005 (TODOS LOS PROGRAMAS): _____ EUROS						
PRESUPUESTO GASTADO 2003-2005 (TODOS LOS PROGRAMAS): _____ EUROS						

Índice de Cuadros

ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1: Concepto de planificación	18
Cuadro 2: El proceso de planificación	21
Cuadro 3: Tipos de planes.....	22
Cuadro 4: El proceso de planificación y los planes	25
Cuadro 5: Esquema básico de contenidos de un plan.....	25
Cuadro 6: Propuesta de fases en el proceso de elaboración de un plan	31
Cuadro 7: Esquema del proyecto del Plan Integral de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Madrid, 2005-2008.	34
Cuadro 8: Zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, Decreto 109/1998.	41
Cuadro 9: Zonificación de Servicios Sociales 1998.....	41
Cuadro 10: Ejemplo de mapa temático sobre la población para el sector de infancia y adolescencia.	42
Cuadro 11: Técnicas para el estudio de las necesidades de la población.....	43
Cuadro 12: Comparación entre necesidades, demanda y servicios.	51
Cuadro 13: Plantilla para la valoración de problemas / necesidades.	61
Cuadro 14: Identificación de recursos y medios de acción.	62
Cuadro 15: Esquema para la identificación de recursos a partir de los problemas o necesidades identificados en el análisis y valorados en el diagnóstico. ...	62
Cuadro 16: Identificación de recursos según sus fuentes y disponibilidad.	63
Cuadro 17: Plantilla para la valoración de los recursos y medios de acción.....	64
Cuadro 18: Prioridades de intervención y de investigación según la importancia del problema y la capacidad de los recursos/medios para resolverlos. ...	64
Cuadro 19: Los niveles operacionales de la planificación.....	67
Cuadro 20: Niveles, instrumentos y objetivos.....	68

Cuadro 21: Niveles de la planificación e instrumentos.....	68
Cuadro 22: Contenidos de los distintos niveles de la programación en función de las preguntas que es necesario responder.....	71
Cuadro 23: Guión esquemático de contenidos de un plan sectorial de servicios sociales.....	72
Cuadro 24: Ejemplo de cronograma para un plan sectorial de servicios sociales.....	74
Cuadro 25: Ejemplos de cuadros presupuestarios para un plan sectorial de servicios sociales.....	75
Cuadro 26: Componentes de los programas dentro de un plan sectorial de servicios sociales.....	76
Cuadro 27: Componentes de las medidas, dentro de un plan sectorial de servicios sociales.....	77
Cuadro 28: Características definitorias de la Evaluación.....	90
Cuadro 29: Fases del proceso de planificación y el lugar de la Evaluación.....	91
Cuadro 30: El papel de la Evaluación en el proceso de planificación.....	95
Cuadro 31: Síntesis del diseño de evaluación y seguimiento.....	96
Cuadro 32: Pasos a seguir en el diseño de Evaluación y Seguimiento.....	98
Cuadro 33: Objetivos y tipos de evaluación.....	99
Cuadro 34: Recursos del programa y niveles de implantación.....	103
Cuadro 35: Correspondencia de criterios evaluativos con tipo de evaluación.....	110
Cuadro 36: Fases para emitir un juicio de valor en el proceso de evaluación.....	111
Cuadro 37: Ficha de seguimiento del Programa de Atención Social a Inmigrantes del Plan Regional de Inmigración.....	117
Cuadro 38: Modelos de Evaluación de Resultados y de Impacto.....	119
Cuadro 39: Ventajas e inconvenientes de la Evaluación interna / externa.....	122
Cuadro 40: Cuadro resumen sobre los distintos tipos de evaluación.....	123
Cuadro 41: Cuadro resumen de resultados de implantación y grado de cumplimiento.....	125



Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, A; Castillo, A. & Tous, D. (1999): *Administración de organizaciones, Fundamentos y aplicaciones*, Madrid, Pirámide.
- Alegre i Valls, L.; Casado i Martínez, N. (2001): *Guía para la redacción de un Plan municipal de Accesibilidad*, Madrid, Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía.
- Alemán, C; García, M. (1999): *Fundamentos de bienestar social*, Tirant lo Blanch.
- Álvarez, V. (2002): *Diseño y evaluación de programas*, Madrid, Eos.
- Alvira, F. (2001): *Guía para la elaboración de Planes locales de prevención de las drogodependencias*, Madrid, Comunidad de Madrid, Agencia Antidroga.
- Alvira, F; Cruz, A; Blanco, F. (1999): *Los problemas, necesidades y demandas de la población con discapacidad auditiva en España: una aproximación cualitativa*, Madrid, IMSERSO.
- Alvira, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas, Cuadernos Metodológicos, nº 2*, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ander Egg, E.; Aguilar, M.J. (1999): *Diagnóstico Social*, Madrid Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas.
- Ander-Egg, E. (1989): *Introducción a la planificación*, Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- Ander-Egg, E. (1981): "El trabajo social en los servicios sociales", en *Organización y Administración de los Servicios Sociales*, Madrid, Marsiega.
- Área Gab estudios y aplicaciones (1988): *Estudio de necesidades sociales de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social.
- Asociación UNICEF-España (1988): *Necesidades básicas de la infancia española*, Centro de Documentación Infancia Española.
- Ayuntamiento de Madrid (2000): *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres del municipio de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid, Área de Promoción de la Igualdad y el Empleo.
- Ayuntamiento de Madrid (1989): *Las necesidades sociales en el municipio de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid, Área de Servicios Sociales.
- Ballester, L. (1988): "Marco conceptual para el análisis de las necesidades sociales", *Cuadernos de Trabajo Social*, Madrid, Escuela de Trabajo Social, Universidad Complutense.
- Bañón, R (2003): *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos.

-
- Bradshaw, J. (1983): *Una Tipología de la Necesitat social*, Barcelona, Generalitat Catalunya.
- Carmena, G. (1990): *Estudio de las necesidades de la infancia en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa.
- Carretero, A. (1997): "Evaluación de Programas en intervención social", *Documentos de Trabajo Social*, nº 10, págs. 87-108.
- Casas, F. (1996): "Funciones sociales de la evaluación", *Intervención Psicosocial*, Vol. V, nº 14, págs. 43-52.
- Casado, D; Guillén, E. (2001): *Manual de servicios sociales*, CCS.
- Chacón, F. (1989): "Necesidad social y servicios sociales", *Papeles del Psicólogo*, nº 41-42, pp. 18-24.
- Chacón, F; Barrón, A.; Lozano, P. (1989): "Utilidad de los indicadores sociales en los programas de intervención psicosocial", *Cuadernos de Acción Social*, nº 19, pp. 84-97.
- Chacón, F; Barrón, A; Lozano, Mª P. (1988): "Evaluación de necesidades", en *Psicología Comunitaria*, Madrid, Visor.
- Comunidad de Madrid, (2003): *Plan de atención social a personas con enfermedad mental grave y crónica 2003-2007*, Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Comunidad de Madrid (2003): *Plan integral de juventud 2003-2006*, Madrid, Consejería de Educación. Dirección General de Juventud.
- Comunidad de Madrid (2002): *Plan de salud mental de la Comunidad de Madrid 2003-2008*, Madrid, Consejería de Sanidad.
- Comunidad de Madrid (2002): *Modelo de Seguimiento y Evaluación de Planes de Acción en la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*. (Multicopiado), Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Comunidad de Madrid (2000): *Plan Regional para la Inmigración 2001-2003*, Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Comunidad de Madrid (1999): *Plan de acción de la Comunidad de Madrid para personas con discapacidad*, Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.
- Comunidad de Madrid (1998): *Plan de Mayores*, Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Comunidad de Madrid (1997): *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Comunidad de Madrid 1997-2000*, III, Madrid, Consejería de Servicios Sociales.

-
- Comunidad de Madrid (1995): *Salud en comunidad; un Plan para una década 1995-2004*, Madrid, Consejería de Salud.
- Comunidad de Madrid. (1994): *Taller de programación*. Consejería de Integración Social.
- Cruz Roja (2000): *Manual de planificación de proyectos sociales*, Madrid, Cruz Roja Española.
- Díez-Nicolás, J. (1983): "Sociología y planificación social" en *Curso de la sociología en el planteamiento de los servicios sociales*, Madrid, Ilustre Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociología.
- Díez, V; Vuelva, M^a Carmen (1990): *Transeúntes marginados en Cantabria; necesidades y recursos*, Santander, Diputación Regional de Cantabria.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2003): *Plan de inserción social de Gipuzkoa*, San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Diputación Provincial de Granada (1990): *Plan provincial de servicios sociales comunitarios 1991-1995*, Granada, Diputación Provincial de Granada.
- Equipo de Investigación Sociológica EDIS (2001): *Estudio sobre las necesidades sociales en el municipio de Madrid: Informe-resumen de datos del sondeo de la población*, Madrid, Edis.
- EDIS (1999): *Necesidades, demandas y situación de las familias con menores (0-6 años) discapacitados*, Madrid, IMSERSO.
- EDIS (1987): *Necesidades sociales en Aragón; Informe General*, Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- EDIS (1981): *Necesidades sociales de la teoría de la tercera edad en la provincia de Madrid*, Madrid, Diputación Provincial de Madrid, Oficina Medios de Comunicación, Diputación de Madrid. Servicios Sociales y Tercera Edad.
- EDIS/CÁRITAS (1989): *Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid; necesidades, recursos y balance social*, Madrid, Popular.
- Espinoza, M. (1989): *Programación: Manual para trabajadores sociales*, Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2001): *Manual para la elaboración de Planes municipales sobre drogas*, Madrid, Ministerio del Interior. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre drogas.
- Fernández Ballesteros, R. (1995): *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Síntesis psicología.
- Fernández del Valle, J. (1996): "Introducción: Evaluación de programas", en *Intervención Psicosocial*, Vol. 5, nº 14, pag. 7-8.

