

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.

Serveis Socials municipals d'atenció primària: els reptes de la nova llei

Marian Feliu Landa

Directora general de Benestar Social.
Ajuntament de Palma.

Resum

Aquest article tracta de la repercussió que pot tenir la Llei de serveis social de les Illes Balears i la normativa que se'n deriva, sobre el model d'intervenció en el context dels serveis socials municipals. Una repercussió no tant quantitativa, sinó conceptual. Els aspectes dels drets subjectius a la llei i el de la nomenclatura amb els centres comunitaris de serveis socials, són els que se sotmeten a consideració, juntament amb l'anàlisi del model comunitari i la renda bàsica com a garantia d'ingressos econòmics.

Paraules claus: Renda bàsica, drets subjectius, professions d'ajuda, responsabilitat del sistema públic, intervenció comunitària.

Els serveis socials naixen, com tothom sap i no m'hi estendré, una vegada aprovada i assolida la Constitució Espanyola de 1978¹, que després de molts anys de dictadura, a la fi, declara Espanya un estat social i de dret. Es defineixen drets per a tots els ciutadans, la qual cosa permet dibuixar un mapa on el concepte de ciutadania va cobrant sentit.

A poc a poc es va configurant un Estat que ha de proveir de recursos i oportunitats als seus ciutadans per poder fer possible la definició dels drets determinats a la carta magna.

Els Serveis Socials inicien la seva carrera per desenvolupar-se i poder administrar mitjançant accions estratègiques el benestar social, concepte que s'incorpora del sistema ja integrat a les democràcies europees des de la Segona Guerra Mundial.

En aquell temps el repte era superar el concepte de beneficència, defensat inicialment sota el concepte de beneficència pública a la Constitució², i a la fi retirat pel Senat, ja que la provisió de recursos i intervencions cap a la ciutadania més desfavorida es feia des d'àmbits confessionals, principalment l'Església catòlica.

Càritas en el panorama i conjunt d'un Estat desvertebrat, sense cap moviment associatiu que no fos vertical, era pràcticament l'encarregada de l'atenció als que vivien en situació de precarietat social.

Els anys 80 varen suposar per als Serveis Socials una dècada de reflexió, compromís i desenvolupament tant dels seus professionals, majoritàriament assistents socials/treballadors socials, com dels polítics de la nova democràcia.

S'aproven les lleis de serveis socials/acció social, de caràcter autonòmic, pràcticament a tot l'estat.

Aquestes primeres lleis comencen a assenyalar nivells d'intervenció individual i grupal, segments poblacionals, responsabilitat pública i diferenciació entre serveis d'atenció primària, específics i especialitzats.

El Pla de Prestacions Bàsiques de l'any 1987 garanteix un compromís de finançament compartit a cada nivell de l'administració per la provisió de serveis bàsics d'atenció primària.

A meitat dels anys 90, pràcticament els Serveis Socials d'atenció primària estaven implantats a tota la geografia nacional, arribant fins i tot als nuclis rurals més llunyans.

Al llarg d'aquest 25/30 anys, els Serveis Socials són una realitat que ha anat cobrant forma. Al seu redós han nascut noves professions que complementen la inicial de treballadors socials, indispensables actualment per a la provisió de serveis. Parlem de treballadors familiars, educadors socials i educadors familiars, a més de psicòlegs que passaren del camp de la clínica al social; també pedagogs i altres professions afins.

En el futur se'ns plantejarà el repte de com incorporar les noves titulacions d'especialitats, fruits dels acords de Bolonya, i la seva incardinació a les plantilles de treballadors de les administracions públiques; però no és el moment d'iniciar una reflexió sobre aquest tema.

¹ Art.1. Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític.

² "Resulta que en el borrador de la Carta Magna aprobado en el Congreso de los Diputados se incluía la expresión beneficencia pública., un concepto desfasado concebido sobre la base de que parte de la población carece de derechos sociales y de que eso hay que compensarlo a base de caridad", afirma. "Nos opusimos a ese modelo porque era consolidar el trabajo social en el marco de la marginalidad". Patrocinio de las Heras, "Entorno social".

Ara, a la primera dècada del segle XXI, tenim el repte de desenvolupar i universalitzar la feina construïda anteriorment en una situació socioeconòmica i ideològica controvertida i difícil.

Això ens situa en un panorama diferent sobre el qual voldria plantejar unes reflexions sense ànim de donar respostes tancades.

1. Noves lleis de serveis socials³. Cartera de serveis⁴.

És indiscutible la necessitat de dotar-nos d'un marc normatiu que actualitzi el sistema. Ara bé, el desenvolupament de les carteres de serveis ens situa als treballadors com a dispensadors de recursos, en resposta a drets subjectius dels ciutadans; drets que s'han d'administrar de forma universal i equitativa. D'acord amb iguals necessitats, iguals respostes. Això va bé per proveir de recursos o prestacions en situacions objectivables allà on la seva mancança és el principal problema.

Si la família o la persona amb aquesta prestació pot continuar amb la seva vida de forma integrada i normalitzadament, haurem contribuït a garantir els drets cívics.

