

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 35 / SEGONA ÈPOCA / JUNY DE 1995



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 35

Segona Època. Juny de 1995

Edita: Consell Insular de Mallorca
Redacció: Servei d'Acció Social i Sanitat
General Riera, 67
07010 Palma
Tel. (971) 76 07 62
Fax: (971) 76 19 52

Portada: *Un lloc dins un pensament*
de **Joan March Torrandell**

Impressió: ESMENT. Centre Especial de Treball d'AMADIP

Dipòsit legal: PM - 128 - 1987

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

JORNADES SOBRE ELS SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA A LES ILLES BALEARS

Palma, 30 de novembre, 1 i 2 de desembre de 1994

Centre Cultural S'Escorxador

L'AVALUACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS A LES ILLES BALEARS: UN REpte PER A LA RACIONALITAT POLÍTICA I PROFESSIONAL

Martí X. March i Cerdà(*)

Carmen Orte Socias(*)

Resum

En aquest article es realitza una anàlisi de la realitat de l'avaluació dels serveis socials a nivell de les Illes Balears. Es planteja la necessitat d'implantar la cultura de l'avaluació per tal de possibilitar una reconversió dels serveis socials d'una forma racional i, finalment, es defineix un concepte d'avaluació com a factor de coneixement dels canvis realitzats a nivell de la realitat social.

1. Cap a on van els serveis socials?

Des de fa una sèrie d'anys s'està començant a plantejar, d'una forma crítica, el futur dels serveis socials; efectivament, si la dècada dels anys 80 varen significar la creació i, en certa manera, la consolidació inicial dels serveis socials, resulta evident que la dècada dels anys 90 s'està mostrant com un període problemàtic no només per a la consolidació definitiva dels mateixos, sinó també per a la seva continuïtat i per al seu futur.

Efectivament, a la dècada dels anys 90 estam assistint a una disminució dels serveis socials, amb un retall dels pressuposts dedicats a aquesta temàtica, amb la supressió de serveis i programes, amb la modificació de centres i recursos, amb l'estabilitat i retall de les plantilles dedicades a l'acció social, amb una reestructuració de les polítiques socials aplicades fins al moment.

I la pregunta o les preguntes que ens poden formular, dins aquest context, són diverses i plurals: els serveis socials, han complert les funcions que teòricament havien de complir?; han possibilitat, els serveis socials, una millora de la qualitat de vida dels diversos sectors socials?; han transformat la vida social, els serveis socials?; s'està creant una xarxa de solidaritat social dins la població a través dels serveis socials?; són eficaços els diferents serveis socials?; possibiliten, els educadors de medi obert, la prevenció de la delinqüència infantil i juvenil?; assolixen els seus objectius els programes de prevenció de les drogodependències?; es rehabili-

(*) Professors del Departament de Ciències de l'Educació de la Universitat de les Illes Balears.

Martí X. March Cerdà. Llicenciat i Doctor en Pedagogia. Catedràtic de Pedagogia Social i de Sociologia de l'Educació de la UIB. Director del Departament de Ciències de l'Educació de la Universitat de les Illes Balears.

Carmen Orte Socias. Llicenciada en Psicologia i Doctora en Ciències de l'Educació. Professora Titular d'Universitat de Pedagogia de la Inadaptació Social en el Departament de Ciències de l'Educació de la Universitat de les Illes Balears.

ten socialment els drogaaddictes que reben tractament als diferents centres i serveis?; responen, els serveis socials, a totes les necessitats socials?; com es diagnostiquen les necessitats socials?; són els serveis socials òrgans burocràtics que actuen únicament en base a les demandes de determinats sectors socials?; estan lluitant els serveis socials contra la dualització de la societat?; no estam assistint a un procés de burocratització dels serveis socials, que s'estan allunyant cada vegada més de la realitat social?; s'estan convertint els treballadors socials en uns buròcrates que obrin i tanquen casos?...

Tot i que donar resposta a aquestes qüestions resultaria prou complex, hi ha una sèrie de reflexions que consideram fonamental tenir en compte:

1. Els estudis sociològics i econòmics estan constatant un progressiu increment del malestar social i de la dualització social; efectivament, malgrat el creixement econòmic de la societat, s'ha d'assenyalar senyalar l'augment de les distàncies socials, un increment de la pobresa que fins i tot està afectant a sectors de la classe mitjana. I a tot això, se l'hi ha d'afegir l'existència de processos de destrucció del teixit social amb l'increment de l'atur i de la precarització del treball, amb un nombre cada vegada més important de treballadors eventuais, etc. De tot això se'n deriva una situació de malestar social en la majoria de països més desenvolupats i, per tant, a Espanya i a les Illes Balears.
2. Si la dècada dels anys 80 es va caracteritzar no només per la creació i expansió dels serveis socials, sinó també per la consolidació de les professions dels treballadors socials amb un important component d'il·lusió i de compromís social i laboral, la dècada dels anys 90 s'està caracteritzant per un creixent malestar professional, amb una pèrdua d'il·lusions, amb manca de militància i d'optimisme professionals. Aquest fet de gran transcendència en la realització de plans i programes d'intervenció social, encara s'agreuja amb l'increment de les contractacions eventuais, amb la privatització arbitrària de serveis i de recursos o amb la utilització de voluntaris en lloc de professionals. Amb tot, ens trobam en una situació que no només possibilita el malestar professional, sinó també els processos de burocratització del treball social.
3. El retall dels pressuposts dedicats a acció social durant la dècada dels anys 90 ha estat important com a conseqüència de tres factors:
 - a) La crisi econòmica i fiscal que està afectant a totes les administracions.
 - b) L'existència d'altres prioritats en la despesa de les administracions.
 - c) La posada en marxa de polítiques neo-conservadores i liberals que està fent del retall en la despesa social l'element fonamental de la política econòmica. I no sembla que el futur sigui millor: la nova revolució conservadora als Estats Units n'és un exemple significatiu.
4. La manca de resultats clars i evidents en relació a les inversions realitzades durant la dècada anterior en relació a la resolució "relativa" de la problemàtica social a nivell, per exemple, de drogaaddicció, de la delinqüència o de la marginació crònica. Això està possibilitant l'elaboració i la implantació d'una "nova" política social que s'articula més en relació a una política de demandes socials electoralistes, que no en una política fonamentada sobre les autèntiques necessitats socials. Els serveis socials tornen a tenir un sentit assistencial i, a vegades, benèfic i caritatiu.
5. La manca de valentia per part de les organitzacions professionals i socials de començar a abordar el disseny d'una nova política social que els nous temps demanen. Es tracta, partint de la realitat actual, de