-
- Friedman, J. (1991): *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Froufe, S; Sánchez, M^aA. (1994): *Planificación e intervención socioeducativa*, Salamanca, Amarú Ediciones. 2^a Ed.
- Gallego, M^aJ; González, M. (1997): *Aproximación a la acción social y a los servicios sociales*, Cuché.
- García, G; Ramírez, J.M. (1992): *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*, Zaragoza, Certeza.
- García, G; Ramírez, J.M. (1996): *Diseño y evaluación de proyectos sociales*, Zaragoza, Editorial Certeza.
- Gil, M; Pons, J; et al. (1997): "Un modelo de trabajo para la evaluación de necesidades en Comunidades urbanas", *Informacio psicológica*, nº 64, pag. 63-75, Valencia, Asociación per al Desenvolupament Comunitari (ADECOM).
- Gobierno de la Rioja (1997): *Plan integral de personas con discapacidad*, Logroño, Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.
- Gobierno de Navarra (2002): *Plan de Apoyo a la familia; actuación valoración económica y seguimiento*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Gobierno de Navarra (2002): *Plan para la integración social de la población inmigrante*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Gobierno de Navarra (2002): *Plan de atención a la infancia y adolescencia en dificultad social en la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Gobierno de Navarra (1997): *Plan gerontológico de Navarra; modelo de acción social para la tercera edad 1997-2000*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Gómez, M. (2000): "Debates abiertos en el campo de la evaluación de servicios y programas sociales", *Revista de Treball Social*, nº 157, págs. 26-41.
- González, I. (1989): "La Tercera edad en Europa; necesidades y demandas; jornadas organizadas por el INSERSO" - *Revista sesenta y más*, nº 49, pp. 24-27.
- Guillén, Á; Ramírez, E. (1990): *Administración por objetivos*, Documentación administrativa.
- Rouda, R; Kusy, Jr. & Mitchell, E. (1995): *Needs assessment: the first step, Development of human resources - Part 2*.
- I.F.E.E. (2000): *Manual de planificación de proyectos sociales: Formación especializada para el voluntariado de CRE*, Madrid, Cruz Roja Española.

-
- Inst Ides (1988): *Las personas con minusvalía en España; necesidades y demandas*, Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Instituto de la Mujer (2002): *Plan integral contra la violencia doméstica, II*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (2003): *Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, I; Por un nuevo paradigma, el diseño para todos, hacia la plena igualdad de oportunidades*, Madrid, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Instituto Madrileño del Menor y la Familia (2003): *Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid 2002-2003 II*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Jiménez, A. (1990): *La tercera edad en España: necesidades y demandas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.
- Junta de Castilla y León (1995): *Plan sectorial para personas con discapacidad en Castilla y León 1995-1998*, Valladolid, Junta Castilla y León, Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Dirección General de Acción Social.
- Junta de Castilla y León (1995): *Plan regional sectorial de acciones frente a la exclusión social*, Valladolid, Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- Junta de Castilla y León (1995): *Plan regional de protección y atención a menores*, Valladolid, Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- Junta de Castilla y León (1995): *Plan integral de minorías étnicas en Castilla y León (1995-1998)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- Junta de Comunidades de Castilla la Mancha (1998): *Plan de atención a las personas mayores en Castilla-La Mancha 1998-2002*, Toledo, Consejería de Bienestar Social.
- Junta de Extremadura (1997): *Plan de Salud de Extremadura 1997-2000*, Badajoz, Consejería de Bienestar Social.
- Krmpotic, C. (1999): *El concepto de necesidad y políticas de bienestar*, Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Lareau (1998): "Needs assesment of the elderly: conclusions and methodological approaches". *The Gerontologist*, 23 (5), pp. 518-526.
- López, R. (1999): *Enfermedad de Alzheimer y demencias afines: necesidades detectadas*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Majo, F. (Coord) (1990): *Estudio de necesidades de la infancia en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Consejería de Integración Social.