Ara bé, si observam que en la demanda de la persona que acudeix al nostre servei es donen certes mancances personals o habilitats socials per continuar exitosament el seu procés familiar i personal, hem de proveir de serveis o prestacions estipulades a la cartera?

Si la resposta és afirmativa, estam construint un sistema on els proveïdors dels recursos poden ser merament bons administratius adequadament formats, però no cal tenir professions especialitzades en relació d'ajuda.

Ens assimilariem més als serveis de l'INEM, o SOIB, o al sistema actual de dependència, que deixa fora de la intervenció la situació intrapersonal i interpersonal/relacional de les persones a les que proveeix de prestacions.

Si la prestació dels recursos passa per una valoració acurada d'un equip interdisciplinari, emmarcada en un procés de suport a la persona perquè pugui superar les dificultats que el seu moment vital li presenta, estam davant un escenari diferent. Un escenari més pròxim al sistema de salut, on les prestacions - medicaments o proves clíniques- s'administren d'acord amb la valoració del professional qualificat, un escenari que els serveis socials iniciaren els anys 80 incorporant el valor de la relació d'ajuda i poc a poc, tot s'ha de dir, anam abandonant.

Per poder gestionar, sigui d'una o altra manera la cartera de serveis, ens hem de centrar en el finançament.

Avui per avui els Serveis Socials no estan finançats per la Tresoreria de l'Estat sinó per acords polítics a cada exercici pressupostari anual. Aquesta situació vol dir que en la cartera de serveis ens podem quedar sense pressupost i, per tant, sense garantia de respondre als drets subjectius que la mateixa llei determina.

De nou des dels Serveis Socials cream un circuit paral·lel on els treballadors d'allò social es troben entre proveir els recursos estipulats, en temps i forma, i

³ "No habrá un verdadero Estado de Bienestar sin que nos creamos de verdad el cuarto pilar, los servicios sociales como derechos ciudadanos plenos". Patrocinio de las Heras.

⁴ La Cartera de serveis socials determina el conjunt de prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, i és l'instrument que assegura l'accés a les prestacions garantides de la població que les necessita.

l'Administració en un altre temps i forma, situant el treballador en posició diana d'un conflicte previsible, dit sia de pas, al qual hores d'ara ja s'hi troba.

Contràriament, si la resposta a la pregunta, hem de proveir dels serveis o prestacions estipulades a la cartera?, no és afirmativa en totes les situacions, vol dir que hem de continuar treballant des d'equips professionals, les capacitats de les persones en situació de dificultat social i, per tant, reforçar de cada vegada més el sistema de Serveis Socials.

Hi ha una tercera via que, potser, sigui l'única: integrar en un sol circuit aquest dos modes d'intervenció dissenyant itineraris d'atenció específica i continuada d'acord amb la demanda, les necessitats expressades pels ciutadans, la valoració dels professionals i la capacitat de proveir de recursos, entesos com el conjunt de mesures d'ordre econòmic, tècnic i també **professional** (aspecte aquest des del meu punt de vista fonamental que les carteres de serveis no recullen i, per tant, no s'analitzen acuradament a l'hora de la provisió de recursos humans) **que ajudin el ciutadà en el seu procés de treballar en l'assumpció dels seus drets de ciutadania.**

Ara bé, aquesta forma d'intervenció es incompleta si els Serveis Socials no descansen sobre un pacte operativament articulat de totes les administracions que proveeixen serveis personals amb un compromís ferm d'integració de totes les polítiques socials dels distints àmbits de responsabilitat i de gestió.

És a dir, que funcioni la provisió d'habitatge social, les mesures d'integració laboral o garanties en moment d'atur, el sistema de salut, el d'educació, amb una concepció d'actuació centrada en la persona en lloc de centrades en les administracions i les seves competències.

Sobre el sistema dels Serveis Socials i la seva organització, per tant, no pot descansar exclusivament en la provisió dels recursos que garanteixen els drets de la ciutadania. Si no analitzam acuradament aquest marc conceptual, mai els Serveis Socials deixaran de ser la "beneficència pública" i cap llei de serveis socials, per ella mateixa, ho podrà modificar.

Una resposta senzilla, encara que complexa, és proveir de la **renda bàsica**⁵, mitjançant la qual tot ciutadà pugui tenir garantits els drets de subsistència. Així doncs, ja no caldria que els Serveis Socials haguessin de determinar en quines situacions i amb quins recursos han de fer front a les situacions que estan determinades a la nova Llei de serveis socials de Illes Balears.

La renda bàsica, lògicament, no seria aplicable entre les fronteres d'un territori autònom concret, sinó al conjunt del territori nacional. Aquesta mesura seria el vertader instrument que garantiria, almanco, el nivell de necessitats bàsiques de la població sense altres recursos econòmics disponibles.

Sembla que en aquests moments pot ser aquest un discurs inoportú, però les polítiques del benestar són més necessàries i més exitoses en situacions de major dificultat econòmica o social.

