

1981

• 3349.1

¿ COMO EVALUAR PROGRAMAS Y SERVICIOS PUBLICOS ?
Aproximación sistemática y estudios de caso */

Xavier Ballart

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Colección
Estudios

¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?

Aproximación sistemática y estudios de caso

Xavier Ballart

Serie
Administración
del
Estado

EL CASO DEL PLAN INTEGRAL DE ROQUETES

1. INTRODUCCION

La política de planes integrales de desarrollo como nueva forma de intervención social en los barrios periféricos y degradados de la ciudad de Barcelona se inició con el PIR.

El PIR aparece como la versión barcelonesa de las políticas de desarrollo de las «inner cities» norteamericanas y de sus variaciones europeas de mediados de los sesenta y setenta (75). Presenta, sin embargo, importantes singularidades fruto de su propio proceso de desarrollo, y de hecho, fue anunciado dentro del contexto local, como una nueva forma de intervención.

Sintéticamente, podríamos decir que con el PIR se intentaba: coordinar un conjunto de intervenciones sociales a realizar sobre un territorio (el barrio de Roquetes), con un objetivo global de desarrollo que pretendía dar respuesta a las necesidades sociales más sentidas en el barrio, con la participación activa y efectiva de los vecinos y de todos aquellos grupos que tuvieran un interés en el programa.

Esta es una definición del PIR en la que probablemente estarían de acuerdo sus principales protagonistas, dado su carácter global y agregador de visiones parciales distintas. Seguramente, sin embargo, el grado de consenso en torno a la definición del programa se reduciría en la medida que se intentara precisar las consecuencias que cabría esperar de la coordinación de intervenciones, del desarrollo generado por la intervención pública o de la participación de personas que no pertenecieran a la Administración impulsora.

Y ello porque el PIR es el caso paradigmático de un programa nuevo, donde convergen una diversidad de actores sociales que interpretan de formas diferentes la oportunidad que representa la intervención y que por tanto, sólo alcanzan a llegar a acuerdos sobre la base de no especificar objetivos y sus consecuencias en términos operacionales.

Para que se produzca un consenso a partir del cual impulsar un programa público, como diría Monnier (1987:82), «hay bastante con que exista una interdependencia entre las expectativas de unos y otros y que sus intereses sean parcialmente satisfechos». Después, cada actor perseguirá sus propios intereses en el seno del programa e intentará maximizar los beneficios que le aporta a través de la negociación.

(75) Sobre el programa federal norteamericano «Model Cities». Vid. los comentarios de Caro (1971, 297-317), y Weiss y Rein (1971, 287-296).

Ciertamente, en el caso del PIR, desde el principio y dado su carácter participativo y abierto, grupos representando una amplia variedad de intereses han querido influir en su concepción y diseño, lo que ha convertido el programa en el centro de una negociación política intensa (76).

Con el objeto de ilustrar este proceso y sus consecuencias en la forma que se define el programa, describimos a continuación: los puntos de partida de los actores presentes y las negociaciones que progresivamente delimitan las bases de la intervención y el modelo de programa. Ello nos permitirá entrar en el análisis de las aproximaciones evaluativas posibles y en la discusión de las implicaciones del caso para la teoría general.

2. DESCRIPCION DEL CASO

A. ANTECEDENTES: LOS ACTORES

a. Entidades y asociaciones de vecinos

Desde principios de los años 80 y con más intensidad a partir de la descentralización de ámbitos de gobierno de la ciudad de Barcelona a los Consejos de Distrito, un grupo de vecinos organizados del barrio de Roquetes habían mantenido una presión importante sobre la administración municipal para que llevara a cabo una intervención social en el barrio donde había problemas evidentes de drogadicción, delincuencia, degradación de las viviendas de la llamada zona alta y, en general, déficit de servicios de asistencia social, atención a las personas de la tercera edad y de la infancia.

Este grupo de vecinos, integrado por miembros de la Asociación de Vecinos, de la Asociación de Padres de Alumnos de las Escuelas y del grupo de jóvenes cristianos, había mostrado una notable capacidad para movilizar un número importante de vecinos en torno a temas de interés general como la construcción del II cinturón en Roquetes o el Plan Especial de Reforma Interior (PERI). Entre sus éxitos, contaban el haber conseguido, antes que se hiciera el plan integral, que Roquetes tuviera, primero, un consultorio médico, y después un centro jerarquizado de salud, esto es, con un equipo médico fijo.

La presión de este grupo de vecinos y de una forma especial la de su líder reclamando actuaciones urgentes en el barrio tendría un peso decisivo a la hora de decidir el territorio sobre el que se llevaría a la práctica el plan integral.

(76) Al final del programa el PIR ha supuesto un gasto no superior a las 10.388 ptas por persona. El barrio de Roquetes tiene 17.222 personas según el censo de 1986.

b. El Consejo Municipal del Distrito de Nou Barris

El Consejo Municipal del Distrito de Nou Barris, presidido por un concejal socialista, se hallaba a principios de 1988, en un proceso de consolidación, a la vez que intentaba reorganizar los recursos transferidos desde las áreas centrales del Ayuntamiento de Barcelona en función de nuevos criterios. Este proceso intentaba aglutinar («compactar» fue el término escogido) todos los servicios personales que prestase el Distrito de Nou Barris, bajo una dirección única, de forma que en el futuro, los profesionales de las antiguas áreas centrales (juventud, deportes, servicios sociales, salud pública, educación, cultura) que trabajaran en el distrito obedecieran a una única estrategia.

La nueva estructuración organizacional de los servicios personales en el distrito debía facilitar el desarrollo de programas-marco que sirviesen de referencia a cada proyecto específico en el que intervendrían personal y recursos de áreas sectoriales diversas.

A su vez, la integración de estos profesionales en equipos multidisciplinares territorializados permitiría conseguir una mayor coordinación en el tratamiento de problemáticas específicas que presentaran cada una de las zonas en las que se dividía el distrito.

Como paso previo a la formación de los nuevos equipos territoriales, el Distrito había organizado algunas reuniones de coordinación de los trabajadores sociales que actuaban en un mismo territorio. Por lo que respecta al barrio de Roquetes, los trabajadores sociales del Distrito aceptaban la idea de invitar a algunas de estas reuniones a representantes de los vecinos que, por su parte, habían hecho una oferta similar al Distrito con la voluntad de participar activamente en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales más graves del barrio.

c. El Area de Desarrollo Económico-Social

El Area de Desarrollo Económico-Social (ADES) del Ayuntamiento de Barcelona, presidida por uno de los dos concejales del grupo «Iniciativa per Catalunya» en el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, solicitó a finales de 1987 una ayuda de 65 millones de pesetas al Fondo Social Europeo (FSE) para un «Programa Integral de Desarrollo en Nou Barris», de tres años de duración (desde enero de 1988 a diciembre de 1990).

El Ayuntamiento de Barcelona, a través del ADES, se comprometía ante la Comisión de la Comunidad Económica Europea a cofinanciar este programa con un mínimo de 65 millones de pesetas y a alcanzar el objetivo de 100 beneficiarios directos. La solicitud definía el programa en los siguientes términos no literales:

Acción de carácter integral, que pretende el desarrollo de un territorio (el Distrito de Nou Barris) caracterizado por un medio urbano degradado e importantes bolsas de marginación y pobreza, englobando actuaciones tradicionalmente parcializadas y descoordinadas en los campos de la lucha contra la marginación, la inserción laboral de los jóvenes, la reinserción de personas en situación de desempleo de larga duración, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo, la actividad cultural y la protección del medio ambiente.

A pesar de que, tratándose del FSE, se ponía un mayor énfasis en los programas de formación socio-laboral, calificación profesional y promoción del espíritu cooperativo, la solicitud dejaba bien claro el propósito de mejora global del territorio objeto de la intervención, incidiendo simultáneamente en los problemas sociales, de entorno físico y nivel cultural, además de los de ocupación en los que el ADES se había especializado hasta aquel momento.

La voluntad de los responsables de programas del ADES era de experimentar un nuevo producto: los planes integrales de desarrollo para distritos o barrios de la ciudad, con los que se intentaría coordinar las acciones de las administraciones públicas (no necesariamente de ámbito local) y de otras entidades ciudadanas que operasen en un determinado distrito o barrio, con el objeto de conseguir una mejora global de éste.

Estos planes deberían ser diseñados en función de las características y necesidades del territorio objeto de la intervención —en este sentido, la solicitud del ADES hacía referencia al análisis de las causas de los problemas y a la detección de los grupos de población afectados en cada barrio— con la participación de los vecinos y otros grupos de interés que, como consecuencia de su participación en los planes integrales, se esperaba salieran reforzados en sus estructuras organizacionales.