plantejar els nous camins de la política social que, sense posar en qüestió els principis de la universalitat, de la sectorització, de la normalització, de la integració o de la prevenció, concreti aquests mateixos a partir de les prioritats i de les necessitats més profundes, els faci operatius i discuteixi el principi de gratuïtat dels serveis socials. Però, a tot això, se li ha d'afegir la necessitat de replantejar, en profunditat, el paper dels professionals, les seves funcions, el treball interdisciplinari o l'avaluació de la seva feina.

Per tant, en aquest article volem reflexionar sobre el futur dels serveis socials a partir de la implantació de la cultura de l'avaluació com element fonamental dins la política d'intervenció social i en uns moments en què la crisi de l'Estat del Benestar comença a ésser quelcom més que unes simples paraules. Dins aquest context, parlar i afirmar que ens trobam davant un procés de desinstitucionalització dels serveis socials no és més que constatar un fet i una tendència.

2. El paper de l'avaluació dins la crisi de l'Estat del Benestar i dels serveis socials

Efectivament, després d'una primera etapa de creació i de consolidació dels serveis socials, d'una etapa expansiva i quantitativa, d'una etapa de creixement descontrolat, d'una evolució, tal vegada, massa ràpida,... és necessari començar a plantejar una nova etapa en què l'avaluació sigui necessària. La crisi de l'Estat del Benestar; la crisi econòmica i financera; la necessitat de prioritzar els serveis, els programes i els recursos; la relació del cost-producte o del cost-utilitat; l'anàlisi econòmica dels serveis socials; l'exigència de resultats, etc., impliquen la necessitat de plantejar una nova etapa en la qual la realització dels processos d'avaluació i d'auditoria hauria d'ésser una exigència de la mateixa.

Així, doncs, després d'una dècada de creixement dels serveis socials i d'una crisi econòmica dels països europeus desenvolupats i d'Espanya, era necessària una reconversió dels serveis socials. Tanmateix, aquesta reconversió té dues possibles modalitats: per una part, una reconversió salvatge dels serveis socials -tal com s'està donant, en general, en aquests moments- i, per altra, una reconversió "racional".

La reconversió racional, segons la nostra opinió, haurà de tenir com element metodològic fonamental la implantació de l'avaluació. Efectivament, l'avaluació ha d'ésser l'instrument bàsic perquè els serveis socials trobin la seva acomodació a la nova situació. I això significa i implica avaluar els resultats, els processos d'intervenció i de gestió, el disseny dels programes i dels projectes, l'organització dels centres i recursos, la funció i el paper dels diferents professionals, la modificació de la realitat social i personal, etc.

De tot això en podem deduir que la implantació d'una cultura de l'avaluació en els moments actuals no només és una necessitat professional i econòmica, sinó fonamentalment una opció política bàsica dins aquest procés de reconversió dels serveis socials. La no realització d'un procés de reconversió dels serveis socials d'una forma racional i avaluativa podria suposar i estar suposant una desinstitucionalització dels serveis socials, la qual cosa aniria i va en detriment dels sectors socials menys afavorits, i la implantació, o si es vol d'una re-implantació, dels vells serveis d'assistència i de beneficència social, on la professionalització és substituïda, d'una forma abusiva i en contra del principi de solidaritat, pel voluntariat.

Però l'absència, en el nostre país, d'una cultura de l'avaluació que analitzi, d'una forma sistemàtica, rigorosa, responsable i útil, els diferents productes o sistemes socials de l'Estat Social i de Dret del qual ens hem dotat, no és un fet casual; l'absència d'una cultura de l'avaluació és el reflex d'una opció, d'un plantejament i d'una política que ha abdicat de l'avaluació com el procés de coneixement d'una

realitat, d'una intervenció que s'ha duit a terme, tant des de l'administració, com des de la mateixa societat civil; i com el procés per prendre decisions que millorin els processos d'intervenció, les organitzacions o els programes.

És possible la realització d'una política d'avaluació dels serveis socials a Espanya? Si bé la realització d'una política d'avaluació dels serveis socials és una condició d'aquesta nova etapa que la situació política i econòmica social exigeix i que la perspectiva professional demana, resulta evident la constatació de les dificultats per poder implantar una cultura d'avaluació que ajudi a prendre decisions racionals, serioses i fonamentades. Aquestes dificultats es podrien concretar de la següent manera:

