

alimara

Revista de Treball Social
Època 5 / número 55 / Març 2011



Consell de
Mallorca



Núm 55

Època 5. Març 2011

Edita: Institut d'Afers Socials
Consell de Mallorca

Coordinació i redacció:
Servei de planificació i documentació.
General Riera, 67
07010 Palma

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

El paper dels municipis en el desenvolupament de la Llei 4/2009 de Serveis Socials

Josep Quevedo Garcia,

Cap del Servei de Planificació Social.
Direcció General de Planificació i Formació de Serveis Socials.
Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració.
Govern de les Illes Balears

La publicació de la Llei 4/2009 de Serveis Socials de les Illes Balears ha de suposar en els propers anys el desplegament progressiu d'un nou model de serveis socials basat, entre d'altres, en la universalització, en el reconeixement de drets dels ciutadans i en l'atenció de qualitat.

La fragmentació competencial del sistema de serveis socials ens obligarà a què el desplegament sigui programat i esglaonat, i compti amb la participació de totes les administracions públiques i de les entitats socials. De la mateixa manera, requerirà d'importants dosis de consens i de cooperació interinstitucional.

Des d'aquesta perspectiva, ja s'han creat els òrgans de coordinació i de participació del Sistema, previstos a la Llei 4/2009.¹ Aquests òrgans hauran de jugar un paper fonamental en el dibuix de model i en l'establiment del consens necessaris per avançar.

¹ Ens referim al Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials, al Comitè d'Ètica, a la Comissió de Coordinació de Benestar Social, a la Conferència Sectorial i al Consell de Serveis Socials de les Illes Balears.

La Llei 4/2009 té una característica que facilita la participació i el disseny cooperat del model futur i el consens, que val la pena explicar. Durant l'elaboració de la Llei es va produir un debat tècnic sobre si aquesta havia de tenir una orientació molt reglamentista, definint acuradament cada un dels supòsits, o, si per contra, havia de ser un text obert que permetés la concreció posterior d'acord amb les noves necessitats o dinàmiques de desenvolupament dels serveis socials.

De la lectura del text normatiu se'n pot deduir fàcilment que es va optar per la segona orientació, és a dir, per una llei de principis, de marc conceptual i organitzatiu i en absolut per un enfocament reglamentista, si exceptuam per imperatiu tècnic, el Títol 9, sobre infraccions i sancions.

Aquest enfocament obert de la Llei fa que totes les institucions que són competents en matèria de serveis socials hagin de jugar un paper rellevant en el desplegament del text normatiu.

El debat sobre el reglamentisme venia condicionat per la interpretació que se'n feia del nou Estatut d'autonomia, reformat l'any 2007. Amb el pas del temps, i a partir dels primers dictàmens del Consell Consultiu sobre projectes de decret de desplegament, estem tots d'acord en el rol fonamental que han de desenvolupar els consells insulars en el desenvolupament reglamentari de la Llei.

En conseqüència, una primera conclusió abans d'entrar en matèria és que en el desplegament hi estem implicades totes les institucions i les entitats, i entre d'elles, de forma prioritària els ens locals perquè, en definitiva, són els que suporten el pes de la gestió del sistema per la seva proximitat als ciutadans i perquè són la porta d'entrada al sistema.

Una altra consideració prèvia és que, tret del marc de prestacions del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques, massa genèric, partim de la indefinició més absoluta dels serveis socials comunitaris bàsics. Amb l'anterior llei de serveis socials de 1987 no s'havia desplegat normativa sobre els serveis socials d'atenció primària –en denominació pròpia d'aquella norma– ja fos de caràcter organitzatiu, funcional, de desplegament territorial, etc. Evidentment, la indefinició ha estat normativa i en cap cas fa referència al treball de definició metodològica i organitzativa que han fet els professionals des dels seus llocs de treball.

Quins nous reptes tenen els municipis en la prestació de serveis socials?

El tema del paper dels municipis en els serveis socials podria abordar-se fent referència a l'article 38 de la llei, relatiu a les seves competències, amb la simple enumeració d'apartats. Amb aquest exercici obtindríem una foto fixa però poc explicativa, perquè la Llei té un ampli ventall d'implicacions per als ajuntaments. D'altra banda, als ajuntaments els preocupen, més enllà de l'enumeració formal de l'article 38, alguns temes fonamentals d'ordenació del sistema, com per exemple, la definició del finançament (fonts i mecanismes), la definició de les prestacions específiques que han de donar als ciutadans, la qualitat de les prestacions, els equips professionals, etc.

