

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

BREUS REFLEXIONS SOBRE ELS SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA

Onofre Bisbal Palou, Margalida Coll Díaz
Magdalena Llinàs Català, Teresa Móra Plantalamor
Diplomats en Treball Social

INTRODUCCIÓ

La comunicació que es presenta parteix del debat existent i generat a partir de l'organització d'aquestes Jornades d'Atenció Primària entre diversos professionals del treball social sobre la situació actual dels serveis socials d'atenció primària i les perspectives de futur.

No tots observam i analitzam la situació actual des del mateix punt de vista i, per tant, es vol aprofitar aquest espai per expressar breument el que hi veiem.

En aquesta reflexió es planteja:

1. L'anàlisi i propostes per al desenvolupament normatiu de la Llei d'Acció Social de la CAIB.
2. El procés de desenvolupament de la xarxa d'atenció primària en relació amb la implantació del Pla Concertat (PPB).
3. Conclusions i propostes per al futur dels serveis socials d'atenció primària.

1. ANÀLISI I PROPOSTES PER AL DESENVOLUPAMENT NORMATIU DE LA LLEI D'ACCIÓ SOCIAL

Atès l'impacte que la Llei d'Acció Social (Llei 9/1987 de l'11 de febrer) va tenir per al desenvolupament dels serveis socials a la CAIB es creu convenient fer una lectura comentada, des d'un vessant tècnic i amb una finalitat didàctica, per a tots aquells professionals dels serveis socials que cerquin una explicació i un aprofundiment del text legal.

En les planes que segueixen s'intenta analitzar breument els aspectes més fonamentals que consagren la Llei. Seguint el text articulat, l'exposició s'ordena en les següents parts:

- 1.1 Prestacions.
- 1.2 Competències.
- 1.3 Col·laboració / Participació.
- 1.4 Finançament

1.1. Prestacions

Quant al sistema d'acció social, s'articula mitjançant PRESTACIONS tècniques, per mitjà dels Serveis Socials generals i específics i prestacions econòmiques, i estableix que els Serveis Socials generals s'organitzaran i desenvoluparan mitjançant els centres de serveis socials, que es crearan segons les possibilitats pressupostàries.

1. Però, tant pel que fa als serveis socials generals com específics, manca determinar:
 - * Quins són els serveis concrets que es consideren imprescindibles per garantir l'atenció al ciutadà.
 - * Quins serveis constitueixen la xarxa bàsica de serveis socials.
 - * El nivell de cobertura. La dotació de centres/unitats de servei per habitant.
 D'aquest servei, se n'hauria de concretar la dotació, definir les funcions dels professionals i els diferents àmbits d'intervenció.
2. Concretar quins són els mínims de dedicació pressupostaris de les diferents Administracions implicades, a part dels acords signats per al desenvolupament del Pla Concertat.
3. Preguntar a les Administracions si hi ha hagut intenció d'executar el planificat en el Mapa de Cobertura.
4. Definir i regular, tant pel que fa als serveis socials del sector públic com privat, l'accessibilitat als mateixos, regulant l'accés per normes de caràcter general i públic, que segons la llei haurien de ser aprovades pel Consell de Govern de la CAIB, a fi de garantir el dret als serveis de tota la població.

1.2. Competències

Quant a les COMPETÈNCIES, no cal insistir a demostrar la complexa trama competencial que afecta els serveis socials i, malgrat això, la indefinició del text legal permet que cap d'aquestes competències es tornin en compromissos d'obligat compliment.

És urgent definir les competències de les diferents administracions (autònoma, local) perquè molt sovint no se sap on en comença o hi acaba la responsabilitat, això i la pressió de les demandes dels ciutadans han fet que els Ajuntaments assumeixin competències supra-municipals que no els pertoqueu.