⁵ La renda bàsica es defineix com el dret de tot ciutadà i resident acreditat a percebre una quantitat periòdica que cobreixi, almanco, les necessitats vitals sense cap contraprestació. S'inscriu en els mecanismes de distribució de la renda encaminats a l'eliminació de la pobresa. Daniel Raventós és professor titular d'Economia de la Universitat de Barcelona i president de la Red Renta Bàsica. Es pot consultar sobre aquest tema a www.sinpermiso.info

2. El concepte "comunitari"⁶ en la Llei de serveis socials

L'altre punt que vull analitzar en aquest article és el concepte "comunitari".

Moltes reformes o actualitzacions de lleis diverses s'han basat en el model comunitari sense que aquest concepte hagi quedat prou definit.

La principal dificultat es troba en la identificació que es pot fer de comunitari amb territorial.

Els Serveis Socials d'atenció primària, nomenclatura històrica des del seu naixement, a la nova Llei de serveis socials són denominats com a Serveis Socials comunitaris bàsics. Aquesta nova nomenclatura és molt interessant, sempre que es doni tota la potència que té el terme "comunitari". Però la pràctica comunitària és molt més que un canvi de nom.

És, en realitat, un canvi de paradigma darrera el qual, necessàriament, hi ha d'haver un nou model organitzatiu i una millor i més acurada definició dels objectius de l'acció comunitària.

Es pot caure en dos errors, bàsicament:

- a) Confondre territorial amb comunitari. D'aquesta manera, es territorialitza la provisió dels serveis i l'organització dels equips, sense modificar les dinàmiques tradicionals dels Serveis Socials i el seu funcionament. Això ens duria al concepte de desconcentració administrativa, però fortament dependent del sistema central. Aquesta és la situació en la qual es troben els Serveis Socials d'atenció primària de l'Ajuntament de Palma.
- b) Entendre la intervenció comunitària com un conjunt d'activitats grupals territorialitzades, però sense fer cap reflexió epistemològica ni cap anàlisi de l'ecro⁷ de referència, pel qual podem perdre el llenguatge i la perspectiva comú entre la ciutadania, els professionals i l'administració.

La importància de l'anàlisi d'aquestes situacions és clau si pensam que del seus resultats enfocarem la intervenció en l'atenció primària amb uns contingut, prioritats i objectius concrets, cosa que s'ha de traduir, necessàriament, en el llenguatge administratiu, és a dir, a norma, pressupostos i dotació de recursos humans a l'efecte. Per assolir aquesta tasca no és suficient l'anàlisi de ràtios de treballadores socials⁸, treballadors familiars, educadors socials i auxiliars, d'acord

⁶ Entenem la intervenció comunitària com aquell conjunt d'actuacions dels professionals socials sobre una comunitat i amb la comunitat per resoldre les seves necessitats i a la integració dels seus ciutadans. Està marcada per dos principis rectors, la solidaritat i la participació.

⁷ L' ECRO, segons Pichon Riviere, "és un conjunt organitzat de conceptes generals, teòrics, referits a un sector d'allò real, a un determinat univers de discurs, que determina una aproximació instrumental a l'objecte particular-concret. El mètode dialèctic fonamenta aquest ECRO i la seva particular dialèctica". ECRO= esquema cognitiu referencial operatiu.

⁸ "La sociedad le debe mucho a los trabajadores sociales y sin embargo es una profesión poco reconocida y valorada. Ahora se ha burocratizado mucho y yo no me canso de reclamar que se recupere ese papel y esa participación del trabajador social en el diseño y en la implantación de las políticas sociales. Y en volver al trabajo comunitario, porque lo individual hay que trabajarlo también inserto en lo colectivo". Patrocinio de las Heras

amb la població amb petits factors correctors per altres circumstàncies. És molt, molt més que necessari.

Comprendre la incorporació de nous perfils de treballadors, mediadors socials, mediadors culturals, integradors socials, psicòlegs, sociòlegs... és bàsic per assolir la tasca d'un context social en greus dificultats reals i potencials. Aquest professionals completen la tasca en la intervenció comunitària, sense els quals no hi ha possibilitat de nous programes comunitaris. De ser així, els Serveis Socials comunitaris representarien només un canvi de nom.

Per concloure, tan sol afegir que l'estratificació de les administracions i les seves competències en el marc dels Serveis Socials, ens ha d'empènyer a l'anàlisi constant i coordinació continuada sense imposicions d'uns nivells administratius sobre els altres per tal de proveir els nostres ciutadans dels itineraris adequats sense interrupcions administrativocompetencials.

A més, el repte rau també en cercar un model conceptual consensuat, molt més enllà de les maneres administratives i els seus continguts formals.

No vull acabar sense fer una crida a la reflexió sobre el futur que ens pot esperar en el marc de les polítiques de benestar social, de continuar l'assetjament dels detectors del capital especulatiu sobre la gestió dels governs. Pot acabar amb el debilitament de les estructures públiques en benefici dels sector privats de gestió i amb la quasi desaparició dels drets de ciutadania. Perquè no sigui així hem de començar a pensar en accions de capacitació, responsabilització de l'entramat civil perquè pugui assolir el protagonisme en una nova situació social.