1. L'absència d'una tradició avaluativa dels serveis socials, no només a nivell d'Espanya, sinó també a nivell internacional, tal com ho han posat de manifest diferents estudis i recerques realitzades a l'efecte d'aquesta qüestió i d'aquesta problemàtica.
2. Les resistències polítiques a posar en marxa un programa d'aquestes característiques, ja que, per una part, l'avaluació no està interioritzada en els polítics, i, per altra, els resultats de l'avaluació poden posar en qüestió els serveis i els projectes realitzats. En aquest context, les avaluacions que poden ésser tolerades políticament fan més referència als productes de les accions i de les actuacions, que a l'impacte que els diferents projectes i programes han produït sobre les persones i la societat.
3. Les resistències professionals, ja que, en un moment de crisi, de retalls, de reestructuracions, de qüestionament de programes i de projectes, etc., l'avaluació pot ésser un factor de perill que fins i tot pugui suposar l'acomiadament de treballadors. Aquestes resistències professionals no només manifesten un temor lògic, sinó també el desconeixement del que ha d'ésser i és l'avaluació, com el procés metodològic d'intervenció per a la millora de les accions, les intervencions, els projectes o les organitzacions.
4. Els problemes econòmics actuals poden augmentar les dificultats de posar en marxa un programa d'aquestes característiques, ja que la realització de l'avaluació pot suposar una partida pressupostària específica. Tot i que aquest no és un problema important ni significatiu, pot ésser el que dificulti, a la pràctica, la posada en marxa d'un programa d'avaluació.
5. Les dificultats metodològiques per poder realitzar un programa avaluatiu, també poden suposar un factor negatiu per poder implantar una cultura de l'avaluació; cal tenir en compte que la implementació d'aquesta cultura avaluativa exigeix l'existència d'instruments metodològics específics i la construcció de metodologies, d'instruments i de tècniques no es pot improvisar.

En qualsevol cas, el que resulta evident és que la consolidació dels serveis socials exigeix la implantació de l'avaluació, ja que dins l'actual procés de reconversió dels serveis socials implicaria que la presa de decisions es realitza sobre estudis i investigacions avaluatives fonamentades i profundes. Si no es realitza d'aquesta manera, podem avançar en un procés irracional de desinstitucionalització dels serveis socials en el que els criteris polítics "sectaris" s'imposin sobre l'opció política de l'avaluació en tant que necessitat professional i racional per consolidar els serveis socials des d'una perspectiva d'eficàcia, de solidaritat, de participació, d'eficiència i de discriminació positiva.

De tot el que hem afirmat fins al moment, podem constatar que l'avaluació és fonamentalment una opció política, no només per tot el que implica d'implanta-

ció d'una cultura de l'avaluació, sinó també pel model avaluatiu a implementar i per la pressa de decisions que implica la valoració i l'anàlisi dels resultats. Tanmateix, i des de totes les perspectives, resulta evident la necessitat que l'avaluació sigui una obligació per a als polítics davant els ciutadans i la societat.

3. La realitat i la irrealitat de l'avaluació dels serveis socials a les Illes Balears

Tot i que encara està per fer la història dels serveis socials a les Illes Balears, hi ha una sèrie d'elements i de factors que consideram fonamental tenir en compte a l'hora d'analitzar la realitat i la irrealitat dels mateixos en el si de la Comunitat.

Aquests elements i factors són els següents:

1. El canvi d'orientació en la concepció dels serveis socials es produeix a partir de la dècada dels anys 80, quan l'Ajuntament de Palma de Mallorca aprova una Pla municipal de serveis socials. Aquest pla suposa, per una part, la concreció a nivell municipal dels principis de l'Estat Social i de Dret que la Constitució aprova, i per altra, el fet de deixar de banda la concepció benèfica de l'acció social, ja que el nou model de política social municipal implica l'aplicació dels principis d'universalització, de sectorització, d'integració, de prevenció o de normalització. Així doncs, la dècada dels anys 80 suposa el disseny i l'aplicació d'un nou model de política social que tindrà importants conseqüències en el si de la CAIB, tant des d'una perspectiva política, com des d'una perspectiva professional.
2. Un altre element fonamental serà l'aprovació de la Llei d'Acció Social de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per part del Parlament Balear, per acord de tots els partits polítics. Aquesta Llei, malgrat el seu caràcter genèric i abstracte, suposarà el disseny d'un model social que s'ha de concretar i s'ha de desenvolupar a través de pressuposts, acords, decrets, plans sectorials, creació de recursos, de serveis i de programes, coordinació d'institucions, etc. Amb tot, l'aprovació d'aquesta Llei, malgrat la seva importància, no implicarà la realització d'una política social que no només desenvolupi aquesta norma legal, sinó que dissenyi circuits d'atenció a diferents sectors de població, d'acord amb les necessitats i les demandes plantejades.
3. El tercer element que resulta fonamental per poder entendre el desenvolupament dels serveis socials a les Illes Balears, és, segurament, l'orientació política dels governs autonòmics de la CAIB des de les primeres eleccions al Parlament de les Illes Balears. Efectivament, la filosofia política conservadora ha suposat i està suposant l'aplicació d'un determinat model de política social que es concreta en l'existència d'una política assistencial en el paper de la iniciativa social, en els recursos i els programes creats i desenvolupats, en els pressuposts dedicats a l'acció social, etc. Resulta evident, des d'aquesta perspectiva, que la política social existent a les Illes Balears està prou condicionada pel partit polític -el PP- que ha governat la nostra Comunitat. A més, l'escàs desenvolupament de la Llei d'Acció Social, l'absència de circuits integrats d'intervenció social, la manca de plans autonòmics sectorials, la descoordinació institucional, la manca, fins ara, de salaris d'inserció social, el fet de l'absència d'algunes competències -INSERSO, per exemple- o el retard en la recepció de les competències en matèria de menors, etc., són altres elements que ens donen una radiografia prou fiable de la realitat dels serveis socials. I a tot això, se l'hi

ha d'afegir que el canvi d'orientació política de l'Ajuntament de Palma de Mallorca, a partir de 1991, també ha suposat canvis qualitatius i significatius en relació als serveis socials.

