

Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el Trabajo Social

Resumen

En el presente artículo se analizan los cambios y desafíos observados en el desarrollo de las políticas sociales recientes del estado español y sus implicaciones para el Trabajo Social. A modo de hipótesis se formulan dos ejes sobre los que se están produciendo dichos cambios: la política social adaptada a las anomalías y situaciones de excepcionalidad social; y los servicios sociales diseñados desde indicadores “placebos” derivados de sus procesos de evaluación. En cada uno de estos ejes se identifican y analizan evidencias de la hipótesis planteada apuntando desde ellas oportunidades y propuestas hacia las que avanzar. Se concluye sobre la capacidad de liderazgo del Trabajo Social para la reversión de las anomalías detectadas en el desarrollo de las políticas sociales y en sus procesos evaluadores. Para ello se plantea la necesidad de seguir profundizando en trabajos de investigación que retroalimenten los aprendizajes de su práctica profesional como planteamiento metodológico que permita avanzar en su conocimiento disciplinar.

Palabras clave

Política social. Servicios Sociales. Evaluación políticas públicas. Trabajo Social.

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

Abstract

In the present article we analyze the changes and challenges observed in the development of the recent social policies of the Spanish state and its implications for Social Work. These changes are taking place based on two hypotheses axes: the social policy adapted to the anomalies and situations of social exceptionality; and social services designed from “placebos” indicators derived from their evaluation processes. In each one of these axes, are identified and analyzed evidence of the hypothesis raised-pointing from them opportunities and proposals towards which move along. It concludes on the leadership capacity of Social Work for the reversal of the anomalies detected in the development of the social policies and in their evaluation processes. For this purpose, there is the need for further research that feedback the lessons of their professional practice as a methodological approach to advance knowledge in this discipline.

Keywords

Social Policy. Social Services. Evaluation publics polities. Social Work.

Author/Autor

María de las Olas Palma García
Profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga
mpalma@uma.es



RECIBIDO: 03.04.19 | REVISADO: 25.06.19 | ACEPTADO: 30.06.19 | PUBLICADO: 29.08.19

Introducción

La lógica de la intervención social está alterada. Con demasiada frecuencia, las políticas sociales se mantienen en el tiempo sin ser suficientemente evaluadas y conviviendo con anomalías surgidas en su desarrollo. Se diseñan tomando en cuenta indicadores de evaluación que describen resultados “placebos”, aquellos que elevan los logros alcanzados a categoría de éxito, aun cuando sean menores o incompletos. Sus efectos producen distorsiones en la realidad contada que tranquilizan las exigencias y responsabilidades de los diferentes agentes que intervienen en su desarrollo. Ante ello el Trabajo Social ha de saber protegerse y proteger a las personas a las que acompaña en sus objetivos de bienestar, detectando y abordando las disfunciones que los efectos “placebos” producen sobre el diseño y evaluación de las políticas sociales.

1. La política social se adapta a las anomalías de su desarrollo.

A la política social contemporánea le corresponde asumir funciones de bienestar, protección, ciudadanía y cohesión social. Bajo este compromiso se le encarga la producción de cambios que permitan la plena atención de los derechos sociales alcanzados, operando desde una lógica de acción en red en la que diversos actores deben coordinarse para la provisión del bienestar de todas las personas (Herrera y Castón, 2003). De esta manera, cabe pensar que las políticas sociales en las actuales sociedades complejas han de ofrecer acciones más allá de las que tradicionalmente viene asumiendo el Estado para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Junto a ello, deben operar hacia la garantía de derechos plenos de la ciudadanía, avanzando en su consolidación y

ampliación frente a posibles amenazas de revertir la acción social hacia modelos asistenciales.

Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un cambio de lógicas en los procesos de decisión, formulación e implementación de políticas públicas que obliga a replantear los esquemas hasta ahora asentados (Subirats, 2012). La complejidad y urgencia de las respuestas que se vienen ofreciendo y su falta de evaluación efectiva han generado anomalías en el desarrollo de las políticas sociales que la alejan de su propia función.

Entre estas anomalías, incide con especial crudeza en el logro del bienestar social la cada vez mayor naturalización de las desigualdades en la garantía de derechos entre las personas. Las políticas sociales conviven durante demasiado tiempo con situaciones a las que no saben dar respuesta, o al menos la respuesta efectiva, naturalizando situaciones excepcionales que pasan a considerarse inevitables. Esto está provocando un cambio de lógica en el diseño de políticas sociales y en el pensamiento colectivo, que normaliza como inevitable lo que debiera ser una prioridad de reajuste de las disfunciones detectadas. Porque efectivamente las disfunciones existen y se detectan, pero tras ello se asumen y se reinterpretan, posponiendo los cambios necesarios a decisiones o circunstancias que no se presentan de inmediato. Y mientras tanto, la política social se adapta a la reversión de los derechos ya alcanzados.