Quins són els principals elements del nou model de la Llei que poden ser d'utilitat en l'explicació del paper dels municipis?

a) La garantia dels drets i deures del ciutadans

Un primer element que volem dur a consideració és que a la Llei s'hi fixen drets i deures dels ciutadans (articles 7 a 9). Entre aquests destacam especialment els drets a:

- rebre informació suficient i verídica, en termes comprensibles, en relació als recursos i a l'accés als mateixos;
 - rebre la valoració de la seva situació en un llenguatge clar i entenedor;
 - comptar amb un Pla Individual d'atenció individual o familiar;
 - comptar amb un professional de referència;
 - estar informada del procés d'intervenció i en l'elecció de serveis;
 - rebre serveis de qualitat i a conèixer els estàndards establerts a tal efecte.
- La simple observança d'aquests drets ja suposa que cada equip de serveis socials revisa la seva pràctica professional per tal d'orientar l'activitat envers els ciutadans com a subjectes amb drets i com a centre del treball social.

b) La definició acurada de prestacions i l'exercici de drets

La Llei ens orienta en la definició de les prestacions socials dels serveis socials comunitaris bàsics, que han de fer possible els municipis, amb el ferm compromís de poder explicar a la ciutadania qui dispensa una prestació, amb quins efectius humans (ràtios) amb quins temps mínims d'intervenció o d'espera, amb quins processos de feina.

D'aquesta manera es faran explícits el processos de treball quotidians de prestació de serveis, per tal de prendre consciència, compartir-los i millorar-los permanentment.

Aquestes definicions de les prestacions s'ha de fer arribar als ciutadans de forma clara, mitjançant les adaptacions que calgui per fer efectiu el dret a l'accés a les mateixes. S'hauran de mobilitzar estratègies diverses, com per exemple els que s'han posat en pràctica a Catalunya mitjançant els documents informatius de lectura fàcil.

Paral·lelament, s'han de remoure els obstacles perquè les prestacions garantides, és a dir, reconegudes com a dret subjectiu, siguin exigibles, de manera que la pràctica professional es converteixi en facilitació en l'accés a les mateixes.

La revisió de ràtios, processos de treball per a cada una de les prestacions s'ha de fer conjuntament entre totes les administracions, perquè la qualitat de les prestacions depèn de disposicions normatives, de major cobertura, de mitjans adequats, de finançament etc.

c) La regulació de prestacions.

La definició de prestacions i la participació de les persones en el seu pagament ens obliga a curt termini a elaborar, allà on encara no s'hagi fet efectiu, les ordenances reguladores necessàries que fixin condicions d'accés, el mòdul social –és a dir el percentatge que cobreix l'Administració titular de la prestació- i els copagaments a aplicar.

En aquest àmbit convindrà també fer un esforç per compartir i uniformitzar, sempre que sigui possible, els criteris entre totes les administracions.

d) La definició d'àrees d'atenció preferent

La figura de l'àrea d'atenció preferent, que crea la Llei, té implicacions en diferents ordres. D'acord amb la reglamentació que estableixi cada consell insular, els municipis es podran beneficiar d'una major dotació de recursos quan s'hagin identificat aquestes zones.

La correcta identificació de zones s'ha de fer des de la confecció de diagnòstics sociodemogràfics rigorosos, des de la informació sistematitzada de les necessitats socials i de les prestacions a mobilitzar.

e) L'acreditació dels serveis

La Llei de Serveis Socials preveu l'acreditació de tots els serveis públics, de manera que també els serveis comunitaris bàsics hauran de tramitar aquest reconeixement per accedir als convenis de col·laboració amb la resta d'administracions.

La millora de les instal·lacions ha de ser un dels elements beneficiats d'aquest procés d'acreditació. Dotar-se dels espais suficients per a l'atenció als ciutadans, sense barreres arquitectòniques i que garanteixin la intimitat i la seguretat.

Però també han de ser objecte d'acreditació, a més de les característiques físiques dels serveis, les característiques funcionals (carta de serveis, ràtios, definició de processos, sistemes de queixes, participació dels ciutadans, gestió de llistes d'espera, ús de noves tecnologies i del sistema informatiu), com també ho serà la garantia de formació permanent de professionals i les condicions de treball de qualitat.

L'acreditació dels serveis socials comunitaris serà definida pel desplegament reglamentari que faci cada consell insular i, al nostre entendre, haurà de condicionar el finançament de l'Administració autonòmica.

f) Les condicions laborals de les persones que treballen en els serveis socials municipals.

El títol V de la Llei de Serveis Socials fa referència als professionals. L'articulat d'aquest títol és un repte per als serveis socials municipals perquè la millora en les condicions laborals, no sols econòmiques, és un objectiu a aconseguir en els propers anys.

Tant la contractació que permeti l'estabilitat laboral com els suports en la supervisió, en la formació, en l'avaluació de llocs de feina, etc, han de ser posats en joc per millorar la qualitat dels serveis.

La disparitat en les condicions laborals dels diferents municipis aconsellen un esforç per a la dignificació professional.

g) Dimensionar els serveis per a les noves exigències

Comptam amb una xarxa de serveis socials molt diversificada en intensitats, cobertura i abast territorial, amb ajuntaments grans que poden donar major resposta a les necessitats dels seus ciutadans i d'altres que per la seva dimensió tenen dificultats per donar resposta en temps i prestacions adequades.