Independientemente de la resolución de la solicitud de ayuda por la Comisión de las Comunidades, el ADES y su máximo responsable político tenían clara la intención de impulsar un programa piloto de desarrollo integral en el distrito de Nou Barris como forma de intervención *diferente* —de las formas tradicionales en que operaban los distritos o las áreas centrales del Ayuntamiento y *más democrática*— en la medida que un componente esencial sería la participación de los vecinos.

Para impulsar su proyecto, el ADES contaba, además de la subvención del FSE en el caso de que la resolución fuera positiva, con recursos propios, del VI Plan de Ocupación Juvenil de la Generalitat de Catalunya, del INEM —que financiaba una buena parte de las actuaciones del ADES en Barcelona— y del Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona, presidida por la otra concejala de «Iniciativa per Catalunya» en el Ayuntamiento y

que estaba dispuesta a invertir 38 millones en poner a prueba los programas de desarrollo integral.

La opción por el Distrito de Nou Barris respondía a la voluntad política de intervención en uno de los distritos más necesitados de Barcelona. El ADES consideraba áreas de intervención prioritaria los distritos de Ciutat Vella y Nou Barris que, como han indicado Oliver, Busom y Trullén (1989), presentan los niveles de renta más bajos cuando son analizados comparativamente con los demás distritos de la ciudad.

Ciutat Vella recibía una atención prioritaria por parte del Ayuntamiento de Barcelona que, además, no había tenido excesivos problemas para atraer la inversión privada en el centro histórico-cultural de la ciudad. Nou Barris, en cambio, situado en la periferia de la ciudad, no contaba con algunas de las ventajas que podían derivar de la centralidad de Ciutat Vella, y a la vez soportaba graves problemas sociales y un déficit importante de servicios y equipamientos públicos.

Uno de los colectivos más dinámicos del distrito de Nou Barris y que se había constituido en plataforma de discusión de los problemas que afectaban a su distrito era el Centro de Estudios y Documentación Nou Barris (CD9B), una organización vecinal con la que el ADES contaba para el desarrollo de su plan integral. A principios de 1988, el ADES encargó un estudio a este Centro en el que se documentaran los problemas y necesidades del distrito, así como sus propuestas sobre la forma que podía adoptar el futuro plan integral.

d. *El Centro de Estudios y Documentación Nou Barris*

El Centro de Estudios y Documentación Nou Barris (CD9B) veía en el plan integral que promocionaba el ADES una oportunidad inmejorable de resolver los déficits que históricamente habían sufrido los barrios del distrito. La estrategia del CD9B, compartida por los dirigentes de las asociaciones vecinales de Roquetes, era la de convertir el plan integral en la plataforma a partir de la cual discutir con el Ayuntamiento de Barcelona y hasta con el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Catalunya, y la Diputación de Barcelona, un programa especial de reforma social y urbanística para el distrito de Nou Barris.

El estudio del CD9B hacía una descripción detallada de lo que sus redactores entendían tenía que ser un plan de desarrollo integral para su distrito. En este sentido, se trataba de un documento programático con unas ciertas pretensiones teóricas en la medida que intentaba definir el «modelo de desarrollo integral» y su filosofía de fondo.

Para el CD9B, «integral» era sinónimo de global, «sin separación rígida de los aspectos sociales y económicos». El estudio vinculaba los planes integrales a variables puramente económicas como la creación de riqueza o de puestos de trabajo y mostraba una evidente preocupación para que los futuros planes integrales no se limitaran a un conjunto de programas asistenciales o promocionales relacionados con la ocupación.

Los autores del estudio consideraban, sin embargo, que la dinamización económico-social del barrio debía estimularse con una política decidida de apoyo a las organizaciones del distrito y de formación de su población. De esta forma, la intervención pública contribuiría a generar un proceso de «desarrollo endógeno» y a articular un «tejido social dinámico», elementos que se consideraban necesarios para mantener más allá de la frontera de los tres años aquello que iniciara el plan integral.

Lógicamente, en la medida que el plan integral se proponía estimular la actividad de la comunidad, debía contar con ésta y, en este sentido, los autores del estudio defendían mecanismos de concertación e implicación de los vecinos en el proceso de toma de decisiones. Estos mecanismos, se entendía, contribuirían a superar las relaciones conflictivas que tradicionalmente habían mantenido las organizaciones vecinales de Nou Barris y el Ayuntamiento de Barcelona.

Finalmente, y al igual que el Distrito con sus propuestas sobre la «compactación», el estudio del CD9B proponía articular las diferentes actuaciones sectoriales que tuvieran lugar en un territorio específico, dentro de un único programa, con unos objetivos claros y específicos que respondieran a una estrategia global que, en este caso se afirmaba, debía de ser compartida por la Administración y por el resto de actores sociales del distrito.

B. LA NEGOCIACION

a. *Restricción del Ambito del Programa: De Nou Barris a Roquetes*

Con la aprobación el 29 de abril de 1988 de una subvención de 45 millones de pesetas por parte del FSE, el ADES se dirigió al Consejero-Presidente del Distrito de Nou Barris para ofrecerle la posibilidad de iniciar su política de planes integrales con un programa piloto en Nou Barris.

La oferta del ADES habría resultado atractiva para cualquier distrito en la medida que suponía añadir, como mínimo, 150 millones al presupuesto ordinario. Los responsables políticos y administrativos del Distrito de Nou Barris veían en la oferta del ADES, la oportunidad de financiar con recursos externos un programa piloto que sirviera de campo de pruebas de sus ideas sobre la

«compactación», en la medida que el concepto de plan integral se adecuaba perfectamente a su proyecto de coordinar las intervenciones de los profesionales que operaban sobre un mismo territorio.

El distrito entendía, sin embargo, que por los recursos con los que contaría el plan, había que redefinir su ámbito a un barrio y, en este sentido, propuso que éste fuera Roquetes.

¿Por qué Roquetes? En primer lugar, porque un grupo de vecinos organizados habían estado presionando al Consejo de Distrito, desde su creación, para que se hiciera una intervención especial en materia social en su barrio. Además, algunos vecinos se habían reunido ya con trabajadores sociales del Distrito en comisiones de trabajo sobre problemas específicos. En segundo lugar, porque Roquetes era un barrio de área y población medianas comparado con otros del distrito, y claramente delimitado geográficamente al situarse entre la sierra y el II cinturón.

Como otros barrios del distrito, Roquetes sufría graves problemas urbanísticos, especialmente en la llamada zona alta, pero a diferencia de aquéllos tenía un PERI al que sólo faltaban los últimos trámites de aprobación. Tanto el ADES como el Distrito coincidieron en apreciar las oportunidades que para el proceso de dinamización social y económica podían derivar de la obra nueva que, una vez aprobado, generase el PERI.

Roquetes presentaba una problemática social grave, lo que había dado lugar a continuas protestas y reivindicaciones de los vecinos. A los problemas estructurales del barrio se añadían aquéllos que generaba la drogadicción de importantes grupos de población y la recepción de una comunidad gitana en aumento. Roquetes, sin embargo, sólo tenía una asistente social, un «casal» de jóvenes (que tendría que cerrar temporalmente sus puertas durante el plan integral) y desde hacía pocos meses una animadora cultural.

De las tres zonas estadísticas en que los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona dividen el distrito, aquélla en la que se integra el barrio de Roquetes presenta una situación intermedia. En el mismo sentido, la percepción de los trabajadores sociales entrevistados era que otros barrios del distrito reunían condiciones similares y hasta, en algunos casos, peores, de lo que cabe derivar que fueron los factores citados en primer y segundo lugar los que tuvieron un peso más decisivo a la hora de optar por Roquetes.

b. Primeros conflictos con los vecinos

La reducción del ámbito de aplicación del plan de desarrollo integral a un barrio frustraba doblemente las expectativas de las organizaciones vecinales del distrito. En primer lugar porque estas entidades interpretaban la decisión

del Distrito negativamente: de una forma implícita, se estaba abandonando su «programa máximo» de reforma urbanística y revitalización económico-social de Nou Barris. Y, en segundo lugar, porque los miembros del CD9B confiaban en poder liderar el programa una vez aprobado.

La decisión a favor de Roquetes no contentaría ni a los dirigentes vecinales de este barrio que entendían que la decisión demostraba «la falta de voluntad política por parte del Ayuntamiento de convertir el programa planteado inicialmente en un verdadero plan integral», similar al que de una forma menos estructurada recibía Ciutat Vella gracias a la fuerte implicación de diversos departamentos del Ayuntamiento y de la Generalitat.

c. Elección de los directores

Desde principios de 1988, el ADES había nombrado director de la operación «plan integral» a uno de sus técnicos con varios años de experiencia en el Ayuntamiento de Barcelona y que conocía bien la realidad de los distritos a raíz de su trabajo como director de agentes de desarrollo local.