-
- Martínez, Á. (1989): "Aproximación al concepto operativo de necesidad social", *Revista de Treball Social*, nº 116, pp.40-48.
- Medina, M.E. (1996): "Evaluación de la calidad asistencial en servicios sociales", *Intervención psicosocial*, Vol. V, nº 14, págs. 23-42.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001): *Plan del Voluntariado 2001-2004*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia (2001): *Plan de acción global en materia de juventud 2000-2003*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1992): *Curso sobre planificación y programación de servicios sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Montagut, T. (2000): *Política social; una introducción*, Ariel.
- Palacios, J.L. (1992): *Introducción a la planificación de servicios socioculturales. Teoría y Técnicas*, Madrid, Consejería de Cooperación.
- Pancer, M; Westhues, A. (1989): "Developmental stage approach to program planning an evaluation", *A evaluation review*, Vol. 13, nº 1, pp. 56-77.
- Pascual i Esteve, J.M^a. (1986): *Metodología per a l'ordenació de recursos en serveis socials: model de planificació en serveis socials*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona Serveis Socials.
- Pascual i Esteve, J.M^a. (1986): *Planificación de los Servicios Sociales*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, Área de Servicios Sociales.
- Percy-Smith, J. (2000): *Needs assessment in public policy*, Buckingham - Philadelphia, Open University Press.
- Pérez, G. (2000): *Elaboración de Proyectos Sociales: casos prácticos*, Madrid, Narcea, S.A. de ediciones, 6^a Ed.
- Pérez, MC; López de la Llave, A. (1999): *Evaluación de programas de salud y servicios sociales: metodología y ejemplos*, Madrid, Dykinson.
- Pineault, R; Daveluy, C. (1987): *La planificación Sanitaria; conceptos, métodos, estrategias*, Barcelona, Masson salud y gestión.
- Porcel, A. (1997): "La calidad en el Trabajo Social". *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 37, pp. 71-81.
- Raggio, L. "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios", *Ponencia Congreso Internacional de Políticas Sociales*.

-
- Redondo, A. (1983): "Planeamiento de Servicios Sociales", en *Curso de la sociología en el planteamiento de los servicios sociales*, Madrid, Ilustre Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociología.
- Región de Murcia. Instituto Nacional de Salud (1995): *Plan director de salud mental de la Región de Murcia 1995-1999*, Murcia, Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.
- Región de Murcia (2003): *Plan regional de acción integral para personas con discapacidad*, Murcia, Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.
- Región de Murcia (2002): *Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia*, Murcia, Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.
- Rincón, A. (1999): *Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi, III*; enfoque de género en las políticas públicas, Vitoria, Instituto Vasco de la Mujer.
- Riviere, R. et. al. (1996): *Needs assessment: a creative and practical guide for social scientist.*, Bristol, Taylor & Francis.
- Rodríguez, M. (1992): *Curso de evaluación de proyectos de intervención social*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social.
- Rubí i Martínez, C. (1991): "El análisis de las necesidades y recursos desde la perspectiva del trabajo social". *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 21, pp. 6-18.
- Rueda, J.M^a. (1993): *Programar, implementar proyectos, evaluar. Instrumentos para la acción*, Zaragoza, Librería Certeza.
- Ruíz de Salazar, D. et. al. (2000): *Estudio de necesidades y demandas de los trabajadores sociales de Cantabria y de las personas mayores atendidas por ellos*, Santander, Fundación Marcelino Botín.
- Strathclyde Regional Council (1984): *Social needs and social work resources in strathclyde; 1983 overview report*, Strathclyde Regional Council.
- Summer, L; Briggs, R & Bell, L. (1997): *Needs assessment resource manual: A guide for state nutrition education networks*. U.S. Department of Agriculture Food and Consumer Service.
- Thayer, R. (1983): *Com mesurar les necessitats en els serveis socials*, Barcelona, Generalitat Catalunya, Departamento de Sanidad y Seguridad Social.
- Vázquez, C; et. al. (1999): "Evaluación de resultados en la esquizofrenia: el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Madrid", *Intervención Psicosocial*, Vol. 8, Madrid.
- Verdung, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.



CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES

Comunidad de Madrid