Por supuesto, esta reflexión requiere de evidencias que la sustente. Elegimos algún ejemplo para ello: *las disfunciones en la atención a los derechos de los niños, niñas y adolescentes ¿derechos de todos o solo de algunos?, ¿derechos en todo o solo en lo que se pueda alcanzar?*

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

Las situaciones de excepcionalidad que giran en torno a los derechos de la infancia son múltiples y variadas. En cualquiera de ellas, se traspasan los acuerdos y compromisos que como estado social y de derechos hemos adoptado al consagrar la primacía del interés del menor en todas y cada una de las decisiones y actuaciones públicas (Comité de los Derechos del Niño, 2013¹). De hecho, la protección jurídica hacia la infancia se ha ido desarrollando hasta alcanzar altas cotas de garantías para su defensa, aunque en paralelo se acepte la permanencia de excepciones en dichas garantías sin consecuencias.

La máxima expresión de este proceso de permanencia y naturalización de lo excepcional en la protección a la niñez se muestra en la realidad de los adolescentes que viven en situación de calle (Salvia, 2015). Asistimos desde hace tiempo a la evidencia de permitir que existan en nuestras ciudades cientos de menores sin tutela efectiva para su protección. Encontramos ejemplos claros de esta situación en ciudades fronterizas como Ceuta y Melilla (Sánchez-Fernández, Milud-Ahmed, Abdel-Lah, Abdelkader, y Berkan, 2017; Suárez, 2004) y en otras de la península en las que los sistemas de protección públicos no aciertan a cubrir de manera continuada las necesidades y derechos de los menores no acompañados (Moya, 2002). En su mayoría son menores extranjeros a los que, no se ha de olvidar, la normativa en materia de infancia los protege en igualdad de condiciones que a los nacidos en España. No en vano, según el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas “el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados

y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración”².

Con la existencia de un solo menor de edad -y son numerosos los ejemplos- en situación de desprotección sin tutela efectiva desde las administraciones públicas competentes, queda constatada que la protección jurídica reconocida en el ordenamiento legal no se traduce en protección real, y que la defensa de sus derechos -igualmente protegidos- se aplaza a circunstancias y decisiones que difícilmente se producen. El pulso entre la legislación específica de extranjería que trata de controlar los flujos migratorios y la normativa común de protección de la infancia, sigue siendo dominado en su inmensa mayoría por las normas de extranjería cuando de menores extranjeros no acompañados hablamos (Senovilla, 2007). Ante ello, sin entrar en valorar y describir, en el presente artículo, el extremo riesgo social que esta situación supone para los propios menores (Pojomivsky, 2008), ni las innumerables recomendaciones y orientaciones teóricas y metodológicas que se van ofreciendo para su abordaje (Santamaría y Berganza, 2006), es evidente que su permanencia en el tiempo constata las anomalías con las que convive la política social. Anomalías a las que se adapta, asumiendo la desprotección de estos menores como margen de error inevitable para el logro de sus objetivos con la infancia en general. Por ello es posible afirmar que se dispone de un marco de protección regulado que garantiza la

notas

¹ Comité de los Derechos del Niño, «Observación general nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1)».

² Comité de los Derechos del Niño, «Observación General nº 6 (2005) relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, *op.cit.*, párrafo 12».

Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el Trabajo Social

protección de los niños, niñas y adolescentes en condiciones deseables, que en su práctica e implementación no se materializa, debido a la falta de medios objetivos y suficientes para asegurar una cobertura efectiva hacia todos los menores, también hacia los menores extranjeros.

Hasta aquí, la falta de medios y de su apuesta como prioridad está en la base de gran parte de las anomalías con las que conviven las políticas sociales, a lo que también es posible añadir la insuficiente evaluación que de sus resultados se realiza. Para trabajar sobre esta hipótesis, manteniendo la atención en materia de infancia, encontramos de nuevo evidencias de las anomalías que se perpetúan en la evaluación de sus políticas públicas.

Según la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL³) la evaluación ha de ser una “herramienta útil para la toma de decisiones y para la mejora de las intervenciones públicas” (2015, p.17). Se concibe, por tanto, como estrategia clave de mejora para la búsqueda de las soluciones que la política social ha de ofrecer. Sin embargo, con demasiada frecuencia se realizan evaluaciones generales de resultados, con datos no explicados, que una vez publicadas dejan atrás oportunidades perdidas para el diseño de mejoras. Esto ocurre de forma general en numerosos ámbitos de la política social. Y en concreto, en las actuaciones dirigidas a la protección a la infancia en las que la evaluación realizada de forma sistemática en el tiempo va dejando vacíos sin respuesta ante los que no se introducen los cambios necesarios. Tal es el caso de los datos recogidos en los boletines estadísticos de medidas de protección a la infancia que publica anualmente el Ministerio⁴ respecto a las causas por las que se producen las bajas de menores en los acogimientos residenciales.