Por su parte, el Distrito había ofrecido la coordinación del equipo territorial que se formaría en la zona de Roquetes, a un psicólogo de su plantilla.

La negociación entre ADES y Distrito conduciría a nombrar a ambos, directores conjuntos del PIR. De esta forma, ambos organismos superaban sus diferencias y mantenían el control del programa.

Las diferencias entre una y otra institución eran importantes y despertaban recelos mutuos. De una parte, el ADES era presidida por un concejal de «Iniciativa per Catalunya», mientras que el Distrito era presidido por un concejal del grupo socialista. De otra parte, los profesionales del ADES eran mayoritariamente economistas y técnicos en ocupación, mientras que la cultura dominante en los servicios personales del Distrito era la de psicólogos y asistentes sociales.

En este caso, el nombramiento de uno o dos directores era una decisión estratégica, en la medida que la fidelidad a las administraciones de origen podía comprometer seriamente la validez del experimento en el que se intentaba coordinar, bajo una dirección única, las intervenciones de diferentes organismos sobre un mismo territorio. Siempre cabía la posibilidad que los dos directores actuaran unitariamente dado el interés que habían mostrado por el programa y sus buenas relaciones personales.

A principios del mes de mayo de 1988, cuando ya habían transcurrido cuatro meses del primer año de los tres de vigencia teórica del PIR, los directores del programa se enfrentaban a su reto particular:

¿Como llevar a la práctica un programa que diera lugar a las consecuencias que, de forma bastante imprecisa y ambigua, habían previsto sus superiores

jerárquicos y políticos y un grupo de vecinos de Roquetes con los que estaban decididos a colaborar? (77)

Para su tarea, los directores del PIR no disponían de un conocimiento sistemático sobre la experiencia de otros gestores públicos llamados a cumplir una función similar. El ADES tenía prevista la coordinación del PIR con acciones similares desarrolladas en la ciudad de Düsseldorf, pero este intercambio de experiencias no se produciría nunca.

C. DELIMITACION PROGRESIVA DEL PROGRAMA

a. *La Rehabilitación de un Edificio como Carta de Presentación*

La principal preocupación de los directores del PIR, en la primavera de 1988, era ganar credibilidad ante los vecinos de Roquetes que aún no conocían el Plan, mediante una actuación importante en el barrio que les sirviera de carta de presentación, y, a la vez les permitiera ganar tiempo para formar su equipo y empezar a establecer mecanismos de discusión con los vecinos.

En este sentido, su primera actuación fue la rehabilitación del edificio de una antigua escuela del barrio que serviría como sede de operaciones del PIR y a su vez, como equipamiento del barrio, durante y después del PIR.

El edificio, indispensable para que el PIR pudiera operar, se convirtió en un elemento referencial, en la medida que un tercio de los habitantes de Roquetes no sabían que el barrio hubiera sido objeto de un plan integral al finalizar éste, pero en cambio, identificaban su sede. Además, la sede rehabilitada del PIR constituiría un importante activo en el momento de negociar la instalación de servicios dependientes de otras instituciones en el barrio de Roquetes, dada la escasez de equipamientos públicos en el distrito de Nou Barris.

b. *Formación de Grupos de Trabajo con los Vecinos*

Para los directores del PIR, si bien era importante disponer de una sede, tanto para la propia gestión del PIR como para su uso por los vecinos de Roquetes, lo era aún más, poner en marcha algunos proyectos, ya que el programa tenía

(77) El problema estratégico, tal y como es definido por Barzelay y O'Kean (1989: 22), era el siguiente:

1. ¿Cómo elegir las actividades y los servicios que tuvieran el mayor impacto posible en los problemas sociales a los que se tenía que dirigir la intervención?
2. ¿Cómo emplear los recursos puestos a su disposición o que pudieran conseguir en el futuro, para instrumentar las actividades seleccionadas?

que gastar un tercio de los recursos aportados por el ADES y el FSE, el Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona, y el VI Plan de Ocupación Juvenil de la Generalitat de Catalunya, antes de acabar el año 1988.

La presión presupuestaria llevaría a los directores del PIR a otorgar prioridad a los proyectos concretos, aceptando como criterios generales de actuación los que derivaban de los documentos preparatorios del PIR. Conscientes, sin embargo, de que sus proyectos tendrían que contar con el apoyo de los vecinos y decididos a abrir el programa a la participación de aquéllos, propusieron la formación de equipos de trabajo mixtos (PIR-vecinos) sobre la base de las cuatro comisiones (paro, marginación, cultura y urbanismo) en que se estructuraba la Asociación de Vecinos de Roquetes, con el propósito de discutir e impulsar algunos proyectos de estudios o hasta servicios específicos.

c. *Adopción de un Programa Amplio de Objetivos Generales*

Estas comisiones acabarían determinando los ámbitos de actividad del PIR, a pesar de su efímera vida. En la medida que iban desapareciendo, —cuando los vecinos dejaron de asistir a las reuniones por entender que en ellas adoptaban posiciones de autoridad aparente pero con un poder meramente nominal— darían lugar a las cuatro áreas de dinamización (económica, social, cultural y de urbanismo) sobre las que se estructuraría la organización administrativa y el personal de PIR.

De esta forma, los directores del PIR adoptaban implícitamente un concepto de plan integral amplio, que venía a coincidir en su planteamiento con el programa de reforma global de los vecinos, y se comprometían a obtener resultados significativos en cada una de las áreas de dinamización.

Los objetivos formales de cada una de estas áreas de intervención, de acuerdo con los documentos elaborados por el propio programa, consistían en lo siguiente:

Area de dinamización económica.

Primero: Inserción social y laboral de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo. (jóvenes, mujeres adultas-amas de casa, parados de larga duración).

Segundo: Mejora y desarrollo de las actividades económicas del barrio. (pequeños talleres, comercios, proyectos de autoocupación).

Area de dinamización social

Primero: Contribuir a la prevención y solución de algunas problemáticas psico-sociales. (niños abandonados, ancianos, drogadictos, marginados sociales).

Segundo: Incrementar la participación de la comunidad en el desarrollo de barrio. (entidades vecinales, grupos sociales con menor capacidad de participación).

Area de dinamización cultural

Primero: Promover la identificación de los vecinos con su barrio a través de actuaciones culturales referenciales.

Segundo: Promover actividades que mantengan las diferentes culturas del barrio.

Tercero: Promover actividades que conecten el barrio con el resto de la ciudad.

Area de Urbanismo.

Primero: Supervisión y control de las obras generadas por el PERI.

Segundo: Promover obras en suelo público no previstas por el PERI.

Tercero: Promover la rehabilitación de las viviendas de la zona alta del barrio.

Este resumen de objetivos del programa formal deja bien claro que: primero, el PIR mantenía la declaración de intenciones inicial, en el sentido de intervenir en todo el abanico de problemas que presentaba el barrio de acuerdo con las expectativas que había suscitado, y segundo, que sus directores no se comprometían, sin embargo, a trabajar sobre objetivos específicos directamente observables, ni establecían una ordenación de los múltiples objetivos de la intervención en función de su importancia o prioridad.

D. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y SERVICIOS

a. Capacidad de Decisión de los Directores

Durante el período de preparación del PIR, ADES y Distrito habían llegado a acuerdos sobre la necesidad de que aquél fuera gestionado directamente por el Ayuntamiento, y sobre el nombramiento de dos directores, uno para cada institución. Estos disponían de un amplio margen de actuación a la hora de decidir el tipo de capacidad interna que precisaba el PIR para cumplir sus funciones. Una comisión ejecutiva, formada por los niveles políticos y administrativos más altos del ADES y del Distrito supervisaría sus decisiones, pero en cualquier caso, eran los directores los responsables de definir los puestos de trabajo y de contratar las personas que más se adecuaban a ellos.

El personal podía ser contratado en régimen laboral y por un período máximo de dos años y medio con la salvedad de la asistente social y de la animadora cultural aportadas por el Distrito.

La posibilidad de contratar laboralmente al personal del programa era importante en la medida que ello otorgaba una mayor flexibilidad a sus directores para seleccionar a sus colaboradores entre aquellas personas que se sintieran atraídas por la misión que se les había encomendado y que fueran más proclives a aceptar el carácter innovador del programa y su orientación de servicio y colaboración con los vecinos.

Si bien en el apartado de recursos humanos, los directores podrían decidir los criterios en función de los cuales contratarían a sus colaboradores así como las personas más adecuadas para cada función, su capacidad de gestión de los recursos presupuestarios se veía severamente limitada por el control al que los sometían tanto el Distrito como el ADES.

El PIR era financiado con recursos procedentes del FSE, del ADES, del VI Plan de Ocupación Juvenil de la Generalitat de Catalunya, del Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona y del Distrito.

