

# alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL  
NÚMERO 45 / SEGONA ÈPOCA / JUNY 2000



**Consell  
de Mallorca**

---

# alimara

**Núm. 45**

Segona època, Juny 2000

Edita: Consell Insular de Mallorca  
Redacció: Departament de Serveis Socials  
General Riera, 67  
07010 Palma  
Tel.: 971 76 07 62  
Fax: 971 76 19 52

Portada: Bodegó Oli damunt tela. Jorge Azri

Maquetació  
i impressió: Gràfiques Marín

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1987

Els articles d'aquesta revista expressen únicament l'opinió dels seus autors.

\* Imprès amb paper ecològic

**Lluís Ballester,**  
Responsable de l'Avaluació  
Institucional de la UIB

Fa ja tres anys vaig escriure un breu article, publicat en aquesta mateixa revista (Ballester, 1997), sobre la modernització i la qualitat dels serveis socials. Un dels aspectes destacats era la necessitat de desenvolupar organitzacions orientades a aconseguir nivells òptims de qualitat. En aquell moment considerava que hi havia una sèrie de qüestions ja correctament enfocades, encara que només havien donat els seus primers resultats:

- la **planificació** que es podia observar en l'esforç per desenvolupar i fer complir Plans de diversos tipus (integrals, estratègics; territorials, sectorials);

- la creació d'**unitats tècniques** que desenvolupaven funcions de racionalització de les organitzacions i processos, especialment a partir de l'establiment de **sistemes informatius** i **sistemes d'avaluació**;

- la creació d'espais de **coordinació** que es plantejaven la necessitat d'articular les actuacions;

i també plantejava tres qüestions que ni tan sols s'havien encetat:

- la **normalització legal** dels serveis socials, desenvolupant les garanties legals dels ciutadans, el mínim d'oferta pública, i ordenant les responsabilitats dels diversos nivells de l'administració;

- la clara definició dels **sistemes de finançament**, per tal de facilitar l'estabilitat del sistema públic de serveis socials i el suport a la iniciativa social, amb tot el que implica això: adequar les instal·lacions, normalitzar les retribucions, etc.;

- el desenvolupament de **processos de participació reals**, superant la fase de la participació nominal, basada en representacions teatrals i no en processos de corresponsabilització.

El diagnòstic encara seria perfectament vàlid. Poc s'ha avançat en aquestes qüestions, encara que hi ha anunciats alguns canvis que possiblement milloraran la situació. En qualsevol cas el que justifica tot aquest treball de «modernització» és la qualitat, especialment pel que significa de millora de la qualitat dels serveis als ciutadans. En aquest sentit s'han de plantejar alguns aspectes més que a continuació intentaré ordenar.

## 1. La qualitat com a orientació de tota l'actuació

Tal com es deia en el citat article, no és suficient l'objectiu de prestar el servei que reclama el ciutadà complint els processos de conformitat amb les normes administratives: s'hi han d'afegir els atributs de qualitat que espera el ciutadà, i així ho assenyalava, de forma nova i molt positiva, la Llei 30/1992 de 26 de novembre de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i de Procediment Administratiu

---

Comú. La qualitat és un repte central de les noves administracions públiques, que s'ha d'iniciar posant un èmfasi especial en la necessitat de ser molt estrictes a l'hora d'avaluar-se partint de l'obligatorietat de retre comptes com a institució pública i assumir les conclusions de les avaluacions com a elements que faciliten la millora continuada.