És necessari:

1. Definir els mecanismes que faran possible el control del compliment de la normativa.
2. Fixar els criteris generals de la participació dels usuaris en el cost dels serveis generals, regular el règim de tarifes i preus, i elaborar els barems de cost dels serveis.
3. Concretar les relacions existents entre la CAIB-consells-ajuntaments. A més d'establir les relacions i la coordinació dels Consells i Ajuntaments amb els organismes de l'Estat.
És necessari, per tant, unir les voluntats, ja que sembla que el model de coordinació que s'imposa és el que es refereix als deures institucionals que afecta, sobretot, a l'estrat polític, que es vincula quasi exclusivament per la via de finançament, deixant de banda els circuits tècnics de coordinació.
4. Definir, regular i temporalitzar l'execució de les accions previstes i la creació de serveis generals per part dels Ajuntaments segons les disponibilitats pressupostàries.

5. Aprofundir en el disseny de l'estructura organitzativa dels serveis socials municipals per tal de normalitzar-la (reglaments d'organització i funcionament, reglaments SAD, voluntariat, ordenances,...).

1.3. Col·laboració / Participació

Quant a la COL·LABORACIÓ, la llei determina diversos aspectes i nivells:

- Col·laboració entre Administracions Públiques.
- Col·laboració de la iniciativa privada.
- Col·laboració de les associacions privades d'interès social i d'utilitat pública.

Pel que fa al primer punt, legisla que el Govern de la Comunitat Autònoma orientarà l'ordenació i activació, i els Consells Insulars i els Ajuntaments la gestionaran. Com també es destaca que el Govern podrà delegar en els Consells Insulars o en els Ajuntaments les competències, les funcions i la gestió de centres o serveis, d'acord amb el conveni corresponent que subscriuguin a l'efecte ambdues institucions.

La col·laboració i cooperació són tractades igualment que la coordinació de forma genèrica i vaga: convenis de cooperació per estendre la xarxa de prestacions bàsiques tant entre les administracions públiques com entre algunes d'aquestes i la iniciativa privada, els consorcis per a la gestió de serveis entre diferents administracions o entitats, la realització de programes interdepartamentals i la concertació de serveis o de places amb la iniciativa privada.

Així, la Llei anomena la col·laboració de la iniciativa privada, i estableix uns "requisits mínims" i el seu control. En aquest apartat es produeix un canvi, substituint progressivament les subvencions a les entitats privades per concerts.

Però és necessari:

1. Definir i regular la col·laboració-cooperació amb la iniciativa privada, associacions i Administracions Públiques.
2. Definir mecanismes de "control" sobre les entitats privades i associacions.
3. Fixar com a necessari i obligatori l'elaboració d'informes tècnics previs, per part dels Ajuntaments, en aquells programes d'àmbit municipal executats per les organitzacions no governamentals.

L'origen multicausal de les necessitats socials, dels conflictes i situacions de risc comporta, en tots els àmbits (polític, administratiu i tècnic), l'abordatge de l'actuació des d'una perspectiva global i integrada, la qual suposa desenvolupar la coordinació, col·laboració i la planificació tant externament com internament de les diferents àrees de les administracions implicades, a la vegada que també significa que s'ha d'intentar la màxima articulació entre les administracions i organitzacions socials que actuen en el marc de les necessitats socials.

En referència a la PARTICIPACIÓ, la llei estableix la creació del Consell Superior d'Acció Social, òrgan consultiu, reglamentat pel Govern de la Comunitat Autònoma i que tindrà funcions d'assessorament, d'informació i de proposta de criteris i mesures de coordinació, el mateix que estableix la creació dels Consells Insulars d'Acció Social, els Consells Municipals.

Per tant, es creu necessari millorar la regulació i normativa que regeix la participació dels ajuntaments, entitats privades, associacions professionals en el Consell Superior d'Acció Social i els Consells Insulars d'Acció Social a fi que la participació sigui representativa i plural (mecanisme eficaç per fomentar la participació).