Para el acogimiento residencial, los motivos por los que un menor causa baja pueden ser por reintegración a su familia, por mayoría de edad, por paso a acogimiento familiar o por “*otras causas*”. Cada uno de estos motivos puede explicar el proceso de protección seguido y los resultados de cierre obtenidos con ello. De esta forma, y sin realizar análisis concretos de cada una de estas causas, es posible considerar que la reintegración a su familia de menores acogidos en centros cierra con resultados satisfactorios la medida iniciada de protección, al igual que el paso a un acogimiento familiar, o incluso la mayoría de edad, aun cuando en este caso sea necesario explicar a su vez la protección real ofrecida y la autonomía alcanzada del menor en su tránsito a la vida adulta (Stein, 2006). Bajo estos tres motivos, en los datos publicados por el Observatorio de la Infancia en los últimos años -al menos desde el año 2014 en adelante⁵- se ha producido la baja en centros de protección de la menor parte de los menores acogidos. Por el contrario, las causas fundamentales por las que la mayoría de los menores (el 53% como media, llegando al 67% en el último dato del 2017) dejan de estar protegidos por la administración en acogimiento residencial, son “*otras causas*”, es decir, no se conocen. Esta es una conclusión objetiva, pero insuficiente, a la que puede llegarse tras conocer los datos estadísticos que cierra el ministerio cada año, en los que bajo el apartado “*otras causas*” sin determinar, sin definir, sin explicar, se registran de manera mantenida en el tiempo y con tendencia al crecimiento, los porcentajes más altos de menores que causan baja en acogimiento residencial. Cada nuevo ejercicio, se diseñan y mantienen las actuaciones en materia de protección a la infancia, sin incorporar los cambios que de estos datos se derivan, sin explicar *¿cuáles son esas otras causas posibles?*, sin conocer *¿qué información podrían aportar respecto a las respuestas efectivas de protección que se están ofreciendo a los menores?*

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

Tras la modificación del sistema de protección a la infancia introducida por las leyes 26/2015, de 28 de julio, y Orgánica 8/2015, de 22 de julio, se inicia un nuevo escenario en el que los menores pueden causar baja voluntaria en los centros tras un periodo establecido –aun cuando sean menores de edad-. Bajo este marco, y especialmente en ciudades con mayor presencia de menores extranjeros tutelados, se registran bajas voluntarias de menores que tras salir de los centros, siguen permaneciendo en situación de abandono y desprotección. La mayoría queda en situación de calle en nuestras ciudades –anteriormente señalado- siendo menores de edad que “voluntariamente prefieren vivir así”. Aun asumiendo estas dinámicas, formalmente reguladas pero interpretables desde el punto de vista social, es evidente que siguen sin explicarse las causas reales que llevan a numerosos menores a abandonar los centros en los que hubo que protegerlos, quedando a su vez sin respuestas las posibles responsabilidades y mejoras que deban identificarse tras ellas. Queda pendiente por tanto, conocer el entramado real de estos datos, priorizando su explicación antes de cerrar una nueva memoria con un cajón de sastre llamado “otras causas”, sobre todo cuando se trata de menores en protección.

Por último, dentro de las evidencias de la adaptación de las políticas sociales a las anomalías de su propio desarrollo, adquieren especial importancia los mecanismos establecidos para defender y visibilizar los derechos de la infancia, aun cuando con ello se oculte la vulneración de otros muchos. Tomemos como ejemplo el diseño de políticas locales de infancia para el logro del sello de “Ciudad amiga de la Infancia” otorgado por UNICEF⁶.

En cualquier ámbito de la política social existen disparidades en las atenciones recibidas por la ciudadanía de cualquier territorio, sin embargo en el

caso de la infancia y de sus derechos, estas disparidades han de tener límites que impidan alcanzar ciertos reconocimientos. Si los límites no existen o se pasan, la disparidad se normaliza, se naturaliza, generando ciudades que “son amigas de los niños y niñas”, pero no de todos. Sería lógico pensar que en ciudades donde existan menores en extremo riesgo social, viviendo en enclaves chabolistas, infravivienda o en situación de calle, no se están aún produciendo las condiciones objetivas de bienestar en su población infantil, encontrándose desatendidos sus derechos y necesidades. En numerosas ciudades estas circunstancias siguen siendo un hecho presente y de largo recorrido (p. e. existen enclaves chabolistas con población infantil que perviven desde hace décadas), pero aun así, en esas mismas ciudades se visibiliza y premia la calidad de su política de infancia. Entendiendo la estrategia de visibilización y educación hacia los derechos de las niñas y niños que persiguen estos reconocimientos,

notas

³ La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) es un organismo público regulado por la Ley 28/2006, el cual promueve un nuevo modelo de gestión pública basado en los principios de responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