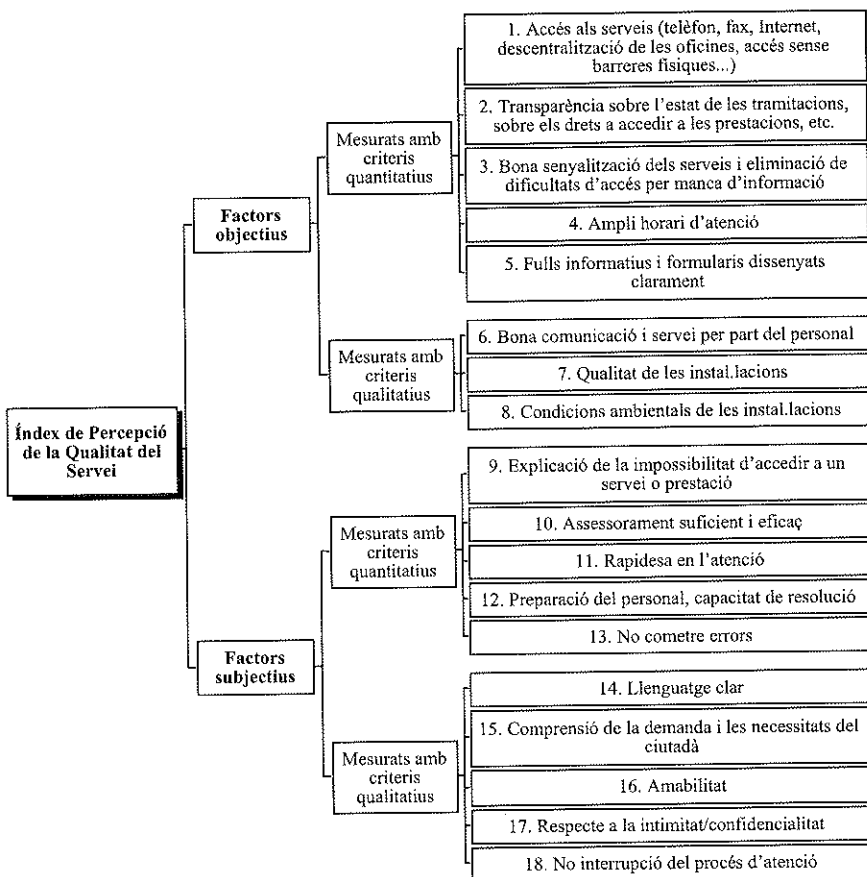
Concretant més aquests criteris inicials, es poden destacar els següents aspectes relacionats amb la qualitat en els serveis socials:

- qualitat significa eficàcia i voluntat de canvi;
- qualitat significa capacitat d'anàlisi de la realitat i orientació al canvi social;
- qualitat significa treballar amb els màxims nivells d'eficiència;
- qualitat significa desenvolupar la motivació del personal.

### **1.1 La qualitat en els serveis com a eficàcia i voluntat de canvi**

El ciutadà normalment no pot demanar qualitat, especialment el que s'adreça als serveis socials. No sap què podria significar això de la qualitat, però sí sap si se li ha donat una atenció correcta o no, sap si s'ha actuat amb eficàcia o no. És a dir, no cal esperar que hi hagi una demanda de qualitat, la qualitat és un principi que han d'assumir professionals i polítics per donar satisfacció a les expectatives imprecises dels ciutadans que s'adrecen als serveis.

Aquesta consideració de l'eficàcia dels serveis prestats al ciutadà com a orientació porta implícit un canvi substancial en la gestió dels serveis socials, ja que precisament s'han de gestionar les expectatives dels ciutadans reduint, tant com sigui possible, la diferència entre realitat del servei i les expectatives del ciutadà. Donar, per exemple, explicacions al ciutadà quan hi ha una llista d'espera o quan no funciona un determinat servei no ha de ser un favor que pot rebre a gust del funcionari que l'ha atès: ha de ser una exigència d'un servei orientat al ciutadà. Expressions com "Torni demà i ja veurem", "Jo què sé, són les normes", "No se pot fer res" o "A mi què m'explica?" s'han de desterrar del vocabulari dels serveis socials. Aquests criteris han permès, entre molts d'altres instruments, el desenvolupament dels Índex de Percepció de la Qualitat dels Serveis, que en el cas de la Comunitat de Madrid (CAM, 1997) s'ha concretat en l'avaluació de 17 components:



## 1.2 La qualitat i l'eficiència

El marc de finançament dels serveis socials, que no ha resolt el problema de la insuficiència de recursos econòmics que pateixen les administracions dedicades als serveis socials, fa que l'objectiu obligat de contenir les despeses hagi de ser compatible amb la no disminució de la qualitat dels serveis que ja es presten i, fins i tot, amb un increment en els serveis a prestar.

L'avaluació dels serveis, basada en bons sistemes informatius és un requisit fonamental per tal de poder complir aquest objectiu de màxima eficiència. Gestionar la qualitat és, per tant, una inversió no tan sols profitosa per als ciutadans que s'han adreçat als serveis socials de forma directa, sinó també per al pressupost.