En qualsevol cas, el que resulta evident és que a la dècada dels anys 80 hi ha hagut un important creixement dels serveis socials, tant a nivell de pressuposts, com a nivell de programes, de recursos, de contractació de diversos treballadors socials; un creixement que ha tingut una certa estabilització durant la dècada dels anys 90, a causa de la crisi econòmica i fiscal, i dels canvis d'orientació de la política social per diverses raons i factors.

Efectivament, després d'una primera etapa de creació i de consolidació dels serveis socials, d'una etapa expansiva i quantitativa, d'una etapa de creixement descontrolat, d'una evolució, tal vegada, massa ràpida i, a vegades, poc reflexiva, és necessari començar a plantejar una nova etapa en la qual s'analitzin els resultats, els impactes, les conseqüències d'aquesta política social. Una nova etapa en la qual cal començar a aplicar una política avaluativa.

Tanmateix, quina és la realitat de l'avaluació dels serveis socials a les Illes Balears? Tot i que ja hem constatat que a Espanya hi manca una cultura de l'avaluació, abans de començar a analitzar la realitat de l'avaluació dels serveis socials a les Illes Balears, consideram necessari posar de manifest els elements i els indicadors que defineixen la realitat -escassa i minvada- de l'avaluació a nivell espanyol:

1. Un primer element en el procés d'assumpció de l'avaluació dels serveis socials a nivell de l'Estat espanyol és, sense cap dubte, l'elaboració de Mapes de Serveis Socials per part de diverses comunitats autònomes i d'ajuntaments. Es tracta d'una etapa d'avaluació de necessitats de caràcter general que possibiliti la planificació d'una política social.
2. Un segon indicador del procés progressiu d'institucionalització relativa de l'avaluació ha estat, sense cap dubte, la realització per part de diverses institucions i professionals de centres de serveis socials i d'unitats de planificació social, d'instruments per dur a terme una millor gestió dels serveis socials, com poden ésser les fitxes, instruments de registre, informatització de dades, etc. Els treballs realitzats pel "Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales" (1985), Díaz Perdiguero i altres (1985), P. Restrepo (1990 a i b), D. Camí i altres (1990), etc. són una prova clara d'un procés progressiu de professionalització del treball social. Es tracta d'instruments per a la millora de la gestió administrativa i professional dels serveis socials, etc.
3. Un tercer element en el procés d'implantació d'una cultura de l'avaluació és la reflexió teòrica d'una sèrie d'autors en relació a l'avaluació (Casas, F., 1989 / Aguilar, M. J.; Barriga, S., 1990 / Alvira, F., 1991 / Ander-Egg, E., 1992 / Santos Guerra, M. A., 1993 / March, M., 1994), l'existència d'avaluacions sectorials (Muñoz Ortiz, M., De Ansorena, A., 1987 / Fernández-Ballesteros, y otros, 1989 / Anguera, M. T., Redondo, S. 1991 / Comas, D., 1992 / Redondo S., 1993 / March, M., 1993, etc.), l'increment de publicacions i de revistes sobre dita problemàtica, etc.

Quina és la realitat de l'avaluació dels serveis socials a les Illes Balears dins el context espanyol? Tot i que la situació dels serveis socials a la CAIB condiona la realitat de la seva avaluació, podem assenyalar els següents elements i indicadors, partint de l'esquema utilitzat per poder conèixer la realitat de l'avaluació dels serveis socials a nivell d'Espanya:

1. Partint del fet que el primer moment i el primer indicador a tenir en compte en el procés d'assumpció de l'avaluació dels serveis socials és l'avaluació de necessitats, hem d'assenyalar alguns exemples que, a les Illes Balears, són una manifestació d'aquesta etapa:

a) L'estudi realitzat per l'Escola Universitària de Treball Social, per encàrrec del Consell Insular de Mallorca, sobre Bases per a la planificació de l'Acció Social a Mallorca; aquest estudi, que fou una fita, suposà una primera anàlisi sobre les necessitats i els recursos existents per dur a terme una política social. Aquest estudi està publicat pel Consell Insular de Mallorca (1988-1991) i constitueix, tant des d'una perspectiva metodològica, com de contingut, una documentació imprescindible per a la realització d'una planificació social. Es tracta d'un estudi realitzat durant la segona meitat dels anys 80.

b) Els estudis realitzats per l'Ajuntament de Palma de Mallorca sobre els recursos existents a Palma per a l'acció social i el diagnòstic social de Ciutat; aquests dos estudis, juntament amb el Pla municipal dels serveis socials, i també els plans sectorials, constitueixen la manifestació més clara d'aquesta primera etapa d'avaluació de necessitats i de planificació de la política social de Palma. Es tracta d'uns estudis realitzats durant la dècada dels anys 80.

c) L'Informe Tècnic per a la realització del Pla d'Acció Social del Govern Balear, realitzat per la UIB; aquest informe pretén, partint de les necessitats generals i de cada sector i una vegada identificats els recursos existents, posar les bases per dissenyar les actuacions en matèria d'acció social en el camp dels serveis socials comunitaris, del menor, de la delinqüència juvenil, de la drogaaddicció, dels minusvàlids, de la tercera edat, de les minories ètniques, de la dona, de la marginació adulta, etc. Aquest informe es va realitzar i dur a terme a finals dels anys 80. Amb tot, les seves conseqüències foren mínimes.

d) El Mapa de Serveis Socials de Menorca, realitzat per l'INTRESS, per encàrrec del Consell Insular de Menorca. Aquest informe, que suposa un diagnòstic social de l'illa de Menorca i una anàlisi de recursos, fou la base per a la realització d'una política social a l'illa del vent.

e) El Pla Autònom de Drogues i el Pla Autònom per a Persones Majors, realitzat pel Govern Balear i diverses institucions socials, administratives i universitàries, durant els anys 1994 i 1995. Suposa una anàlisi de necessitats i recursos existents per a aquests sectors a les Illes Balears, així com diverses propostes d'actuació en els dos camps esmentats. Es tracta de la darrera aportació existent en relació a l'anàlisi de necessitats socials duita a terme per part de les administracions públiques de les Balears. En qualsevol cas, ens trobam davant una important eina metodològica en aquest context de l'avaluació de les necessitats socials.