1.4. Finançament

I per acabar amb les propostes i anàlisi de la llei respecte al FINANÇAMENT cal recalcar tres aspectes:

1. El Govern de la Comunitat Autònoma consignarà anualment en els Pressuposts Generals com a mínim el 6%.
2. Els consells i els ajuntaments igualment procuraran destinar, com a mínim, el 6% dels Pressuposts anuals als Serveis Socials i d'assistència social.
3. Els usuaris hauran de participar en el finançament mitjançant taxes o tarifes establertes pels òrgans competents de cada Administració Pública, o establertes per les col·laboradores, aprovades pel Govern de la Comunitat Autònoma.

Però cal:

1. Assumir i definir la responsabilitat de les administracions i la corresponsabilitat de finançament dels serveis socials generals.
La llei fa referència a percentatges mínims dedicats a serveis socials, però no a la temporalització de les despeses. Aquest és un gran buit que, ineludiblement, planteja l'interrogant de si serà possible, i quan, garantir els drets d'atenció als ciutadans que es regulen per mitjà de la dotació de serveis i l'establiment i consolidació de la xarxa bàsica.
Més concretament, textualment fixa que les accions previstes es duran a terme progressivament i gradualment, a mesura que ho permetin les disponibilitats pressupostàries.
2. Concretar i detallar què significa el 6%, quins serveis, prestacions i equipaments inclou.
3. Regular la participació dels usuaris en el finançament dels Serveis Socials generals i específics.
La contraprestació de l'usuari pot ser inferior al cost real, i mai no pot superar els costos originals per la prestació del servei (tot i que no s'especifica, cal suposar que al cost real cal restar-li l'import de les subvencions públiques rebudes).
4. Regular taxes-preus. És necessària una coordinació i una regulació exhaustiva que abasti tot el territori de les Balears, ja que si no, es poden produir diferències de fet que atemptin contra el principi constitucional d'igualtat entre els ciutadans.

Com a resum de tot l'exposat és necessari i urgent el desenvolupament normatiu i reglamentari de la Llei d'Acció Social.

2. PROCÉS DEL DESENVOLUPAMENT DE LA XARXA D'ATENCIÓ PRIMÀRIA EN RELACIÓ A LA IMPLANTACIÓ DEL PLA DE PRESTACIONS BÀSIQUES

Els serveis socials d'atenció primària han nascut en un període de temps relativament curt, entre 1983 i 1993.

En molts municipis varen néixer amb l'impuls de programes i subvencions extramunicipals (INSERSO, INEM, CIM, ...); en pocs casos ha estat el propi municipi que, segons unes necessitats, demandes de grups de pressió o/i d'opinió o segons una sensibilitat política vers el tema, el qui hagi posat en marxa els serveis socials d'atenció primària. Fins aleshores, "l'atenció social" anava a càrrec principalment de les parròquies per mitjà dels grups d'acció social.

El següent àmbit de pressió sobre els ajuntaments per implantar la xarxa d'atenció primària va ser el Pla de Prestacions Bàsiques. Pla que es basa amb la signatura de conveni del Ministeri d'Afers Socials amb la Comunitat Autònoma, qui, a la vegada, signa convenis amb els Consells Insulars i amb els Ajuntaments.

2.1. Anàlisi del Pla de Prestacions Bàsiques (PPB)

2.1.1. En l'estructura del PPB existeixen uns compromissos que poden situar o tractar les entitats locals en un nivell inferior respecte del Ministeri d'Afers Socials i de les Comunitats Autònomes. Els fets que porten a aquesta reflexió són:

- 1r El Pla és signat primerament pel Ministeri d'Afers Socials i Comunitats Autònomes, i després per les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals: per tant, no existeix cap accés i via de relació directa entre els municipis i el Ministeri d'Afers Socials.
- 2n El PPB estableix que els projectes són seleccionats per les Comunitats Autònomes.
- 3r També fixa que l'Administració central destina una assignació econòmica segons els criteris de distribució acordats entre el Ministeri d'Afers Socials i les Comunitats Autònomes. Les Comunitats Autònomes aportaran com a mínim la mateixa quantitat que el Ministeri d'Afers Socials.