S'han de poder simplificar els processos d'actuació, s'ha d'evitar la inèrcia que fa que es perdi la preocupació per resoldre els casos, s'han de conèixer els efectes dels treballs de prevenció, s'ha de disposar d'espais d'elaboració i reflexió sobre la tasca feta, etc. Això ha de significar l'avaluació: *no només mesurar la qualitat sinó produir qualitat.*

### 1.3 La qualitat, capacitat d'anàlisi de la realitat i canvi social

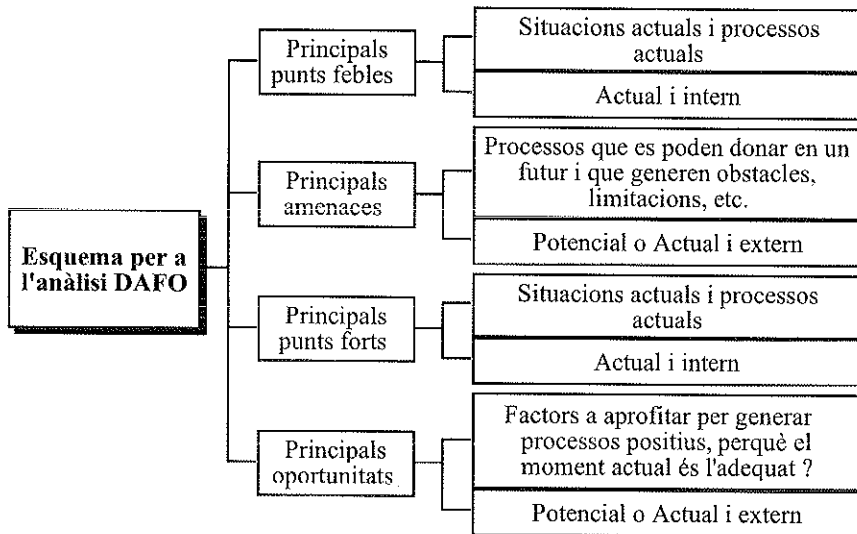
Fer un bon sistema de qualitat requereix, d'entrada, la **col·laboració d'agents externs** i, per tant, necessita la participació de la societat. Organitzar tot això presenta les seves dificultats. Hi ha moltes maneres de cercar aquesta col·laboració, però tal vegada és impossible si les administracions no assumeixen un canvi del rol.

Les administracions públiques que tenen competències en serveis socials, per voluntat política i com a resposta a la demanda dels ciutadans, han de superar l'etapa de cobrir els serveis mínims i han de començar a assumir el rol de facilitadors dels canvis socials. L'Administració no pot viure, malgrat la seva situació privilegiada, aïllada de la realitat social i dels processos que produeixen les necessitats socials.

Kliksberg ha definit aquest nou rol de l'Administració com "de dinamització de la societat civil". S'ha d'assumir la necessitat d'enfocar la millora de la qualitat amb la implicació de la comunitat. Per això, cal fer un esforç de transparència, desenvolupar una tasca de comunicació i debat social, creant espais de participació reals.

La intervenció de les administracions públiques com a facilitadors dels canvis socials és ja un fet en algunes zones: la redacció de Plans Estratègics sectorials i territorials és un exemple d'aquest rol de l'Administració. Entre altres, el cas dels Programes Urban en el casc antic de Palma, o els projectes estratègics desenvolupats per l'Ajuntament de Calvià, són un bon exemple. En cada cas en una escala diferent i no sense problemes i aspectes manifestament millorables.

Quins poden ser els criteris per a l'anàlisi de la realitat en la qual actua la nostra organització? L'anàlisi DAFO, la qual permet analitzar les necessitats i actuacions en un sentit molt matisat, no només en positiu i negatiu, a més també permet posar en perspectiva temporal les necessitats, és a dir, permet considerar els riscos potencials, les oportunitats, etc. Els criteris bàsics per fer l'anàlisi són els següents:



### 1.4 La qualitat en els serveis com a font de motivació del personal

Els serveis socials només podran desenvolupar la seva actuació amb nivells òptims de qualitat quan el seu personal mantengui i renovi la seva motivació. Un dels components de la mateixa són les retribucions, en molts casos increïblement