⁴ Memorias del Ministerio con competencia en materia de Protección a la Infancia, actualmente Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

⁵ Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

⁶ El Reconocimiento “Ciudad Amiga de la Infancia” es una distinción que otorga UNICEF Comité Español, junto con sus aliados (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, la Federación Española de Municipios y Provincias y el IUNDIA), para poner en valor el compromiso y el esfuerzo que realizan los ayuntamientos, mancomunidades y otros Gobiernos Locales, junto con sus aliados, a fin de incorporar a la infancia y adolescencia en el centro de su agenda política. De esta forma, una ciudad o comunidad reconocida es aquella donde las voces, las necesidades, las prioridades y los derechos de los niños y niñas constituyen una parte integral de las políticas, los programas y las decisiones públicas.

Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el Trabajo Social

hemos de alertar del riesgo de invisibilización paralelo que dicha distinción conlleva para cientos de niños y niñas que también viven en estas ciudades en las que se normalizan sus experiencias de desigualdad.

Ante ello cabe preguntar ¿cómo se evalúan las condiciones de bienestar de los menores?, ¿se identifican las condiciones intra-urbanas para detectar las disparidades, vulnerabilidades y riesgos a los cuales están expuestos los niños y sus familias en muchas de estas ciudades? o ¿se evalúa a través de indicadores genéricos que nos muestran la realidad esperada?

Ante estas anomalías y en el contexto actual de urgencia y complejidad social en el que se desarrollan las prácticas profesionales de los actores de la política social, entre ellos las del Trabajo Social, se corre el riesgo de naturalizar el cambio de lógicas, las disfunciones en la atención de derechos sociales y reducir las estrategias de acción que de la política social se espera a respuestas meramente de ajuste y contención. Se constata que el problema no es tanto de garantía formal, de derechos formulados, sino de déficits en la evaluación, en los recursos y en las capacidades institucionales para alcanzar la tutela efectiva de dichos derechos.

2. Los indicadores “placebos” en el diseño de los servicios sociales

El desarrollo e implementación de sistemas adecuados de evaluación en políticas sociales ha estado siempre en la base de la preocupación de profesionales y gestores de la intervención social. Queriendo superar las evaluaciones meramente económicas, consideradas insuficientes (Martínez, Dávila y Vicente, 2000) se enfoca su diseño hacia

evaluaciones de carácter relacional y holístico. Se considera que “evaluar es valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas exclusivamente técnicas si no, también de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua” (AEVAL, 2015, p.24). En este sentido, en el ámbito concreto de los Servicios Sociales, más allá del propio sistema y su alcance, es sin duda la evaluación de sus resultados el verdadero instrumento para la transformación social. No es solo una parte del proceso, es su aval y garantía, lo que hace de la evaluación en servicios sociales una tarea especialmente compleja. Factores como la intangibilidad de sus servicios, la simultaneidad de sus prestaciones, la necesaria individualización en las acciones que desarrolla, así como el escaso nivel de exigencia o de visión a largo plazo que caracterizan la valoración de sus resultados son factores determinantes que, entre otros, contribuyen a incrementar dicha complejidad (Fernández y Martínez, 2002; Giménez-Bertomeu, Doménech-López, Beneyto y García, 2012; Serra, 2002).

A esta complejidad se añade el compromiso regulado y reconocido como principio básico del sistema de Servicios Sociales de asegurar la participación de las personas usuarias en todo su desarrollo. Así se establece en sus leyes autonómicas (Barranco, 1993; Pastor, 2010; Vilà, 2010). Al menos en el acuerdo y sobre el papel queda claro que la población tiene el derecho de participar desde el inicio en todos los procesos vinculados a los Servicios Sociales, es decir en su diseño, planificación, ejecución y especialmente, en la evaluación de sus resultados. En todos ellos se han de incorporar sus preocupaciones, intereses y prioridades (Doménech y Giménez, 2012). El sistema ha de garantizar por tanto la participación como eje transversal en todos sus espacios y momentos, adquiriendo un lu-

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

gar central para el conocimiento del nivel de logro y calidad de los resultados que del propio sistema se esperan.