Després, cada Comunitat Autònoma determina la quantia a aportar per les entitats locals del seu territori. Concretament a Mallorca, l'aportació es reparteix de la següent forma:

La Comunitat Autònoma i el Consell Insular de Mallorca aporten la mateixa quantitat que el Ministeri d'Afers Socials, mentre que els Ajuntaments han d'aportar un mínim del 50% del cost total dels serveis municipals concertats.

És a dir, des del començament de la implantació del Pla Concertat hi ha hagut un tracte diferent a les administracions que s'hi han compromès, rebent un tracte discriminatori els municipis perquè hi ha hagut una millor estructura de relació entre el Ministeri d'Afers Socials i els ens autònoms que entre el Ministeri d'Afers Socials i els Ajuntaments, malgrat el PPB es fonamenti en el pilar bàsic dels Ajuntaments. El PPB es podria comparar a una taula amb tres cames que no tenen les mateixes mides quedant, per tant, la taula coixa i inestable.

2.1.2. El Pla de Prestacions Bàsiques s'organitza per prestacions:

- Informació i orientació.
- Ajuda a domicili.
- Prevenció i inserció social.
- Allotjament i convivència.

I per equipaments:

- Centres de serveis socials.
- Albergs.
- Centres d'acollida.

Però els Serveis Socials d'Atenció Primària són més que això ja que realitzen programes i actuacions que no queden inclosos en les definicions del Pla Concertat, pel que queda demostrat que el model plantejat pel PPB és excessivament prestacional i tant els professionals com els centres s'han hagut d'organitzar per prestacions, restant eficàcia i eficiència.

A més, s'ha produït un increment en els usuaris de la Prestació d'Informació i Orientació i la Prestació d'Ajuda a Domicili, quedant pendent la resta de prestacions concertades (prevenció i inserció social, allotjament i convivència).

2.1.3. Concretament a Mallorca, a l'annex del conveni entre la CAIB, CIM i els ajuntaments pel desenvolupament del PPB, s'estableix el mapa de cobertura de 1991 i la previsió per a 1995, no produint-se fins a la data cap revisió dels criteris fixats, malgrat que les prestacions concertades no són estàtiques, com tampoc no ho són les necessitats socials objecte d'aquestes prestacions i, per tant, estan en constant i permanent evolució.

3. CONCLUSIONS I PROPOSTES

3.1. Pel que fa a la normativa, cal:

1. Millorar la coordinació entre les administracions (Estatat-CAIB-Consell-Ajuntaments) i concretar les seves competències.
2. Millorar la col·laboració amb la iniciativa privada, associacions i establir els mecanismes de control efectius.
3. Definir i fixar els mecanismes que faran possible el control del compliment de la normativa.
4. Aprofundir en el disseny de l'estructura organitzativa dels serveis socials municipals per tal de normalitzar-la (reglaments i ordenances comuns, per exemple).
5. Promocionar la participació dels ciutadans, i regular la participació dels usuaris en el finançament.
6. Elaborar totes les disposicions reglamentàries necessàries pel desenvolupament i execució de la Llei d'Acció Social.

3.2. Pel que fa al PPB, cal:

1. Possibilitar la participació efectiva dels tres nivells de l'Administració implicats (MAS, CC.AA. i Ajuntaments), permetent així, per exemple, la negociació de convenis, la creació de comissions de seguiment de treball... a tres bandes.
2. Avaluar la totalitat dels recursos financers i humans dels serveis socials d'assistència primària; tenir una visió completa del municipi des dels aspectes professionals. Per això, s'ha d'avaluar tota la xarxa dels serveis socials, no només el concertat. Això es podria aconseguir amb un pacte previ entre les administracions implicades.
3. Reflexionar sobre les prestacions i equipaments concertats definint operativament les prestacions i passar del model actual a un més obert que permeti fer front a les necessitats socials actuals i futures.
4. Exigir a les administracions implicades més informació de camp, més coneixement de la realitat social, més informes exhaustius sobre necessitats reals i menys exposicions de nombre de demandes. S'ha de passar de les demandes a les necessitats socials actuals.
5. Establir nous criteris de distribució del finançament a part del poblacional.