Però en el cas dels municipis grans, segueixen faltant dispositius que donin integralitat a la intervenció, com és el cas dels serveis comunitaris específics. Els municipis de més de 20.000 habitants han de comptar amb aquests serveis comunitaris de caràcter més sectorial o transversal en temes clau com ara infància, persones amb discapacitats, persones en risc d'exclusió social, etc.

D'altra banda, els municipis petits tenen dificultats per donar cobertura a prestacions bàsiques perquè no compten, de vegades amb un equip bàsic d'UTS.

S'ha d'obrir un debat general al respecte per tal de no mantenir en el temps aquests desequilibris. La Llei 4/2009 permet l'ús de diferents fórmules, com ara el traspàs de mitjans per a la gestió de prestacions als ajuntaments grans o la compactació de serveis o la gestió compartida en el cas dels municipis petits.

El desplegament normatiu i la planificació

Per tal de fer efectives part de les actuacions que han de desenvolupar els ajuntaments, la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració està treballant en l'elaboració de tres instruments:

- 1) El decret de principis generals i directrius de coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics.

Aquest decret concretarà per primera vegada funcions dels serveis socials comunitaris, ràtios professionals, mecanismes de finançament, etc.

- 2) El decret de cartera bàsica de serveis socials de les Illes Balears. En aquest decret s'hi definiran les prestacions dels serveis socials comunitaris bàsics que seran objecte de finançament per part de l'Administració autonòmica. Serà, per tant, junt amb les ràtios de professionals, el nucli de càlcul del finançament.

- 3) El Pla Estratègic de Serveis Socials.

El Pla, en la perspectiva del que venim exposant, entre els seus eixos estratègics apuntarà envers la qualitat dels sistema de serveis social, cap a la garantia de drets cap a l'estructuració del sistema.

Veiem, per tant, com tant els dos decrets com el Pla s'elaboren de forma sinèrgica i a l'hora perquè, en definitiva, depenen l'un de l'altre en l'ordenació del sistema.

Aquests instruments d'ordenació, han de servir-nos per objectivar les condicions de finançament dels serveis socials comunitaris bàsics, que preveu l'article 70 de la Llei. Els convenis pluriennals de finançament han de recollir com a objectius de treball però també com a requisits per al finançament, els elements exposats fins ara.

Una visió estratègica interadministrativa

Maria Jesús Brezmes (2010) dintre de les recomanacions que fa en un informe comanat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) sobre els serveis socials municipals, demana que aquests es dotin d'una direcció estratègica, amb eixos essencials de progrés:

- Ampliar i millorar el servei al ciutadà, qualitat del servei i qualitat de la gestió.
- Establir canals estables de coordinació i cooperació.
- Recuperar la capacitat d'innovació i proactivitat.
- Modificar els elements negatius que persisteixen en la imatge social dels serveis socials.
- Obtenir major reconeixement polític.
- Millorar la dotació d'equips i equipaments.

- Avançar en noves tecnologies i administració electrònica.

Aquests eixos, amb els quals ens podem sentir fàcilment identificats, i tot el que hem anat apuntant en aquestes pàgines, només poden desenvolupar-se des del consens interadministratiu, en un projecte comú, perquè la Llei dóna competències a totes les administracions en la definició i desenvolupament dels serveis socials comunitaris. El Pla Estratègic de Serveis Socials pot ser un bon marc possibilitador d'aquest treball cooperatiu de les administracions al llarg dels propers anys.

En qualsevol cas, el projecte s'ha de fer des de la premissa de la suficiència pressupostària. En els propers anys, si volem uns serveis socials de qualitat s'haurà de fer un esforç pressupostari per posar el sistema a l'altura d'altres sistemes de benestar, com són la sanitat o l'educació.

En paral·lel s'haurà de treballar en el desplegament reglamentari que instrumenti les línies d'actuació i garanteixi un desenvolupament ordenat i de qualitat.

Referències i documents sobre el tema

Alvira Martín, Francisco; Blanco Moreno, Francisca (2009): Memoria final del estudio "Validación del sistema de información del conjunto de datos mínimos básicos e indicadores para la evaluación de los servicios sociales de atención primaria". Departament de Sociologia IV, Facultad de Ciencias Políticas y Sociologia, Universidad Complutense de Madrid.

Brezmes Nieto, Maria Jesús (2010): Propuesta para la configuración de un modelo actualizado de Servicios Sociales Municipales. Madrid:FEMP.

Maluquer, Elisabeth i Fuster, Núria (coordinadores) (2009): Guia per a la implementació de la Llei 12/2007, de serveis socials, als ens locals. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Col·lecció Eines 2.

Subirats Humet, Joan (dir) (2007). Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Enquesta als professionals dels serveis socials municipals. Direcció General de Planificació i Formació de Serveis Socials. (Doc en fase de redacció de conclusions).

Projecte de decret de principis generals i directrius de coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics. (Decret que ja ha superat la fase d'informació pública i audiència als interessats).

Projecte de decret de la cartera bàsica de serveis socials de les Illes Balears, 2011-2014 (decret en fase d'audiència als interessats i d'informació pública).