Tots aquests exemples plantejats són una mostra important i significativa d'una avaluació de necessitats des d'una perspectiva macrosociològica i estructural que té com a conseqüència més clara la realització d'una planificació de la política social.

A tots aquests estudis s'hi haurien d'afegir els diversos estudis de necessitats que, per a l'elaboració de programes i projectes concrets, han realitzat les diverses UTS, Centres Socials, Conselleries, Entitats i Associacions d'iniciativa social i privada, les diverses ONG's, etc. Amb tot, es tracta fonamentalment d'estudis concrets i específics de caràcter microsociològic, a diferència dels que hem plantejat anteriorment.

2. El segon indicador i moment que cal tenir en compte, tal com hem manifestat anteriorment, és la realització de diversos instruments per a la millora de la gestió dels serveis socials. El que s'avalua té a veure amb la gestió i amb el "producte" de la intervenció, però no es planteja la realització de l'avaluació del procés metodològic de la intervenció o de l'impacte. A les Illes Balears hem de destacar el treball realitzat pels centres del CIM i les diverses UTS, així com el treball realitzat pels centres socials de l'Ajuntament de Palma; en aquest sentit, les aportacions realitzades a l'efecte per part de diversos centres i recursos específics en el camp del menor i de les drogodependències també són importants i significatives.

Així doncs, també a les Illes Balears, en un primer moment d'avaluació de les necessitats, li segueix el procés d'avaluació de la gestió. Aquest procés avaluatiu té, en tot cas, un vessant intern o, fins i tot, autoavaluatiu.

Aquesta realitat de l'avaluació dels serveis socials a les Illes Balears es va veure d'una forma més clara en un estudi realitzat al si del Departament de Ciències de l'Educació de la UIB sobre els serveis comunitaris i específics de Mallorca (March, M. X., 1991). Els resultats obtinguts al respecte de l'avaluació dels serveis comunitaris i específics de Mallorca són els següents:

1. L'avaluació no està, de fet, integrada dins la concepció i els plans dels serveis socials.
2. Malgrat el que s'ha dit anteriorment, podem constatar l'increment de la sensibilitat sobre la qüestió de l'avaluació.
3. Els escassos programes d'avaluació que es realitzen es duen a terme amb més freqüència als serveis públics que als serveis privats, i més en els serveis comunitaris que en els serveis específics.
4. No hi ha, de fet, instruments metodològics definits per dur a terme el procés d'avaluació; i aquesta és una qüestió clau per enfrontar-se a la problemàtica de l'avaluació.
5. L'objectiu bàsic de l'escassa avaluació que es duu a terme és, per una part, l'anàlisi dels processos de gestió i d'implantació dels serveis socials, i, per altra, el coneixement del producte de la posada en marxa dels programes, recursos i projectes.
6. El treball avaluatiu que es duu a terme té un caràcter intern; fins i tot podríem parlar, fonamentalment, d'autoavaluació. L'avaluació externa no és, de moment, més que una utopia.
7. L'avaluació econòmica brilla per la seva absència, la qual cosa resulta preocupant des de la perspectiva del control de la despesa pública. I en aquest sentit fer l'avaluació econòmica s'hauria de plantejar tant a partir de l'anàlisi cost-benefici i cost-eficàcia, com del cost-utilitat. En aquest sentit, aquest darrer aspecte avaluatiu serà fonamental.
8. Finalment, hem de constatar una manca de clarificació del concepte d'avaluació, ja que hi ha importants confusions conceptuals amb altres processos analítics.

De totes aquestes dades plantejades en podem deduir una sèrie de conclusions significatives:

1. En primer lloc, hem d'assenyalar que ens trobam davant una etapa "quantitativa" en l'avaluació, una etapa on el "producte" resulta un aspecte d'avaluació prioritari.
2. En segon lloc, hem d'assenyalar la necessitat de posar en marxa una etapa "qualitativa" que analitzi les dimensions política, econòmica i professional de l'avaluació; en aquest sentit, ens podem referir a l'avaluació del disseny dels projectes o a l'organització dels recursos, a l'a-

valuació dels processos d'implementació o a l'impacte dels processos d'intervenció, tant des de la perspectiva individual com des de la perspectiva grupal o comunitària.

Consideram, en aquest context, que la implantació d'aquesta nova etapa qualitativa d'avaluació pot ésser un ajut fonamental i bàsic en uns moments en què resulta necessari replantejar, reconstruir els serveis socials; en uns moments en què és necessari saber cap a on van els serveis socials; en uns moments en què s'estan retallant pressuposts i plantilles; en uns moments en què es posen en marxa nous programes o es ratifiquen els que hi ha hagut sempre; en uns moments en què assistim a un procés de burocratització dels serveis socials; en uns moments en què estan sorgint noves demandes i necessitats socials, nous pobres i nous problemes; en uns moments en què cal conèixer els resultats de les accions socials realitzades; en uns moments en què cal començar a prendre decisions sobre el model de serveis socials que la societat illenca i espanyola de l'any 2000 necessita.