3.3. En general:

Els serveis socials d'assistència primària han tingut un grau de desenvolupament durant els darrers anys, amb el Pla Concertat, però es considera que el sistema no està consolidat i no ho estarà mentre no s'aconsegueixi que el ciutadà consideri els Serveis Socials com un dret, com ho són ara, per exemple, el dret a l'educació o a la sanitat. Per aconseguir aquest objectiu cal:

1. Una política social integral de les administracions implicades, d'acord amb una planificació estratègica, finançada adequadament i amb pocs objectius, però estratègics operatius. Així, els Ajuntaments, per exemple, no han de ser tan sols uns gestors de competències sinó que han de dirigir la planificació estratègica del seu territori.
2. Un sistema d'identificació corporativa dels equipaments i dotacions dels Serveis Socials d'Atenció Primària, així com de la seva organització i funcionament, que necessàriament s'ha de normalitzar a través de reglaments, ordenances...
3. Millorar la coordinació entre les Administracions en tots els àmbits: Estat-CAIB-CIM-Ajuntaments.
4. Millorar la col·laboració amb la iniciativa privada, establint els mecanismes de control efectius.
5. Fixar els estàndards i paràmetres de qualitat que han de ser assumits per tots els estaments que tenen incidència en el desenvolupament dels serveis socials, per tal de poder verificar la qualitat dels serveis que es presten, qualitat final que, a vegades, no depèn tant de les inversions en infraestructura, ni de la tecnologia punta, com de l'eficiència, l'ensinistrament professional i les actituds personals de l'equip de treball, és a dir, dels recursos humans, en definitiva.
6. Acordar un finançament estable per poder assumir les competències mínimes. Les fórmules de finançament han d'esser objectives i adaptades a les diferents característiques territorials. Possibles variables a aplicar serien:
 - Nombre d'habitants.
 - Població dependent.
 - Capacitat recaptatòria municipal.
 - Característiques territorials.
 - Despesa municipal en Serveis Socials.
 Tal com es proposa a les conclusions del 1r Congrés Nacional sobre els sistema públic de Serveis Socials en l'Administració Local (1994).
7. Garantir l'eficàcia de les intervencions dels professionals mitjançant: la formació continuada, la supervisió en tots els nivells de gestió, organització i funcionament, i l'avaluació continuada.
8. Promocionar la participació dels ciutadans en els programes i equipaments de la xarxa de serveis socials d'atenció primària.

BIBLIOGRAFIA:

- *Conveni Marc de Col·laboració en matèria de Serveis Socials entre la Conselleria de Sanitat i Seguretat Social del Govern Balear, el CIM i Ajuntaments de Mallorca* (1991).
- *Pla Quadriennal de Serveis Socials i Assistència Social de la CAIB* (1990).
- *Llei d'Acció Social de la CAIB* (1987).
- *1r Congrés Nacional sobre el sistema públic de Serveis Socials en l'Administració Local*, La Corunya (1994).
- **PELEGRI, Xavier**, "El sistema català de Serveis Socials" (Revista de treball social) (1994).
- *Símpozi: Les àrees de serveis personals: anàlisi del procés i propostes de futur* (1994, Barcelona).
- *1 Jornades de Política Social i Treball Social*. Palma (1993).
- **Fernando Savater**, "Ètica como amor propio", Mondadori, 1988, pàg. 22.
- **VV.AA.** *Bases per a la Planificació de l'acció social a Mallorca*, vols. 1, 6, 7, 8 i 9.
- "Dades assistencials per comarques, 1993", **Servei d'Acció Social i Sanitat del CIM**, maig 1994.
- *Revista de SS.SS y política social "La supervisión"*, **M.L. Fuentes Cervantes**.
- *Alimara números* 8, 11, 13, 22, 23, 24, 25/26, 27/28, 29/30, 33.
- *Actes de les reunions de Treballadors Socials de la part forana*.