En la medida que el programa no tenía entidad jurídica propia, la totalidad de la subvención del Area de Bienestar Social pasó a engrosar el presupuesto ordinario del Distrito que, además del Director del programa y de las funcionarias mencionadas, iría haciendo algunas aportaciones adicionales, básicamente para gastos de inversión en el edificio o en material técnico o de oficina que, una vez acabado el PIR, quedarían para el Distrito. El conjunto de recursos bajo el control del Distrito, representarían al final del programa el 40% del presupuesto global.

Por su lado, el ADES mantenía el control de los recursos propios y de aquéllos procedentes del FSE y del VI Plan de Ocupación Juvenil de la Generalitat de Catalunya que se integraron en su presupuesto ordinario y representarían el 60% del presupuesto final del PIR.

La inexistencia jurídica del PIR como organismo autónomo obligaba a sus directores a desarrollar su programa por medio de la aplicación de mecanismos administrativos clásicos, lo que no solamente limitaría de una forma importante su capacidad de gestión, sino que tendría importantes consecuencias para el propio funcionamiento del programa: a la dualidad de directores se añadía la dualidad de cajas, lo que tendría su reflejo en la estructura organizacional que describimos a continuación.

b. Estructura Organizacional del PIR

De acuerdo con el organigrama que reproducimos en la figura 1, el PIR se estructuraba en base a las cuatro áreas de dinamización adoptadas a partir de las primeras reuniones con los vecinos.

A las cuatro áreas, se añadía una quinta área de gestión para asuntos relacionados con el mantenimiento y el uso del edificio sede del programa.

El Director del PIR nombrado por el Distrito asumía directamente las relaciones con los vecinos usuarios de las instalaciones rehabilitadas y la dirección de los programas social y cultural. El Director nombrado por el ADES, por su parte, se ocuparía de la dirección del programa de dinamización económica y, de una manera informal, iría asumiendo la dirección de los proyectos del área de urbanismo.

Al adoptar como criterio estructurador las áreas de dinamización, quedaban claramente diferenciados dos niveles:

Primero, el nivel de las áreas de dinamización que dividía la capacidad interna del PIR en función de perspectivas más especializadas. En función de este criterio, se clasificarían los puestos de trabajo por especialidad técnica.

Segundo, el nivel de los directores, que quedaban como únicos garantes del enfoque estratégico e integrador que tenía que dominar el PIR.

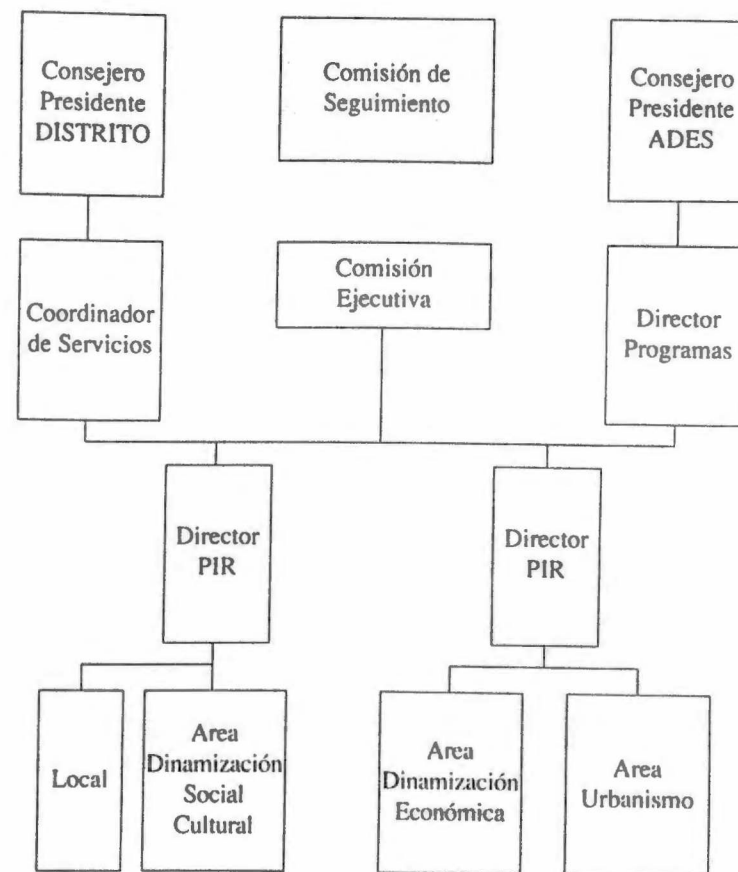
Los directores tenían que responder de su gestión de forma conjunta ante la Comisión Ejecutiva que estaba formada por los Concejales-Presidentes del Distrito y del ADES, el Coordinador de Servicios del Distrito, el Director de Programas del ADES, y los dos Directores del PIR. Esta comisión tenía por misión adoptar los acuerdos de inversión y contratación de personal, supervisar el desarrollo de los programas, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas con terceros respecto al número de participantes o el cumplimiento de los plazos previstos. Al margen de su función fiscalizadora, la Comisión Ejecutiva podía jugar un papel importante como órgano de negociación política e integración de los programas del Distrito y del ADES.

Las comisiones por programas con los vecinos, a las que hemos hecho referencia más arriba, constituyeron el principal mecanismo de participación del PIR hasta el momento en que los vecinos dejaron de asistir a las comisiones de trabajo por entender que los técnicos municipales eran insensibles e indiferentes a sus propuestas, su función en las comisiones se limitaba a sancionar proyectos que no tenían tiempo de revisar y, en cualquier caso, las decisiones presupuestarias escapaban a su control.

La comisiones por programas fueron suplidas, en su función de integración de los vecinos en el programa, por la Comisión de Seguimiento, que durante el segundo año de programa se convertiría en el principal órgano de relación del PIR con los vecinos y de éstos con el programa y la administración municipal, representada en este caso por los Concejales-Presidentes del ADES y del Distrito.

El organigrama representado en la figura 1 refleja gráficamente las dificultades de integración a las que se enfrentaban los directores del PIR. Tanto la estructura administrativa del programa como su doble dependencia jerárquica y presupuestaria del Distrito y del ADES tendían a la formación de dos equipos: uno para el área socio-cultural y otro para el área económica y de urbanismo.

Figura 1: Estructura Organizacional del PIR



c. Contratación de Colaboradores Técnicos por Areas

Los directores del PIR respondieron a la presión presupuestaria que les obligaba a gastar una parte importante de los recursos durante el primer año de vigencia teórica del PIR, contratando estudios y servicios a entidades o empresas externas, normalmente relacionadas con el distrito de Nou Barris. Esta política cambiaría substancialmente al iniciarse el segundo año del programa como consecuencia del desarrollo de la capacidad interna para ofrecer directamente algunos servicios. En este sentido, las decisiones más importantes fueron las de contratar los profesionales para cada una de las áreas de dinamización y para las tareas de administración general y gestión presupuestaria,

suficientemente complejas en virtud de la amplitud y multiplicidad de objetivos planteados y de la necesidad de negociar continuamente con el Distrito y el ADES, el destino de los recursos del PIR integrados en sus respectivos presupuestos.

Las decisiones de los directores del PIR en relación con la contratación de sus propios colaboradores estaban sujetas a una doble limitación. De una parte, una proporción importante de los recursos del programa estaba constituida por subvenciones finalistas, que sólo podían ser utilizadas para determinados conceptos. De otra parte, la necesidad de rehabilitar el edificio donde se instalaría el PIR, y los compromisos adquiridos en la fase inicial del programa suponían importantes gastos de inversión en equipamientos y material técnico.

Para las áreas de dinamización social y cultural, su director contaba con una asistente social y una animadora cultural, procedentes del Distrito. En la medida que la asistente social tenía que dedicar la mayor parte de su tiempo a la atención de los casos que le llegaban por los mecanismos habituales, su aportación al programa social del PIR sería forzosamente reducida.

Para gestionar el programa social se contrataría inicialmente, con recursos procedentes del Distrito, a una psicóloga. La evolución seguida por ésta en la seno del PIR indicaba ya algunos problemas en relación con el objetivo de integralidad. Durante el segundo año de vigencia del PIR, en que el contrato de esta psicóloga sería asumido por el ADES, dejaría progresivamente los asuntos sociales para dedicar la mayor parte de su tiempo al programa de dinamización económica o de la ocupación.

Durante el tercer año de vigencia del PIR, una segunda asistente social se integraría en el programa de dinamización social con el propósito de asistir a la población gitana de Roquetes. Esta segunda asistente social, sin embargo, acabaría siendo absorbida por las necesidades de asistencia primaria e individual que no podía cubrir la única asistente social de Roquetes (un barrio con más de 17.000 habitantes).