4. Elements i perspectives de l'avaluació dels serveis socials a la CAIB

D'acord amb aquestes elements d'anàlisi podem constatar que ens trobam davant la necessitat d'una nova etapa; una nova etapa de la que volem posar una sèrie d'exemples significatius:

1. Un primer element d'anàlisi i de reflexió en relació a un canvi sobre la qüestió de l'avaluació a les Illes Balears són els treballs realitzats pel Serveis de Promoció de la Salut del Consell Insular de Mallorca, a través d'Amador Calafat, M. Amengual, G. Mejias i altres. En aquest sentit, hem d'assenyalar els treballs realitzats en relació a l'avaluació del programa de prevenció de les drogodependències "Tu decideixes" (1989). Es tracta d'una primera aproximació al coneixement del grau d'eficàcia i d'impacte d'un programa social específic. Tot i que es tracta d'una "autoavaluació" suposa, des d'una perspectiva metodològica, una aportació significativa a la consolidació de l'avaluació des d'una òptica més qualitativa que pot servir per a la presa de decisions. Dins aquest context plantejat, resulta evident que el més important és, segurament, el fet en si de la decisió d'avaluar i en relació a un programa que resulta difícil i complex avaluar com és el programa de prevenció de les drogodependències.
2. Un segon element és la realització d'una investigació avaluativa sobre l'adopció com a recurs socio-educatiu a les Illes Balears. Aquest treball, com a conseqüència d'un acord amb la Conselleria de Governació del Govern Balear, pretén conèixer, des d'una perspectiva longitudinal, els resultats dels processos adoptius realitzats a Mallorca des de l'any 1981 fins a l'any 1987.

Dels resultats obtinguts (March, M. X., 1993) en podem deduir una sèrie de conclusions importants, tant des de la perspectiva de l'avaluació, com des de la perspectiva de l'adopció:

a) En primer lloc, i en funció dels resultats obtinguts, podem valorar de forma positiva els diferents processos d'adopció analitzats; efectivament, si bé existeixen aspectes negatius o discutibles en relació al procés analitzat, en línies generals podem assenyalar que en la majoria de les famílies adoptants no només s'ha produït una adaptació mútua entre l'adoptat i els pares, entre l'adoptat i el medi social i familiar, entre l'adoptat i el medi escolar, sinó també una valoració positiva del procés d'adopció per part dels pares. Per tant, no només cal constatar una bona situació dels infants adoptats sinó també cal assenyalar una

millora de la qualitat de vida del nin adoptat que presentava problemes físics, psíquics, sensorials, escolars o familiars; és a dir, que l'adopció ha donat una resposta positiva a les necessitats dels infants, la qual cosa ha d'ésser la finalitat de qualsevol procés adoptiu.

b) En segon lloc, i en funció dels diversos aspectes analitzats, podem constatar i assenyalar els punts més problemàtics del procés d'adopció:

- * La informació a l'adoptat de la seva condició.
- * La forma i les circumstàncies en la qual se dona aquesta informació.
- * La persona o persones que donen l'esmentada informació.
- * El coneixement per part dels pares de l'origen de l'adoptat.
- * El coneixement de la condició d'adoptat per part de l'escola.
- * La informació que han de proporcionar els pares a l'adoptat en relació al seu origen, als seus pares biològics, etc.
- * La qüestió dels germans; es tracta d'un tema important, ja que en el cas de separació dels mateixos a causa de l'adopció i per diverses circumstàncies, cal plantejar-se la forma de relació entre ells.
- * La qüestió de la duració i de les circumstàncies de la Guarda i Custòdia. Es tracta d'una qüestió important en la que hi ha d'haver un equilibri important entre els drets dels infants, dels pares biològics i dels pares acollidors.

Es tracta, doncs, de qüestions que o bé necessiten d'una regulació legal específica o bé necessiten d'un treball important durant el període en el qual té lloc la selecció dels pares adoptius.

c) En tercer lloc, una de les qüestions que ha quedat plantejada d'una forma clara i manifesta, és la referent al model de selecció de les famílies per a l'acolliment i l'adopció. En aquest sentit, i d'acord amb les respostes obtingudes, consideram necessari la implantació, per part de l'entitat encarregada de dur a terme el procés d'adopció, d'un model de selecció de famílies que tingui les característiques del que s'ha denominat Model de Selecció/Valoració, o Model de Preparació/Educació. Es tracta, doncs, de models de selecció, en el qual la preparació i l'educació dels candidats a pares adoptius, possibilitin, d'una forma natural i legal, el seguiment del procés d'adopció.

d) En quart lloc, consideram necessari a la llum dels resultats obtinguts, la necessitat de realitzar un treball de seguiment del processos d'adopció per tal de possibilitar no només una supervisió del procés, sinó també l'ajut i la col·laboració de les famílies en els casos que així ho necessitin.

e) En cinquè lloc, i malgrat que la investigació avaluativa és parcial, consideram fonamental el model d'avaluació externa per dur a terme aquests treballs. Una avaluació externa, emperò, que possibiliti la participació dels sectors afectats en el disseny, elaboració i discussió dels resultats obtinguts, per tal de fer possible una pressa de decisions consensuada i una millora dels processos d'intervenció.

f) Finalment, hem de constatar que la utilització de l'entrevista com instrument metodològic per a la recollida d'informació ha resultat bàsica, ja que respon als objectius plantejats.

Amb tot, cal assenyalar que, amb aquest treball, ens trobam en una primera etapa del procés avaluatiu de l'adopció, que calen més investigacions. En aquest sentit, hem d'assenyalar que en aquests moments, i des del Departament de Ciències de l'Educació de la UIB amb la col·laboració de la Direcció General de Menors del Govern Balear, s'està realitzant una continuació d'aquesta investigació avaluativa de l'adopció.

Per tant, de la investigació avaluativa no només podem conèixer l'impacte d'un procés d'intervenció social, sinó que podem possibilitar la introducció de canvis significatius en els processos d'intervenció sobre aquesta qüestió des de la perspectiva professional i política.