Sin embargo de nuevo la complejidad, en este caso de la evaluación, ha venido conviviendo de manera simultánea con la de la propia dinámica de la intervención social, lo que ha elevado aún más el riesgo de abandonar las lógicas y criterios que el propio sistema formula. Puede ocurrir que los Servicios Sociales, en su empeño por consolidarse y no quebrarse, fácilmente se ajusten a las circunstancias y oportunidades que se les presentan, adaptándose a lo que pueden alcanzar más que a lo que deben conseguir. Esta estrategia, si bien es propia de resiliencia organizacional de gran interés para el sistema (Pacheco-Mangas y Palma-García, 2015), no deja de ser un riesgo de conformación y renuncia a su propia y real naturaleza.

El diseño en Servicios Sociales ha de partir siempre de las prioridades y necesidades evaluadas previamente y no de las adecuaciones que sobre ellas se puedan realizar. Adecuaciones que responden generalmente a criterios de tiempo u oportunidad y que en ocasiones renuncian a la efectiva valoración de resultados por parte de quienes son objeto de su atención. En última instancia, la validez social de un sistema se demuestra con la constatación del cambio esperado a partir de las experiencias y realidades concretas de las personas a las que se dirige, y no solo desde las evaluaciones globales con las que se cierran la mayoría de actuaciones.

En general, la evaluación de políticas sociales sigue siendo el reto fundamental al que se enfrentan los responsables y técnicos de todos los ámbitos del bienestar, encontrando en el ámbito de los Servicios Sociales grandes recorridos de mejora en lo que a evaluación de sus resultados se refiere (Pé-

rez, 2016). De acuerdo con De la Peña (2014) son todavía insuficientes los estudios o experiencias llevadas a cabo para medir la satisfacción de la atención recibida por los usuarios, estableciéndose normalmente la medida de su éxito a través de indicadores indirectos, poco sensibles a los cambios efectivos producidos en la vida de las personas. Con demasiada frecuencia la evaluación de las actuaciones desarrolladas en el marco de los Servicios Sociales se realiza a partir de indicadores “placebos”: aquellos que nos muestran resultados ajustados a los logros conseguidos, no a los esperados, y elevados a la categoría de suficientes para continuar sin cambios de fondo respecto de las actuaciones evaluadas. Bajo sus efectos, se corre el riesgo de mantener la percepción de logro, aun cuando no se hubieran alcanzado los objetivos previstos sin analizar las causas de las limitaciones que se han producido. En palabras de Nioche (1982) se trata de superar lo que en pedagogía se denomina “evaluación aditiva”, basada en logros y sanciones y generalizar lo que en este mismo ámbito se denomina “evaluación formativa”: analizar periódicamente el nivel y ritmo de logros, y conocer las causas que los determinan para adaptar la enseñanza.

Con estas claves en el desarrollo de Servicios Sociales hemos de revisar si *¿mantenemos un modelo de evaluación “aditiva”?* y en concreto *¿cómo incorporamos las causas que determinan el nivel de logro para adaptar las intervenciones futuras?*

Para la reflexión en torno a estas cuestiones, de nuevo elegimos un ejemplo de evidencias, en este caso respecto a iniciativas recientes puestas en marcha en la comunidad autónoma de Andalucía.

Con fecha 28 de agosto de 2018 se aprueba la “Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión social. Intervención en Zonas Desfavo-

recidas” (ERACIS)⁷. Esta estrategia encarga a los Servicios Sociales el diseño y puesta en marcha de planes locales de inclusión social en zonas denominadas “desfavorecidas”, identificadas como aquellas en las que concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social. Con estos planes, los Servicios Sociales han de emprender un proceso de transformación social en zonas, que para muchas de ellas no es un proceso nuevo, aunque sí un nuevo intento. Es cierto que un proceso en intervención social ha de ser pensado a largo plazo, pero siempre acompañado de un proceso evaluador que acote los tiempos de logro y explique las causas de sus posibles incumplimientos.

En este caso la ERACIS viene a dar continuidad a acciones ya iniciadas hace veintinueve años, con la aprobación del I Plan de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía (Decreto 202/1989). En dicho momento se ponían en marcha las Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) como recurso para abordar la exclusión en la que vivían sus habitantes, y se identificaron para toda la comunidad ocho barriadas como ZNTS. En los años 2013 y 2014 (Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril y Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio), estas barriadas se mantuvieron y ampliaron a 24, encontrándose de nuevo catalogadas como “desfavorecidas” en la actual ERACIS que ahora alcanza a 99 zonas. Este único indicador de crecimiento, de 8 a 99 zonas, evidencia la creación a lo largo del tiempo de nuevos espacios de exclusión social, espacios en los que los conocimientos y la experiencia desarrollada no han sido suficientes para su prevención. Evidencia, además, las limitaciones y deficiencias en la evaluación efectiva de resultados realizada sobre sus intervenciones, y sobre todo, la responsabilidad clara ante las nuevas evaluaciones que se pongan en marcha respecto a la estrategia actual, de forma que no se pierda o desvirtúe la

evaluación del impacto real de cambio producido sobre las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en la que viven las familias de dichas zonas. En este sentido los indicadores de evaluación formulados serán claves para la garantía de la participación de las personas implicadas y el diseño de nuevas estrategias de intervención.