En resumen pues, el programa de dinamización social del PIR, quedaba fuertemente limitado en origen, tanto por la obligación de las asistentes sociales de dedicar la mayor parte de su tiempo a la asistencia primaria, como por el cambio de área de la única psicóloga contratada inicialmente para asuntos sociales.

Para el área de dinamización económica y de la ocupación, su director contrató dos técnicos en ocupación y una psicóloga. A ellos se añadiría, a partir del segundo año de programa, la psicóloga contratada inicialmente por el programa social.

El director del programa de dinamización económica se aseguraba así el recurso más importante para desarrollar el programa económico del PIR, al incorporar un equipo de profesionales motivados y con experiencia que podían

elaborar sus servicios sobre el terreno y de acuerdo con las necesidades de la población a servir.

Para el área de urbanismo, el PIR pudo hacerse con los servicios de un arquitecto que había formado parte del equipo redactor del PERI de Roquetes. Si bien éste era un profesional de inestimable valor para el PIR, su trabajo en relación con los macro-objetivos adoptados por el programa, dependía en primer lugar, de la aprobación definitiva del PERI de Roquetes, y en segundo lugar, de la capacidad de los directores del PIR y de los políticos del Distrito y del ADES de persuadir, a los organismos que controlaban la competencias y recursos necesarios, para que invirtieran en la reforma urbanística del barrio.

Finalmente, el PIR contrató a dos administrativas y a una gestora presupuestaria para las funciones de apoyo a la dirección, gestión administrativa y contable.

En resumen, de la descripción del soporte orgánico del PIR cabe inferir claramente un sesgo favorable al programa económico y de la ocupación, derivado de las mayores oportunidades de contratar personal que tenía el ADES frente al Distrito. Este resultado pone de relieve las dificultades para alcanzar los objetivos inicialmente planteados, particularmente para las áreas de dinamización social y de urbanismo.

d. Resumen de los Proyectos Realizados

La figura 2 resume los proyectos llevados a cabo por el equipo de profesionales contratados por el PIR desde 1988 a 1990, por áreas de intervención, incluyendo una estimación de su coste.

Figura 2: Proyectos realizados entre 1988 y 1990

Proyectos	Participantes	Coste (en millones)
AREA ECONOMICA:		
CURSOS DE FORMACION EN OFIMATICA	30	13,54
CURSOS DE FORMACION EN PRACTICAS	10	6,3
CURSOS DE FORMACION PARA MUJERES	40	18,04
PROYECTOS DE AUTO-OCUPACION PARA JOVENES	11	12,87
OFICINA DE INFORMACION LABORAL		2,45
ACTIVIDADES DE PROMOCION DE ASOCIACIONES COMERCIO Y PROFESIONALES		4,95
TOTALES		58,15
AREA SOCIAL:		
ASISTENCIA SOCIAL INDIVIDUALIZADA		7,96
CURSOS DE ALFABETIZACION	27	3,47
TALLERES DE LENCERIA CORTE Y CONFECCION	37	3,71
CHARLAS SOBRE TOXICOMANIAS		1,25
CREACION Y ASESORIA ASOCIACION DE ANCIANOS	500	2,3
TOTALES		18,69
AREA CULTURAL:		
CURSO DE IMAGEN Y SONIDO	19	21,48
CREACION DE UN CASAL INFANTIL	100	25,43
FIESTAS Y ACTIV. CULTURALES AAVV		4,74
TALLERES ARTESANIA PINTURA, FOTO...		10,77
TOTALES		62,42
AREA DE URBANISMO:		
PROYECTO ESCUELA-TALLER		1,41
ESTUDIO VIVIENDAS ZONA ALTA		2,61
TOTALES		4,02

3. DISCUSION DE LA EVALUACION

A. CUESTIONES PLANTEADAS POR LOS DECISORES

La contratación de un equipo de investigación para evaluar el PIR respondía a la preocupación del ADES por, primero, determinar las características diferenciales de la intervención en Roquetes, lo que implicaba definir el concepto de plan integral y examinar la medida en que la intervención respondía a la concepción que de aquél tenían los actores sociales; y segundo, juzgar en qué medida valía la pena generalizar aquella política a otros barrios de la ciudad.

La primera de estas cuestiones tenía que ver, por una parte, con la conceptualización y el diseño de la intervención —puesto que si bien los distintos actores sociales coincidían en el rótulo «plan integral», cada uno de ellos lo interpretaba de forma distinta—; y por otra parte, con su implementación —se trataba de descubrir en qué habían consistido realmente los servicios finalmente creados y distribuidos en Roquetes.

La segunda de las cuestiones planteadas tenía que ver con el *valor* del programa en tanto que modelo de intervención social. Ello significaba enjuiciar el programa en función de algún criterio:

- sus objetivos,
- su impacto en la situación del barrio,
- el grado en que los intereses específicos de los distintos actores sociales habían encontrado satisfacción,

o desde una perspectiva más política, la medida en que se habían conseguido objetivos políticos como por ejemplo, mostrar que el Ayuntamiento estaba intentando resolver los problemas de los barrios más necesitados (78).

B. EL MODELO DE PROGRAMA

a. Ambivalencia respecto al Concepto de Integral

El examen de los propósitos de los actores y del proceso de negociación que genera el PIR revela una cierta ambigüedad con respecto al modelo de

(78) Lógicamente, se podrían añadir otros criterios como por ejemplo, la eficacia de otros programas sociales o la relación coste-eficacia. El primer problema que se nos plantea antes de entrar en cualquier tipo de análisis comparativo o económico consiste en determinar la eficacia de la intervención y para ello los únicos criterios que se nos ocurren son los mencionados.

programa. Si bien su *carácter integral* se configura como elemento definidor, durante todo el proceso se barajan dos formas de definir la integralidad de la intervención.

Por una parte, el carácter integral de la intervención se asocia con la idea de intervención *general, global o de conjunto*, esto es, sobre la totalidad de los problemas sociales de la población de Roquetes, con el objeto de incrementar la oferta de servicios en todos aquellos sectores (vivienda, asistencia social y médica, formación profesional, cultura) que presentaban déficits históricos.

Por otra parte, el carácter integral de la intervención también se relaciona con la idea de intervención *integrada*, en cuanto *forma* de organizar los recursos procedentes de áreas sectoriales (asistencia social, promoción económica, juventud, salud, educación, cultura) e instituciones (Ayuntamiento, Generalitat, Cruz Roja) diversas, de acuerdo con una estrategia y dirección compartidas.

En el primer sentido, el carácter integral tiene que ver con el ámbito material de la intervención, mientras que en el segundo sentido se relaciona con cuestiones de naturaleza metodológica o de forma de proceder.

El primer modelo de plan integral requería un mayor esfuerzo de negociación, en la medida que sería necesaria la incorporación de otros actores institucionales con capacidad y recursos suficientes para tener un impacto significativo en el desarrollo de Roquetes. También requería plazos más largos, por lo que respecta a la producción de beneficios específicos y tangibles para la población de Roquetes.

El segundo modelo, en cambio, requería la reestructuración interna de los servicios sociales y la generación de dinámicas que favorecieran la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre la Administración municipal y los demás agentes de desarrollo que operan en un mismo territorio.

b. Posiciones de los Actores y Criterios de Evaluación

¿Cuál era la posición de los diferentes actores sociales en relación con el modelo de programa? ¿En función de qué criterios iban a enjuiciar la intervención?

Los representantes de las *asociaciones y entidades vecinales* habían defendido insistentemente la necesidad de una intervención de carácter integral, en el sentido de global o de conjunto, para todo el distrito. Los representantes de los vecinos veían en la oferta del plan integral una oportunidad única de atacar a fondo los problemas urbanísticos, sociales y económicos del barrio, y lógicamente iban a *enjuiciar el programa en función de su contribución a la resolución de estos problemas*.

El CD9B, en sus propuestas para todo el distrito de Nou Barris, refería la integralidad del programa a una forma de intervención coordinada. En este sentido, parecía adoptar la perspectiva metodológica de la «compactación» sugerida por el Distrito. La posición de este grupo en relación con el ámbito material de la intervención no era muy clara aunque por su insistencia en vincular planes integrales y creación de riqueza parecía identificarse con la de las asociaciones vecinales del distrito y de Roquetes.

Tanto el ADES como el Distrito, como después los directores designados por estas instituciones, mantenían posiciones de ambigüedad respecto al ámbito material del plan. Si bien existía una clara interpretación del concepto integral en su vertiente metodológica —en la línea de coordinación de profesionales de ámbitos sectoriales diversos (para el Distrito) y de incorporación de fuentes de financiación y actores (para el ADES), nunca fueron claramente expuestas las limitaciones del plan en relación con los problemas del barrio, dadas las restricciones competenciales, organizativas, temporales y financieras con las que debía actuar.