3. Un tercer element important és l'avaluació realitzada -i que estam realitzant- del Projecte Home (PH). L'avaluació realitzada, fins al moment, s'ha concretat en l'anàlisi de les persones que han abandonat el PH en la fase de reinserció, intentant conèixer el seu perfil i les seves característiques; el seu itinerari d'addicció a les drogodependències; el procés d'entrada, d'estada i de sortida del PH; de conèixer les causes del seu abandonament; de conèixer els canvis existents dins la seva vida i de conèixer la seva valoració del PH. Es tractava de conèixer l'impacte que el PH ha tingut sobre aquestes persones, amb la finalitat de plantejar elements de reflexió sobre el procés terapèutic del PH i propostes de modificació del mateix.

D'aquesta anàlisi avaluativa realitzada en un grup de 32 persones i a través d'una entrevista semiestructurada -a partir del model d'avaluació externa- hem extret les següents conclusions:

- a) Quasi tots els entrevistats consideren que l'etapa de reinserció ha d'esser objecte de modificació, ja que no s'adapta ni a les característiques individuals dels subjectes ni tampoc al que s'ha après al llarg de tot el procés terapèutic. Es tracta, en aquest sentit, de possibilitar, per una part, una major autonomia personal, una major responsabilitat, una major confiança dels directius del PH, i per altra, unes normes més flexibles, més "normals", menys "artificials" o menys jeràrquiques.

Es tracta, doncs, d'una reivindicació que pretén el respecte personal i un major protagonisme dels individus del PH per poder decidir en relació a la seva pròpia vida quotidiana.

Aquesta crítica a aquesta fase de reinserció implica la necessitat de plantejar-se un enfocament plural d'aquesta etapa, que s'adapti a les característiques individuals i que combini aquesta individualització amb la normativa del PH.

- b) D'acord amb les dades obtingudes, hem d'assenyalar que el procés terapèutic seguit en el PH per aquest grup que l'ha abandonat en la fase de reinserció, és positiu no només per l'abandonament generalitzat del consum de drogues, sinó també pels canvis haguts en l'estil de vida.

- c) Dins el context metodològic, hem de ressenyar que l'avaluació externa que hem realitzat des de el Departament de Ciències de l'Educació (March, M./Orte, C./i Grup d'Avaluació de Psico-pedagogia, 1995) resulta imprescindible en la realització d'aquests tipus d'estudis i de treballs. Però aquesta avaluació externa s'ha pogut realitzar perquè s'ha tingut la col·laboració seriosa, responsable i negociada del PH. Una col·laboració que ens ha donat una total llibertat i que ens ha possibilitat el fet de poder dur a terme un debat amb els responsables de la institució sobre els resultats obtinguts i les possibles decisions a prendre per poder millorar el procés terapèutic.

- d) Un element metodològic que consideram fonamental per poder conèixer l'impacte que ha tingut el PH, és la utilització de les entrevistes i el seguiment sistemàtic de les persones que o bé abandonaren el PH o bé acabaren el procés terapèutic. L'experiència avaluadora realitzada així ho demostra.

c) Finalment, hem d'assenyalar que dels resultats obtinguts i de la discussió tinguda amb els responsables del PH, consideram que s'ha de replantejar el concepte "d'èxit" des de la perspectiva de l'acabament de tot el procés terapèutic del PH. Es tracta d'una qüestió prou interessant, ja que implica fer una reflexió profunda sobre la necessitat d'adaptar la filosofia i l'organització del PH a les característiques de cada individu i no l'adaptació de l'individu al PH. En base a aquesta reflexió, és possible dur a terme una modificació interessant sobre les formes d'aplicar la filosofia del PH, una filosofia que es considera acceptada, útil i assimilada.

Per tant, de l'avaluació realitzada del PH n'hem pogut extreure importants conclusions sobre l'eficàcia del PH, sobre la necessitat de modificar aspectes del mateix, sobre els processos d'intervenció professional i sobre la problemàtica del treball educatiu-terapèutic amb drogaaddictes. I a tot això, se li ha d'afegir el fet d'extreure importants conclusions metodològiques sobre l'avaluació en relació als estudis de seguiment i a l'avaluació externa amb consens, diàleg, comprensió i suport de la institució analitzada.

Així doncs, resulta evident que malgrat l'escàs desenvolupament de l'avaluació dels serveis socials a les Balears, aquesta se'ns presenta amb unes certes perspectives de futur, però, sobretot, amb una gran necessitat i repte de futur. I tot això, en uns moments en què estam assistint a una cruïlla prou important per definir les perspectives dels serveis socials a la CAIB i, evidentment, a l'Estat Espanyol; cal un nou model de política social, cal una nova organització dels mateixos que doni resposta a les noves demandes i necessitats, als recursos existents, a les noves i a les velles prioritats, a la crisi financera i econòmica, al malestar social i al malestar professional i institucional. Cal evitar el procés de desinstitucionalització dels serveis socials i de la seva burocratització. I en aquest context, el paper de l'avaluació ha d'esser fonamental per poder decidir els camins d'aquesta nova política social que la realitat dels anys 90 i la perspectiva de l'any 2000 exigeix i demanda.