Por ello cabe preguntarse *¿cómo se formulan los indicadores?, ¿cómo se recoge la información para sus medidas?, ¿qué se espera de ellos?*

Para los profesionales y responsables del diseño de actuaciones en materia de servicios sociales resulta complejo integrar la necesidad de la participación de las personas usuarias con la necesidad de hacer operativos los procedimientos de evaluación. Esta complejidad ha ido condicionando la lógica de la evaluación hacia un modelo institucionalizado, cuasi-estandarizado de criterios, de indicadores cuantitativos, cualitativos, etc. que midan los umbrales de logro que se tienen que alcanzar con dichos servicios. Avanzar en operativización y homogeneidad a la hora de la recogida de resultados permite claramente evaluar la cobertura y alcance de las actuaciones públicas, aunque no por ello permite de igual forma conocer el impacto real y efectivo que dichas actuaciones han producido sobre los cambios que se esperaban.

Volviendo al ejemplo, la ERACIS –aunque podría ser aplicado a cualquier otra política social desarrollada– incluye sin excepción como “criterios de evaluación la pertinencia, la coherencia interna, coherencia externa, eficacia, eficiencia, cobertura, género e impacto” (p. 119). Criterios que han de estar en la base de los indicadores formulados para su evaluación. Por un lado indicadores cuantitativos, a modo de batería cerrada de opciones que se han venido generando desde la experiencia acumulada

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

en la evaluación de políticas sociales: indicadores sobre la población destinataria (según edad, población extranjera, según nivel de estudios, en situación o riesgo de exclusión social, etc.); indicadores sobre los recursos técnicos empleados (personas trabajadoras según sexo, categoría laboral, duración del contrato, etc.); y sobre los recursos económicos destinados (cuantía presupuestaria invertida). Se complementan con otros indicadores cualitativos, proporcionalmente menos, a través de los que se espera conocer los avances en los espacios de gobernanza relacionados con el estrategia (acuerdos tomados, entidades que la forman y productos generados) y el grado de satisfacción de las personas tanto beneficiarias como contratadas.

Tal como quedan formulados, son indicadores diseñados preferentemente para medir los resultados obtenidos, pero no la explicación de los mismos y de sus limitaciones. Con este diseño se podrá conocer el qué, pero no el por qué. Esta lógica ha sido una latente en las memorias de evaluación de las actuaciones antecesoras a esta estrategia. Como consecuencia, no se reflexiona con la profundidad que se requiere sobre las causas y efectos de los cambios no producidos en la realidad y vida de las personas. Para ello son necesarias otras estrategias de evaluación en las que el Trabajo Social tiene mucho que aportar.

3. Oportunidades para el Trabajo social

Los cambios y desafíos observados en el desarrollo de las políticas sociales recientes del estado español, y en particular en el ámbito de los servicios sociales, ofrecen un escenario de oportunidad para el Trabajo Social. Conscientes de que la urgencia y complejidad de los procesos sociales en los que

se interviene comportan riesgos de naturalización de las desigualdades y déficits en su evaluación, el Trabajo Social debe recuperar y mantener su papel clave en la lógica de la transformación social.

Una vez más el Trabajo Social se vuelve a poner en juego, manteniendo el pulso a la tensión que contrapone la lógica de su intervención social transformadora frente a la creciente lógica asistencial (Abad y Martín, 2015). Sin duda, es tiempo de rearme metodológico y competencial para la disciplina y profesión. Tiempo de recordar que su lugar no es auxiliar en el proceso de diseño, desarrollo y evaluación de las políticas sociales sino central e imprescindible para la garantía de las funciones y responsabilidades que a dichas políticas le corresponde.

Hasta el momento, el lugar que habitualmente se le ha reservado al Trabajo Social ha estado más relacionado con la implementación de las acciones, como elemento corrector de los desajustes producidos en el tránsito del diseño a la puesta en marcha de la política social, siendo la “epidermis de contacto entre administración y sociedad” (Subirats, 1989, p. 129), lo que lejos de ser una limitación debe ser ahora sobrevalorado para la calidad de los resultados que la política social requiere. Ser la “epidermis”, la piel que se pega al tejido de la acción social, le ha permitido conocer los efectos “placebos” que en demasiadas ocasiones se producen en el desarrollo y evaluación de dichas acciones. Efectos sobre ellos mismos, sobre las personas y familias con las que trabajan, sobre los responsables de las políticas sociales y, en definitiva sobre la ciudadanía en general. Los profesionales del Tra-

notas

⁷ Acuerdo de 28 de agosto de 2018, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la ERACIS en la comunidad autónoma de Andalucía.

Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el Trabajo Social

bajo Social son expertos detectores de dificultades de las cuales aprenden para, desde ellas, ofrecer nuevas respuestas a los retos y situaciones sobre las que han de intervenir (Palma-García y Hombros-Mendieta, 2014).

La capacidad que ofrece para todo ello el Trabajo Social tiene base en su propia experiencia y profesionalidad y, sin duda, en su propia naturaleza e identidad. No olvidemos que es la “profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas” (FITS⁸, 2014) a partir de las funciones que se le reconoce de “planificar, proyectar, calcular, aplicar, evaluar y modificar los servicios y políticas sociales para los grupos y comunidades” (CGTS⁹, 2012, p. 3). Y de esta forma, cuenta con la capacidad real de elaborar, a partir de elementos dispersos e incluso contradictorios de la realidad, una comprensión reflexiva y global de los acontecimientos sociales con los que convive aportando pistas de acción y soluciones efectivas (De Robertis, 2003). Capacidad especialmente importante ante los riesgos y desafíos que la realidad social y su abordaje desde la política social necesitan en estos momentos.

Bajo esta responsabilidad, el Trabajo Social ha de liderar un proceso de cambio en las lógicas instaladas en la intervención social, en las que no siempre se protegen los derechos reconocidos a las personas, a todas, en todos los momentos y sin cuotas de excepcionalidad, no aceptando como inevitables fenómenos que han de ser afrontados con urgencia, efectividad y prioridad por parte de todos los actores implicados para su solución. Al mismo tiempo ha de liderar también la reorientación de los procesos de evaluación en políticas sociales hacia las lógicas que se les presupone: evaluación holística,

participada y transformadora. Cualificando, en este caso, las evaluaciones institucionalizadas desde el conocimiento real y cercano de los cambios o no producidos en la vida de las personas y de las causas que los explican.

Con estos compromisos ya se están produciendo buenas prácticas desde el Trabajo Social. Cada profesional en su práctica diaria reconcilia teorías con los hechos sociales y construye respuestas ad hoc (Deslauriers y Pérez Cosín, 2004). Esta permeabilidad a la realidad propia de la disciplina es una fortaleza de gran alcance para la construcción de respuestas transformadoras ante las anomalías y complejidades actuales. Por ello sigue siendo necesario profundizar en trabajos de investigación que retroalimenten los aprendizajes de la práctica como planteamiento metodológico y permitan avanzar en el conocimiento disciplinar del trabajo social y sus aportaciones a la calidad de las políticas sociales (Palma-García y Pacheco-Mangas, 2017; Raya, 2009).

4. Consideraciones finales

Los efectos “placebos” producen distorsiones de la realidad. En el desarrollo de las políticas sociales en general, y de los servicios sociales en particular. Ante ellos, los profesionales de la acción social han de protegerse y proteger a las personas a las que acompañan en sus objetivos de mejora, revirtiendo las lógicas del diseño y evaluación que nunca debieron perderse. En esta tarea, el Trabajo Social solo tiene que mantener su propia identidad, su esencia y naturaleza ya que llevamos en el ADN la formación y capacidad necesaria para liderar los cambios y desafíos a los que la sociedad del bienestar actualmente se enfrenta. Desafíos relacionados con la detección y reversión de anomalías en la política