Los directores del programa mantuvieron el término integral sin explicar su contenido ni rechazar de forma explícita el modelo de programa que visio-naban los vecinos. En realidad, sin embargo, lo que estaba en juego era la oferta territorializada de programas de formación (lo que sabía y podía hacer el ADES) articulados en la medida que fuera posible, con las reformas urbanísticas que generase el PERI en su día, y con los proyectos sociales y culturales del equipo de barrio del Distrito.

Lógicamente, los directores del programa y sus superiores políticos y administrativos del ADES y del Distrito iban a enjuiciar el programa en función de criterios distintos a los utilizados por las asociaciones y entidades vecinales.

Para el Distrito, la cuestión esencial consistía en determinar en qué medida el trabajo coordinado en equipos territoriales interdisciplinarios, bajo una dirección única, redundaba en una mejor aproximación a los problemas de la población, y en último término, en una mejora de la calidad de los servicios.

Para el ADES, en cambio, el interés del PIR residía en averiguar si a través de la financiación de un programa especial en determinados barrios de la ciudad, podía generar un proceso de desarrollo al que se sumaran otros actores institucionales y en el que participaran activamente los grupos de vecinos organizados. El programa sería, por tanto, juzgado positivamente si conseguía coordinar el esfuerzo inversor del ADES con los recursos e intereses de otras instituciones, y si todo ello se hacía de una forma «diferente» y más «democrática».

c. *Ideas Básicas en las que se Fundamenta el Consenso*

A pesar de las divergencias en las propuestas y en las expectativas de los diferentes actores, aparecen tres ideas-fuerza en torno a las que se estructura el modelo de plan integral.

— La primera es la idea de *desarrollo*, que se traduce en una preocupación por obtener mejoras específicas para el barrio de Roquetes en relación con los problemas urbanísticos, socio-laborales y culturales.

— La segunda es la idea de *coordinación*, tanto en el interior del soporte orgánico del PIR como entre éste y el resto de agentes de desarrollo que operaban en el barrio.

— La tercera es la idea de *participación* vecinal y de las entidades ciudadanas, con el propósito añadido de que, a medio plazo fueran capaces de contribuir al desarrollo y a mantener la actividad económico-social del barrio.

El compromiso de trabajar en estas tres líneas permitió el ajuste entre los intereses de los actores presentes de forma que se hizo posible el desarrollo del programa.

Lógicamente, los conflictos surgirían como consecuencia, no únicamente del desacuerdo sobre lo que implicaban cada uno de estos objetivos, sino también del distinto énfasis que distintos actores pondrían en cada uno de ellos. En este sentido, podría considerarse que se trataba de objetivos hasta cierto punto contradictorios. Así, por ejemplo, la participación vecinal podía debilitarse a costa de la priorización del objetivo concomitante de la dinamización económica. El desarrollo podía, a su vez, verse comprometido por el objetivo simultáneo de experimentar una nueva metodología de intervención más coordinada, y finalmente, el proceso de consolidación de formas de intervención innovadoras y por tanto poco estructuradas, podía verse cuestionado por la maximización de la lógica participativa.

C. EL MODELO DE EVALUACION

a. *Inadecuación del Paradigma Clásico al Programa Evaluado*

La premisa teórica en la que se basa el modelo clásico de la evaluación por objetivos es que los programas públicos son diseñados con el objeto de alcanzar objetivos específicos, y que su éxito puede ser determinado en función de la medida en que se alcanzaron aquellos objetivos.

Como sabemos, esta aproximación recurre a diseños de naturaleza experimental que requieren la identificación de indicadores de los resultados que persigue la intervención, y la medida de su situación antes y después del

programa. Con el objeto de demostrar que los cambios en los indicadores seleccionados son debidos a la introducción del programa, recurre asimismo a la medición de la situación de un grupo de control que no recibe la intervención antes y después del programa.

Esta aproximación es adecuada cuando se trata de un programa bien definido donde una serie de individuos reciben una misma intervención cuyos efectos pueden ser anticipados y claramente medidos.

En nuestro estudio de caso nos encontramos, sin embargo, con un programa que no responde a estas características.

En primer lugar, y dado el carácter amplio y abierto de los objetivos centrales del programa, *resulta difícil determinar de forma previa, cómo podríamos saber si los objetivos de desarrollo, coordinación-integración, y participación, se habían realizado al final del programa.*

— Como hemos visto, durante todo el proceso se mantiene una calculada ambigüedad en relación con el tema del desarrollo, lo que permite mantener la concepción de un plan integral en su sentido sustantivo de resolución de «todos los problemas», a pesar de que el programa no contaba con los recursos necesarios para llevarlo a cabo. ¿Qué indicadores podrían seleccionarse anticipadamente para decidir si había habido un desarrollo suficiente como consecuencia de la intervención?

— En relación con el objetivo de coordinación-integración, tanto a nivel interno como externo, resulta aún más difícil determinar como se manifestarían los progresos alcanzados en esta dirección. ¿Qué operaciones podían ser indicativas de una nueva forma de proceder tanto entre los profesionales del equipo técnico del PIR como en su relación con otros actores institucionales?

— Por lo que respecta a la participación política, existen muy diversas formas en que el programa podía tener un impacto. Nuevamente, sin embargo, la indefinición sobre el alcance de la intervención de los actores no institucionales, dificulta la evaluación con respecto a este objetivo. ¿Significaba participación codecisión, o era suficiente el mantenimiento de canales de comunicación de la dirección del programa con aquellos grupos que tienen un interés en él?

En segundo lugar, como se ha intentado demostrar con el análisis de la formación del programa, se trata de una intervención que no responde a ninguna forma previamente establecida sino que el programa se ha ido configurando progresivamente en función del entorno.

El PIR es el resultado de la interacción entre ADES, Distrito, los profesionales a los que se encargó la tarea de llevarlo a término, y la comunidad de vecinos organizados que participan en su desarrollo.

Sin examinar previamente qué es lo que había ocurrido en el caso concreto, no sería posible definir qué es lo que se estaba evaluando.

En este sentido, la lógica experimental que, primero, asume que la intervención se desarrolló de la forma en que estaba prevista, y segundo, intenta controlar la influencia de factores externos a lo que es propiamente la intervención con el objeto de determinar el impacto neto de aquélla, aparece como bastante irrelevante.

En tercer lugar, el *PIR tenía que ver más con la forma de intervenir sobre un territorio degradado que con el impacto sobre unos individuos concretos.*

Si bien existía una lógica preocupación por el impacto de los programas específicos desarrollados por cada una de las áreas de dinamización (económica, social, urbanística y cultural) en los grupos de población servidos (jóvenes y mujeres en situación de desempleo, infancia, tercera edad), el programa se plantea de forma experimental, con el objeto de determinar si funcionaba un nuevo modelo de intervención social.

El programa sería por tanto valorado prioritariamente en función de los resultados alcanzados en los siguientes términos:

Primero, desarrollo global (¿está Roquetes mejor que lo estaba hace tres años?);

Segundo, formas de operar, tanto a nivel de técnicos-profesionales, como de instituciones y entidades participantes (¿Se ha conseguido avanzar con respecto a la coordinación-integración de servicios?);

Tercero, mecanismos de participación vecinal (¿se han abierto nuevas vías de comunicación y/o decisión entre políticos, técnicos y vecinos?).

En la medida que las cuestiones más generales y los servicios menos tangibles aparecen como más relevantes, el recurso a métodos de evaluación pensados para examinar los cambios experimentados por individuos concretos como consecuencia de su participación en un programa resultaban menos útiles.

b. *Adopción de un Enfoque Pluralista y Centrado en el Proceso*

¿Qué aproximación alternativa podía resultar útil para estudiar los efectos de un programa de objetivos ambiguos y abiertos como el *PIR*?

Nuestra respuesta para el caso concreto del *PIR* consistió en adoptar una metodología intensiva en entrevistas y observaciones directas de las operaciones del programa con el objeto de:

- Primero, describir el proceso seguido por la intervención;
- Segundo, captar las reacciones de las personas e instituciones que participaron en su implementación; y

- Tercero, inducir las consecuencias que para aquéllos tuvo el programa en la situación del barrio.

De una parte, *el análisis del proceso* era importante tanto para la definición del programa evaluado, como para intentar inferir qué decisiones políticas y administrativas podían haber alejado el programa de sus objetivos de integralidad.

Así, por ejemplo, en la fase inicial del programa, la decisión de nombrar dos directores, uno para cada institución; la división sectorial de responsabilidades entre los dos directores; la formación de dos equipos de hecho, con lógicas y técnicas profesionales distintas; y la dependencia de los directores y de sus equipos de sus respectivas administraciones de origen en todo lo relativo a la autorización de gastos para proyectos concretos, en la medida que los recursos del *PIR* se integraron en los presupuestos del *ADES* y del Distrito, dificultaban el proceso de integración perseguido.