Tanmateix, i per poder dur a terme una acció avaluadora que racionalitzi la política social, millori els processos professionals d'intervenció i possibiliti l'anàlisi dels canvis produïts en el teixit social a partir de la política realitzada, cal tenir en compte una sèrie d'elements i de factors:

1. La voluntat dels polítics i el consens dels professionals resulta fonamental per dur a terme un programa d'avaluació dels serveis socials que tingui en compte els diferents nivells, aspectes i objectius.
2. La crisi econòmica i financera actual, i la política social existent a la nostra Comunitat Autònoma exigeix la implantació urgent d'una cultura de l'avaluació que eviti decisions precipitades, modificacions dels plans socials sense fonament, retalls de la despesa social de forma indiscriminada i injusta, tancaments de centres i serveis, etc. Per tant, l'existència de programes d'avaluació serà fonamental per dur a terme decisions clares al respecte de la política social.
3. Cal fer una aposta per la implantació d'una avaluació externa que estigui, emperò, integrada dins la política social i consensuada a nivell professional. Però aquesta iniciativa per a l'avaluació externa ha d'implicar l'impuls no només a l'avaluació interna, sinó, fonamentalment, a l'autoavaluació com a mecanisme fonamental de millorar els processos d'intervenció.
4. En la implantació d'aquesta cultura de l'avaluació, cal començar a prioritzar, bàsicament, els programes que analitzin els processos d'intervenció i l'impacte dels programes o serveis.
5. Per poder assolir aquesta finalitat i consens avaluatiu, cal dur a terme

una política de formació en el camp de la planificació i de l'avaluació pels professionals que treballen en el sector dels serveis socials.

En qualsevol cas, l'avaluació dels serveis socials s'ha de fonamentar en l'anàlisi dels canvis socials produïts per la intervenció de les polítiques socials; la qual cosa es contradiu en les anàlisis a curt termini. Es tracta d'una contradicció que no pot ésser un entrebanc en la posada en marxa d'aquesta política avaluadora.

En tot cas volem fer nostre el plantejament realitzat per Teresa Montagut (1994,92-93) que diu el següent:

"El que ens ha d'aportar l'avaluació dels serveis socials no és tant com ha estat el procés de la posada en pràctica de la política o quins són els resultats quantitatius dels processos que s'han seguit. Avaluar l'actuació en el cobriment de les necessitats socials o en el grau en què s'ha avançat cap al millorament del benestar de la població, és un afer complex. L'activitat dels serveis socials és, sens dubte, difícil d'avaluar. Dèiem que els canvis poden trigar a aparèixer, i també que són de difícil observació i identificació amb una acció concreta."

Aquesta dificultat que és sociològica, política, professional i metodològica no pot ésser un entrebanc per tirar endavant una política avaluadora d'aquestes característiques. La necessitat d'introduir la racionalitat en els processos de reconversió dels serveis socials ens obliga a avançar en aquesta dimensió avaluativa i avaluadora. El contrari suposarà seguir avançant en el procés de desinstitucionalització salvatge dels serveis socials i impedir la consolidació dels serveis socials des d'una perspectiva d'eficàcia, de solidaritat, de participació i d'eficiència. Aquest és, en la nostra opinió, el repte per a la racionalització política i professional dels serveis socials, per a la consolidació d'un nou model de serveis socials.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Aguilar, Ma J./Ander-Egg, E. (1992) *Evaluación de servicios y de programas sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Alvira, F. (1991) *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: CSIC.
- Anguera, M. T./Redondo, S. (1991) *La evaluación de la intervención penitenciaria*. Delincuencia/Delinquency, 3 (3) Pp. 245-289.
- Barriga, S. (1990) *Intervención social y evaluación de programas: implicaciones sociopolíticas*. Revista de Psicología Social Vol. 5 2/3 Pp. 267-280
- Calafat, A. / Amengual, C./ Mejías, G./Borrás, M./Palmer, A. (1989) *Evaluación del programa de prevención escolar "Tu decides"*. Adicciones Vol 1, 2. Pp. 96-111.
- Camí, D. i Altres (1990) *Manual d'utilització de la documentació per al treball social d'atenció primària*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social. Institut Català d'Assistència Social.
- Casas Aznar, F. (1989) *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*. Barcelona: PPU.
- Comas, D. (1992) *Los estudios de seguimiento* Madrid: Fundamentos
- Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. (1985) *Dos documentos básicos en trabajo social. Estudio de la aplicación del informe y de la ficha social*. Madrid: Siglo XXI
- Consell Insular de Mallorca (1988-1991) *Col·lecció Bases per a la planificació de l'acció social* 9 Vols.
- Díaz Perdiguero, A. (1985) *Un modelo de ficha social. Manual de utilización*. Madrid: Siglo XXI / Consejo General de Colegios Oficiales en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- Fernández Ballesteros, R. y otros (1989) *Programas y servicios de asistencia al anciano y su valoración* Madrid: INSERSO.
- March Cerdà, M. X. (1991) *Aproximació a la realitat de l'avaluació dels serveis socials a Mallorca*. ALIMARA. N° 27-28.
- March Cerdà, M. X. (1993) *La adopció en Mallorca. Una investigació evaluativa*. Palma de Mallorca: UIB
- March Cerdà, M. X. (1994) *La evaluación de los servicios sociales como opción política y como necesidad profesional en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar Intervención psicosocial*, 7. Pp. 63-74.
- March M./Orte, C./Grup d'avaluació de Psicopedagogia (1995) *La evaluación del Proyecto Hombre: Estudio de las personas que causaron baja en la fase de reinserción*. Universitat de les Illes Balears. Departament de Ciències de l'Educació. (Document no publicat)
- Montagut, T. (1994) *Democràcia i serveis socials*. Barcelona: Hacer
- Muñoz Ortiz, M./De Ansorena, A. (1987) *La evaluación del contexto en hogares funcionales* Madrid: Fundación Banco Exterior.

Redondo, S. (1993) *Evaluar e intervenir en las prisiones Barcelona: PPU.*

Restrepo, P. (1990a) *Sistemas de información en servicios sociales. Contribución al desarrollo de Sistemas de Información gerencial y a la evaluación de programas.* Madrid: Consejería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Restrepo, P. y otros (1990 b) *Evaluación del trabajo social y resultados. Aproximación a los servicios sociales.* Consejería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Santos Guerra, M. A. (1993) *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora.* Málaga: Aljibe.