Social policies and their “placebos” effects. Social Work Challenges

social y con la adecuación de las evaluaciones realizadas y sus efectos reales en el diseño de nuevas estrategias de acción. Mientras esto no ocurra, seguiremos conviviendo con el efecto placebo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, B. y Martín, I. (2015). El Trabajo Social ante la crisis. Nuevos retos para el ejercicio profesional de los y las trabajadores sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 28 (2), 175-185. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2015.v28.n2.48765.
- Barranco Vela, R. (1993). El principio de participación en las leyes de servicios sociales. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, 231-248.
- Consejo General de Trabajo Social (2012). *Código deontológico Trabajo Social*, Madrid: CGTS.
- Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía (2018). Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS). Disponible en: https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_Regional_Cohesion_Social-web.pdf
- De la Peña Salas, E. (2014). Análisis de la satisfacción y de la calidad percibida por las personas atendidas en los Servicios Sociales Comunitarios del Centro Municipal de Servicios Sociales Delicias del Ayuntamiento de Zaragoza. *Cuadernos de trabajo social*, 27(1), 115-125.
- De Robertis, C. (2003). *Fundamentos del trabajo social: ética y metodología* (Vol. 1). Valencia: Universitat de Valencia.
- Deslauriers, J. P. y Pérez Cosín, J. V. (2004). El reto del conocimiento en la práctica del Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 195-210.
- Domenech López Y. y Giménez Bertomeu, V. M. (2012). Percepciones sobre la calidad de los Servicios Sociales de las personas jóvenes usuarias: utilidades para el diseño de estándares de calidad. *Revista de Estudios de Juventud*, 97, 123-146.
- Fernández Guerrero, R. y Martínez Moreno, A. (2002), La calidad: estrategia o control en la prestación de servicios en una economía mixta de bienestar. *Documentación social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, 128, 37-55.
- Giménez Bertomeu, V. M., Beneyto, A. L., Domenech López, Y., y García, J. L. (2012). La Calidad en los servicios sociales de atención primaria desde la perspectiva de las personas usuarias. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, (12), 61-71.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Madrid: Ariel Sociología.
- Martínez Argüelles, S., Dávila, M. y Vicente, M. R. (2000). Una aproximación a la evaluación económica de las políticas sociales. El caso del Servicio de Ayuda a Domicilio. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 41, 89-104.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Guía para la ejecución de evaluaciones de políticas públicas (Enfoque de AEVAL). Recuperado en http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia_Evaluaciones_AEVAL.pdf
- Moya, D. (2002). La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña. Reflexiones desde la Constitución. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, (12), 103-139.
- Nioche, J.P. (1982). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Revue Francaise de Science Politique*, 33 (1), 32-61.
- Pacheco Mangas, J. y Palma García, M. (2015). La resiliencia en Servicios Sociales Comunitarios: un abordaje desde la perspectiva de los profesionales. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 4, 29-38.
- Palma García, M. y Hombrados Mendieta, I. (2014). The development of resilience in social work students and professionals. *Journal of Social Work*, 14 (4), 380-397. <http://dx.doi.org/10.1177/1468017313478290>
- Palma García, M. y Pacheco Mangas, J. (2017). El Trabajo Social desde la perspectiva de las fortalezas: buenas prácticas para la transformación social. Interacción y Perspectiva. *Revista de Trabajo Social*, 7 (1), 25-36.

notas

⁸ Federación Internacional de Trabajo Social.

⁹ Consejo General del Trabajo Social

Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el Trabajo Social

Pastor Seller, E. (2010). Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria. *Zerbitzuan*, (47), 85-94.

Pérez, M. C. S. (2016). Satisfacción de usuarios y profesionales en la evaluación de programas sociales. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1(7), 116-140.

Pojomovsky, J. (2008). *Cruzar la calle. Vínculos con las instituciones y relaciones de género entre niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Espacio: Buenos Aires.

Raya Diez, E. (2009) I+D+i en la intervención social. *Revista Española del Tercer Sector*, 13, 39-62.

Salvia, A. (2015). *Estimación de la pobreza multidimensional desde la perspectiva matricial bienestar/derechos 2010-2014*. Observatorio de la Deuda Social, Argentina.

Sánchez Fernández, S., Milud Ahmed, Y., Abdel Lah, A. M., Abdelkader, N. M., & Berkan, N. M. M. (2017). Los menores extranjeros no acompañados de Melilla. Análisis de su situación y propuesta de formación socioeducativa. *MODULEMA. Revista científica sobre Diversidad Cultural*, 1, 121-142.

Santamaría, M. L. S., & Berganza, I. (2006). Intervención social con menores inmigrantes no acompañados: Diversos modelos. *Acciones e investigaciones sociales*, (1), 119-120.

Senovilla, D. (2007). Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa. Disponible en: <http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/14733.pdf>

Serra, A. (2002). Una aproximación a la calidad en el ámbito de la Acción Social. Elementos para comprender la calidad. *Documentación social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, 128, 19-36.

Stein, M. (2006). Research review: Young people leaving care. *Child and Family Social Work*, 11 (3), 273 - 279. doi: [10.1111/j.1365-2206.2006.00439.x](https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2006.00439.x).

Suárez Navaz, L. (2004). Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo Occidental. *Migración y desarrollo*, (2), 35-48.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid.

Subirats, J. (2012). Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a

los movimientos sociales emergentes. *Interface. A journal for and about social movements* *Análisis*, 4 (1), 278 – 286.

Vilá, A. (2010). Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009). En Casado, D. (coord.). *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*. Madrid: Cáritas española y Fundación FOESSA.