Mientras que en la fase final del programa, y en ello podría haber influido el mismo proceso evaluador, la unificación de la dirección en una persona; la redefinición de la estructura organizacional, con la formación de subequipos plurisectoriales de composición variada y flexible; la progresiva alteración de los perfiles profesionales a favor de las áreas relativamente menos dotadas de recursos humanos; y en último término, la resolución de algunas dificultades de comunicación a nivel político entre el *ADES* y el Distrito, conducirían a un reforzamiento de la dinámica integradora.

De otra parte, *la adopción de una perspectiva pluralista*, abierta a las opiniones y percepciones de todos los actores institucionales y no institucionales que habían intervenido en el programa nos pareció la más adecuada para:

- Primero, incorporar en la evaluación las cuestiones que realmente preocupaban a los distintos actores;
- Segundo, identificar los resultados de la intervención, no tanto a nivel de servicios prestados a individuos concretos como a nivel de impacto en la situación del barrio; y,
- Tercero, descubrir posibles causas tanto de los éxitos no anticipados como de los fallos señalados por algunos actores.

Por ejemplo, existía una clara preocupación expresada por los representantes de los vecinos, pero también por los directores del programa y el responsable de Servicios Personales del Distrito, por los pobres resultados ofrecidos en materia social y urbanística, cuando éstos aparecían como los problemas más relevantes del barrio en el estudio de opinión realizado.

El análisis del proceso seguido por la intervención ponía de relieve la falta de capacidad interna para desarrollar servicios sociales claramente intensivos en personal, como consecuencia de algunas decisiones adoptadas en la fase inicial del programa y que comprometieron los recursos aportados por el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona, mientras que el análisis de las dificultades encontradas por el PIR en materia de intervención urbanística no dejaba lugar a dudas sobre la vulnerabilidad de los proyectos en los que la dirección del PIR no tenía competencias ni controlaba los ritmos de decisión.

Lógicamente, resultaba fácil alcanzar un cierto grado de consenso sobre los resultados directamente atribuibles a acciones específicas realizadas en estas áreas (la creación de una asociación de ancianos, la realización de un estudio sobre el estado de las viviendas de la llamada zona alta, o incluso la recuperación de un local para el barrio).

Pero era importante documentar asimismo aquellos outputs menos tangibles, como el efecto catalizador desarrollado por el programa en relación con la discusión de actuaciones urbanísticas entre los vecinos y los responsables del Área central de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, o la mayor visibilidad que otorgaba al barrio el carácter excepcional del PIR, lo que tendría el efecto de atraer la atención de instituciones como el INEM que, con posterioridad al programa, decidiría instalar una Escuela Taller en Roquetes.

En el mismo sentido, los problemas surgidos con los mecanismos de participación establecidos derivaban del interés insatisfecho de algunos representantes vecinales de estar presentes en todas las instancias del programa, y de las excesivas limitaciones que para los técnicos ello imponía a su gestión diaria.

Era importante, sin embargo, destacar los progresos alcanzados en esta dirección y, a la vez, intentar buscar soluciones a aquellos problemas combinando, como se sugiere en las recomendaciones finales de la evaluación, formas de seguimiento y control por arriba, con mecanismos de articulación de técnicos y usuarios de los servicios, por abajo.

Estos ejemplos nos sirven para ilustrar cómo *la adopción de una aproximación evaluativa orientada al proceso y pluralista, en este caso concreto, resultó útil para generar un proceso evaluador que, lejos de centrarse en la medida del cambio operado en algunas determinadas características del barrio, pusiera de relieve un conjunto de resultados positivos y negativos sobre los que fuera posible alcanzar un cierto consenso, y en función de los cuales cada actor, institucional y no institucional, pudiera enjuiciar si, conforme a sus intereses, valía o no valía la pena continuar con una política de planes integrales.* Además, este enfoque parecía, de acuerdo con la literatura sobre la utilización de los resultados de las evaluaciones, como el más apto para que los protagonistas del proceso de decisión política asumieran los resultados de la misma evaluación y aprendieran de su propia experiencia.

4. IMPLICACIONES DEL ESTUDIO DE CASO PARA LA EVALUACION

A. EVALUACION DE PROGRAMAS DE OBJETIVOS AMPLIOS Y ABIERTOS

Como hemos visto con el caso del PIR, muchos programas no son productos acabados a punto de ser examinados a través de la medida de efectos específicos en el momento que se plantea su evaluación. Se trata, más bien, de intervenciones que sirven una finalidad de exploración de posibles soluciones a problemas sobre los que existe una clara voluntad de «hacer algo», sin saber exactamente «cómo hacerlo».

De forma general, se puede caracterizar a estos programas en función de sus *objetivos*, amplios, generales y abiertos, *su forma*, poco estructurada y en constante evolución, y su *objeto*, más una situación que es percibida en abstracto como no deseada que un problema específico de unos individuos concretos.

En estos casos, creemos que la evaluación ha de adoptar una aproximación amplia, basada en el proceso seguido por la intervención y que tenga en cuenta los intereses reales de los principales actores.

La orientación de la evaluación en función del proceso implica una mayor complejidad ya que, en la línea de lo dicho en relación con las evaluaciones de la implementación y de la conceptualización y diseño de los programas, podría incluir información sobre:

Primero: Aquello que los principales actores esperaban que ocurriera como consecuencia de la intervención. Además del «qué», es importante el «porqué» esperaban que se produjeran determinados resultados y «cómo y cuándo» esperaban que se produjeran éstos.

Segundo: La evolución seguida por el programa y los servicios realmente distribuidos: los elementos de los que se componen, los procesos administrativos establecidos, la medida en que el personal era el adecuado y las características de los clientes servidos.

Tercero: La medida en que el programa era el más adecuado desde la perspectiva de lo que los distintos actores entendían requería la situación o problema contemplado.

Cuarto: Los recursos invertidos en los diferentes componentes y su relación con los resultados iniciales.

Quinto: El conocimiento del programa entre diferentes grupos de población y las opiniones y actitud de éstos en relación con el programa y su impacto.

La incorporación de los intereses de los múltiples actores presentes supone asimismo una mayor complejidad, en la medida que no siempre existirán recursos ni tiempo suficiente para analizar todas las cuestiones planteadas. Por ello, nos inclinamos por una estructura organizacional de la evaluación que, como la propuesta por Patton (1986:331), incluya una comisión de trabajo en la que se encuentren representadas todas las partes afectadas.

Esta comisión de trabajo debería discutir el diseño de la evaluación y adoptar las principales decisiones en torno a las cuestiones sobre las que debería centrarse la evaluación. De esta forma se conseguiría reducir el poder de la Administración que encarga la evaluación (y que los evaluadores tenderán a adoptar como cliente), y al mismo tiempo se lograría convertir a la evaluación en el centro de la discusión política sobre los criterios en función de los cuales debería valorarse la intervención.

Por otra parte, la utilidad de una evaluación se correlaciona con el grado de interdependencia entre programa y evaluación, por lo que un estrecho contacto entre evaluadores y decisores podría incrementar las probabilidades que la evaluación fuera tenida en cuenta en las deliberaciones posteriores sobre futuros programas.

Como decíamos al presentar este estudio de caso, se podría afirmar que cuando los programas sean *más* como el PIR, *menos* aconsejable será centrar la evaluación en el cambio experimentado por un/unas pocas características de la situación observada y *más* adecuado será en cambio, adoptar la perspectiva de proceso y pluralista defendidas.

B. EVALUACION EN FUNCION DEL PROGRAMA

No todos los programas son, sin embargo, como el PIR. El mismo PIR incluía proyectos cuyos objetivos y prestaciones se prestan a una mayor concreción. En el mismo sentido, en el caso de la Policía Local que presentamos a continuación, la forma en que se organizan las operaciones y se distribuyen los servicios esta muy reglamentada, lo que se traduce en una estandarización de los procedimientos.

El problema metodológico de la evaluación parece estar muy relacionado con el problema del programa. Los dos extremos serían los presentados por Weiss y Rein (1971:287). Según estos autores, cuando se trata de programas que sirven a una población bien definida, cuyos efectos se pueden anticipar, vale la pena dedicar recursos en la medida de éstos.

Si, por el contrario, el examen de los inputs indica que un programa puede hacer poco más que dar «una imagen ilusoria de acción efectiva», más vale

dedicarse a estudiar las relaciones públicas que pueda generar el programa para la Administración que lo propone.