---

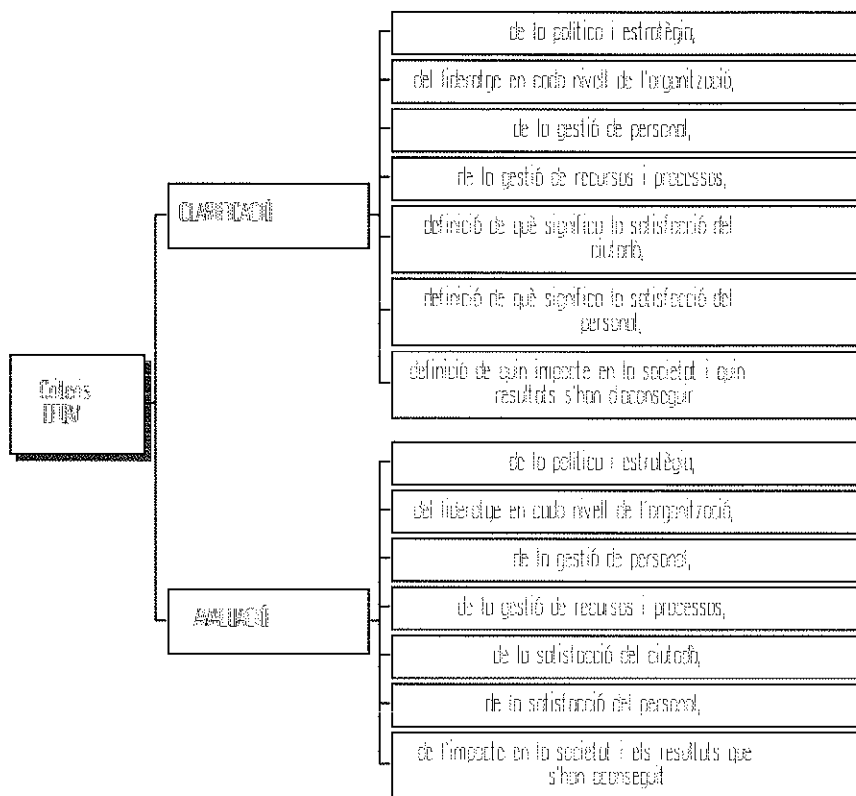
baixes, o en tot cas molt desiguals entre els diversos professionals i administracions. Però hi ha molts d'altres components d'aquesta motivació: les possibilitats de promoció, la responsabilització i possibilitat de participació, la formació, el treball en un ambient adequat i amb els recursos adequats, etc. Molts formen part de la motivació intrínseca, però alguns estan relacionats amb la motivació extrínseca, la que està relacionada amb la satisfacció personal. El desenvolupament de serveis de qualitat, la satisfacció de formar part d'organitzacions de qualitat és un dels principals.

Un dels procediments per fer públic el reconeixement dels esforços per desenvolupar serveis de qualitat passa per assumir la necessitat d'identificar i comunicar les iniciatives exemplars realitzades per persones, grups o unitats i de crear algun tipus de reconeixement per augmentar la motivació. La necessitat de facilitar els mitjans per estendre aquestes iniciatives a totes les organitzacions de serveis socials i fomentar l'emulació entre els diversos serveis. S'ha de superar la imatge negativa dels serveis socials, centrada en estereotipus sobre les rigideses, els errors i els «costos» insostenibles.

Les quatre "exigències" mencionades, amb les quals determinar les normes de funcionament de les organitzacions, són prou justificatives perquè, conjuntament, responsables polítics i tècnics elaborin i executin un pla per a la gestió de la qualitat.

## **2. Un model d'avaluació aplicable al procés de millorament de la qualitat**

Actualment tots els que estem treballant en qüestions d'avaluació considerem com un dels principals models de referència el model de l'European Foundation for Quality Management (EFQM). L'estructura de criteris d'aquest model inclou els elements següents:



També es proposa la participació de les unitats de forma diferent, segons l'estat de planificació o execució de millores de la unitat, la integració de la informació que genera l'organització en els diferents mecanismes d'avaluació establerts i la inclusió de protocols d'avaluació clarament inserits en un sistema informatiu.

És tracta d'un dels models de millorament de la qualitat més consistents, coherent amb els plantejaments més actuals de la gestió de les organitzacions de serveis, adaptable a diverses opcions polítiques, flexible i realista. És a dir, un dels millors models per a desenvolupar un pla de qualitat total en les organitzacions de serveis socials.