Entre estos dos extremos, se sitúa, sin embargo, la normalidad en materia de programas públicos. Una clasificación de los programas que podría resultar útil desde la perspectiva de la evaluación, podría ser la que proponemos a continuación a partir de dos criterios: la mayor o menor tangibilidad de los servicios producidos y la mayor o menor especificidad de los objetivos.

En función del tipo de prestación podemos distinguir entre:

1. Programas que ofrecen bienes y servicios a una población específica y que tienen un valor económico directamente medible. Por ejemplo, una subvención al crédito para la rehabilitación de vivienda, un vaso de leche para niños en edad escolar, o un test de detección precoz de cáncer de mama.
2. Programas en los que no hay un output tangible sino que pretenden mejorar la condición, las capacidades o las oportunidades de un grupo de población. Por ejemplo, los programas de formación e inserción profesional o el PIR en su conjunto.

En función del grado de abstracción o especificidad de los objetivos, podríamos igualmente distinguir entre:

1. Los programas que tienen objetivos específicos y directamente operacionales. Por ejemplo, reducir en tres puntos las diferencias en el número de solicitudes de ayuda extraordinaria al alquiler entre las cuatro provincias catalanas, extender a todos los niños en edad preescolar la prestación del vaso de leche para niños en edad escolar o formar e insertar profesionalmente como auxiliares de enfermería a 50 mujeres amas de casa.
2. Los programas que tienen objetivos amplios o abstractos, cuyas consecuencias pueden ser muchas y variadas. Por ejemplo, conseguir una mayor coordinación entre administraciones, incrementar la participación ciudadana o mejorar la respuesta por parte de la Administración a las necesidades locales.

De la combinación de estos dos criterios resultan cuatro tipos de programas a los que se adecuarían mejor distintos tipos de evaluación, desde las aproximaciones más clásicas centradas en los efectos, hasta las aproximaciones alternativas centradas en el proceso de desarrollo del programa.

Figura 3: Relación entre tipo de programa y tipo de evaluación

		Tipo de prestación	
		Tangible	Intangible
Objetivos	Específicos	1	2
	Amplios	4	3

1. Como se indica en el cuadro, una primera clase de programas sería la de aquéllos que ofrecen bienes y servicios concretos y materiales y que tienen objetivos específicos.

Esta clase de programas sería la más susceptible de una evaluación finalista centrada en el examen del cambio operado en las personas que recibieron la prestación.

2. Una segunda clase de programas sería la de aquéllos que procuran mejorar la condición, las capacidades o las oportunidades de un grupo de población definido y que cuentan con objetivos específicos.

Al igual que en el anterior caso, esta segunda clase de programas sería susceptible de una evaluación de resultados en función de los objetivos iniciales, pero en la medida que la evaluación se centrara en unas pocas variables seleccionadas como indicadores del éxito o del fracaso del programa, dejaría de producir información sobre otras cuestiones igualmente importantes en relación con el tipo de prestación.

Por ejemplo, en el caso de los programas de formación e inserción para mujeres y jóvenes de Roquetes, además de la información sobre el grado de inserción profesional y su contraste con los objetivos fijados inicialmente, sería importante examinar las características del grupo de clientes servidos, los cambios experimentados durante el programa por cada individuo, los componentes del programa a los que cabe asociar una mayor incidencia en el posterior éxito o fracaso de los participantes, cuánto tiempo han necesitado para encontrar el primer trabajo, el tipo de trabajo que han encontrado, el nivel salarial, el tiempo en el que han permanecido en la primera ocupación o el grado de satisfacción personal con la nueva situación.

Al contrario, centrar la evaluación en un indicador, como por ejemplo la inserción, podría generar problemas ya que los administradores tenderían a trabajar en función de estos objetivos en perjuicio de otros. Así pues, el énfasis en la inserción se puede traducir en una preferencia por los mejores candidatos en el momento de la selección, o en una presión para que éstos acepten

cualquier oferta, sin importar excesivamente el tipo de trabajo en el que se ocupen.

3. Una tercera clase de programas sería la de aquéllos que, teniendo como objeto mejorar la condición, las capacidades o las oportunidades de un grupo de población (o de la población en general), por razones de índole política o por la dificultad técnica que comporta, presentan objetivos abstractos o generales.

Por ejemplo, en el caso de Roquetes, los objetivos de actuar de forma más coordinada-integrada, de incrementar la participación de los vecinos o incluso de alcanzar un mayor desarrollo económico-social en el barrio.

Ante la dificultad de cuantificar beneficios específicos derivados de programas de esta naturaleza, la evaluación ha de recurrir a formas alternativas para concentrarse en examinar los programas en operación e intentar inferir lo que han conseguido a partir de la evidencia empírica.

La evaluación de estos programas exige trabajar más directamente con los actores relevantes para intentar identificar sus intereses y la forma como evolucionan en relación con el mismo programa. En este sentido, es importante examinar qué es aquello que se esperaba que ocurriera para examinar las decisiones de los administradores y las actividades desarrolladas.

La utilidad de la evaluación en este caso, estaría más determinada por su capacidad de clarificar el proceso y plantear nuevas cuestiones que pudieran traducirse en mejoras sucesivas del programa que no por la cantidad de datos aportados.

4. Finalmente, una cuarta clase de programas sería la de aquéllos que teniendo objetivos de carácter abstracto o general, ofrecen bienes y servicios específicos. Ciertamente, cabe la posibilidad que dentro de un programa amplio se incluyan componentes que puedan ser objeto de una evaluación más convencional de impactos.

Este sería el caso, por ejemplo, de un programa de características parecidas al PIR que dispusiera de recursos suficientes para ofrecer un determinado número de ayudas para la rehabilitación de viviendas marginales. La evaluación de estos programas sería susceptible de combinar las dos aproximaciones discutidas hasta aquí.

C. IMPORTANCIA DEL ANALISIS PREVIO DE EVALUABILIDAD

La decisión sobre el tipo de aproximación que requiere cada caso concreto debería tomarse cuando se ha alcanzado un cierto grado de conocimiento y familiaridad con el programa. En este sentido, otra lección aprendida con el caso del PIR tiene que ver con la importancia de dedicar tiempo suficiente al análisis previo de evaluabilidad.

Este concepto fue introducido por Horst, Nay, Scanlon y Wholey quienes entendían que buena parte de los problemas de utilización de la evaluación tenían su origen en los mismos programas evaluados o en sus administradores, por lo que recomendaban que, con carácter previo a la evaluación, se intentara determinar la evaluabilidad del programa, examinando tres cuestiones:

1. Si los problemas, intervenciones propuestas y resultados e impacto esperados están suficientemente bien definidos.
2. Si las hipótesis propuestas tienen una lógica clara que permite su test.
3. Si existen una o varias personas responsables del programa, cuál es su capacidad para actuar y qué tipo de acción podría esperarse que tomaran como consecuencia de los posibles resultados de la evaluación. (1974:307)

En nuestro caso, el análisis de evaluabilidad consistió en un período corto pero intensivo de tiempo (aproximadamente un mes) en el que nos dedicamos a recoger y analizar información sobre el programa, para luego formular un plan de evaluación que sometimos a la discusión de la Administración que contrataba la evaluación.

Lógicamente, este trabajo previo es aún más importante cuando, como en el caso del PIR, los programas están mal definidos, los objetivos son vagos y ambiguos, y existen distintas percepciones sobre el significado y prioridad de los objetivos más o menos formales.

Toda evaluación debería, sin embargo, ir precedida de un análisis de evaluabilidad. De acuerdo con Rutman (1984:27-38), y a partir de nuestra propia experiencia, creemos que la pre-evaluación debería incluir los siguientes elementos:

- Primero. Descripción formal del programa, en base a los documentos oficiales: leyes, reglamentos, acuerdos, propuestas de financiación, dossiers de documentación, informes o folletos publicitarios.
- Segundo: Entrevistas con los decisores políticos, administradores, profesionales y todas aquellas personas o grupos relacionados con el programa. Las entrevistas permiten contrastar objetivos y actividades formales con objetivos y actividades tal y como las entienden los actores más estrechamente relacionados con el programa.
- Tercero: Observación sobre el terreno de las operaciones del programa. Ello permite comparar lo real con lo escrito y lo afirmado por las personas y grupos entrevistados. La observación permite, asimismo, acercarse a los participantes en el programa.
- Cuarto: Identificación de aquellos objetivos, actividades y servicios susceptibles de evaluación, y determinación de los métodos aplicables,

en cada caso concreto, en función de la naturaleza de los programas y de los datos recogidos o que puedan ser creados.

- Quinto: Discusión con la comisión de trabajo con autoridad sobre todo el proceso de evaluación sobre los posibles propósitos y cuestiones a los que debería responder la evaluación, sobre su utilidad para diferentes grupos de usuarios y sobre las posibilidades de aplicación de sus resultados.