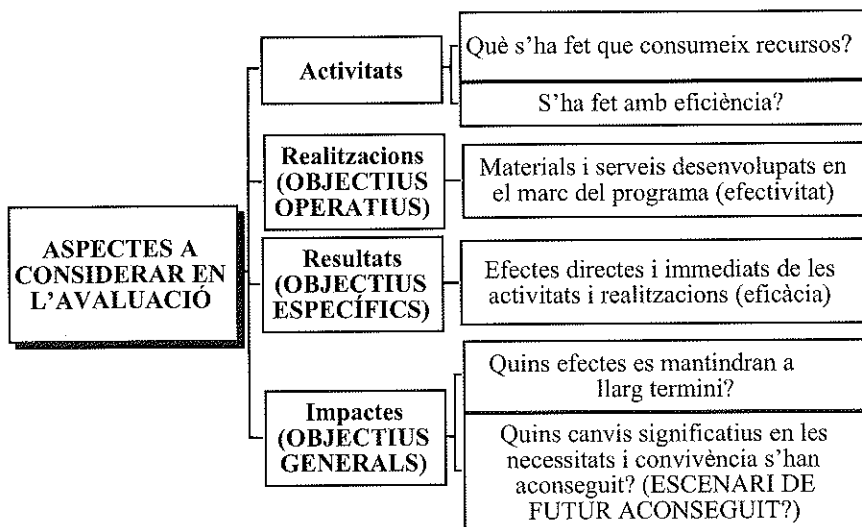
En poques paraules, el que el model EFQM planteja és d'implantar en les organitzacions una **cultura de la qualitat** que impregni tota l'organització, les persones i les unitats.

La qualitat, a més, té a veure amb l'**adequació amb els objectius**. Qualsevol sistema de qualitat obliga a explicitar objectius, a planificar, a prendre decisions que afecten el futur, i això sempre és arriscat. Aquest és un dels motius pel qual el procés cap a l'organització d'un sistema de qualitat sol ser més lent del que seria desitjable. Tornem a un dels primers aspectes considerats en aquest article: la planificació, la definició dels objectius i estratègies. Quantes organitzacions de serveis socials disposen de bons procediments de planificació? Quants professionals i ciutadans



coneixen els objectius dels serveis socials?

L'explicitació dels objectius, juntament amb el diagnòstic de les necessitats, és l'eix de la planificació. A més, sense objectius clarament explicitats no és possible l'avaluació. Però, quins són els objectius a explicitar i què s'ha d'avaluar, com a mínim, per tal de preparar l'organització per a una cultura de la qualitat? Tots els inclosos en el següent esquema:



El balanç global d'aquest darrer període, en els serveis socials de la Comunitat Autònoma en els seus diversos nivells administratius, resulta clarament insatisfactori des del punt de vista de la planificació estratègica i la gestió de la qualitat. Per això té sentit plantejar ara la necessitat de treballar amb aquest model, introduint, però, aquells canvis que les característiques de les diverses organitzacions i que el mateix procés de posar en pràctica l'experiència a les illes aconsellen.

Aquest article només apunta una certa concepció cap on avançar. Una visió determinada pels nous rols que la societat reclama a l'administració dels serveis socials i per aquelles iniciatives sorgides de la mateixa administració per desenvolupar amb més eficàcia la seva missió.

Així doncs, es fa una proposta que no modifica els elements essencials amb què estan treballant les unitats que han engegat un procés de planificació estratègica, com són la clarificació de la missió de l'administració dels serveis socials, els plans sectorials, el desenvolupament del sistema informatiu i d'avaluació, i els compromisos adquirits en relació a la qualitat. Només es tracta d'algunes organitzacions i només estan en un moment inicial, el repte actual és que el conjunt de les administracions de serveis socials facin seu un model com aquest i tinguin el suport polític i els recursos per poder-ho dur endavant.

Més enllà, però, de la continuïtat d'aquests plantejaments, nous elements com:

- l'impacte de les tecnologies de la informació i la comunicació en serveis socials,
- la necessitat d'intensificar la relació amb altres àmbits de la política social (treball, sanitat, educació, cultura, habitatge, etc.),
- les noves habilitats que nous perfils professionals exigeixen,

- 
- l'interès d'implicar l'administració en el procés de dinamització territorial - amb el paper de motor de la societat civil-,
  - l'increment de necessitats d'innovació tecnològica per als serveis públics o
  - la necessitat de no desproveir els serveis socials d'uns valors de solidaritat, desenvolupament de l'autonomia de les persones i d'atenció integral,
- han de portar a la reflexió per dibuixar una nova visió de futur que renovi l'oferta dels serveis socials en la perspectiva de la qualitat.

---

### **Referències:**

Ballester, Ll. (1997). «Modernització de les organitzacions públiques de serveis socials de la Comunitat Autònoma». *Alimara*, 40; 29-35.

Comunidad Autónoma de Madrid (1997). Decreto 27/1997 sobre regulación de las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público en la Comunidad de Madrid.

---