

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL
SEGONA ÈPOCA / NÚMERO 38 / DESEMBRE DE 1996



Consell Insular
de Mallorca

alimara

Núm 38

Segona Època, desembre de 1996

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: Vellesa i Família

Pere Alemany

Maquetació i Impressió: Maringraf, S.L.

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1997

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



Aquesta és la tercera vegada consecutiva que el bloc de Política Social obri els continguts d'Alimara. En aquest número presentem dos articles diferents, però que coincideixen en l'anàlisi dels problemes de l'actual situació d'indefinició en la distribució de competències en matèria d'acció social entre les institucions, fet que produeix situacions de dispersió i descoordinació. El que separa els dos articles és l'àmbit geogràfic del qual parteixen: «L'acció social a la Ciutat de Palma: Reflexions per a un debat», de Guillem Riera, com el seu títol molt bé indica, parteix de la realitat social de la nostra capital; en canvi l'article «Competències en matèria de Benestar Social», de Lluís Ballester, emmarca l'anàlisi en el si de la globalitat de les nostres Illes.

En definitiva, dos articles que posen sobre la taula elements desestructurants de la situació de l'acció social actual a les nostres Illes i que ens poden donar elements d'anàlisi per a, entre tots, trobar possibles sortides a les mancances que ambdós articles ens presenten.

L'ACCIÓ SOCIAL A LA CIUTAT DE PALMA: REFLEXIONS PER A UN DEBAT

Guillem Riera Colom,
Director d'Acció Social.
Ajuntament de Palma

El sistema d'Acció Social que s'ha anat configurant en els darrers 10 anys presenta tota una sèrie d'incògnites que cal resoldre al més aviat possible. La situació actual no permet ser gaire optimistes de cara a un futur pròxim. És necessari obrir un debat al respecte, ja que els efectes d'aquesta situació (manca de Planificació, ordenament i finançament, dispersió i descoordinació) generen una perversió preocupant en el sistema públic d'Acció Social, que té en particular uns efectes immediats sobre la Ciutat de Palma.

El següent treball pretén exposar de forma breu i clara aquesta situació.

I.- ANTECEDENTS

Després de més de 15 anys d'exercici democràtic al govern municipal, la corresponent incorporació dels Serveis Socials com a serveis propis de l'Ajuntament ha suposat inevitablement un canvi quantitatiu i qualitatiu sobre el **model de Ciutat** que s'ha anat configurant: per una banda s'ha creat i consolidat una xarxa pública preventiva i assistencial, amb un extens catàleg prestacional, i per altra s'ha apostat clarament per un **model tècnic i professionalitzat** d'atenció a la problemàtica social i, en concret, al ciutadà.

Ambdós aspectes han estat i són permanentment objecte de debat tot dependent de les valoracions que en facin els diferents agents socials i col·lectius directa o indirectament afectats. Al llarg de la no tan curta història dels Serveis Socials Municipals (1979-1996) hi ha hagut etapes evolutives de creixement, consolidació, recessió, i manteniment determinades tant per la sensibilitat política local com per la situació conjuntural socioeconòmica d'àmbit més general.

De l'anàlisi d'aquest procés evolutiu i de les circumstàncies que l'han acompanyat, se'n poden fer moltes valoracions, objecte d'altres treballs ja coneguts, però el que no es pot obviar és el fet que en un breu període de temps la ciutat de Palma ha configurat un **sistema públic de serveis socials municipals** difícilment irreversible. Aquest fet, que personalment valor molt positivament i que és comú a moltes ciutats de la resta del país, obri un repte de futur molt important que fa

referència bàsicament a quines han de ser a partir d'ara les actuacions municipals en matèria de serveis socials, una vegada assegurada una xarxa pública estable, i que èticament han d'anar més enllà d'un «políticament correcte» manteniment.

Es tracta de plantejar-se quin model de ciutat volem, quin és el paper de l'administració i quin és el paper de la comunitat en el disseny d'aquest model, per tal d'aconseguir un equilibri de forces que permeti sentir-nos més a gust en l'espai natural on vivim i treballam, bé sigui des de l'Administració, bé sigui des de la pròpia societat civil, harmonitzant els interessos d'uns i dels altres perquè, en definitiva, aquest és l'objectiu final en qüestió: aconseguir una ciutat més saludable, solidària i justa.

Sempre sembla ser més senzill identificar problemes i necessitats socials en el terreny conceptual que en l'operatiu i les Institucions es conformen sovint en l'anàlisi d'aquestes necessitats sense entrar en el seu dimensionament quantitatiu i amb l'ajuda dels tècnics si cal- per la qual cosa es fa difícil estructurar correctament les respostes.

Aleshores, és imprescindible fer una **reflexió** sobre alguns dels elements més determinants a l'hora de dissenyar futures actuacions i que, com veurem, afecten diferents àmbits i nivells: competencials, econòmics, tècnics i socials.

2.- APROXIMACIÓ AL DIAGNÒSTIC

Es curiós, però darrerament tenc la sensació que l'aspecte competencial, juntament amb l'econòmic, estan constantment estorbant el discurs tècnic que hauria de ser l'autèntic objecte de treball dels professionals. Tanmateix, és inevitable.

Malauradament la **tragèdia** és aquesta: avui per avui no podem plantejar-nos gaire cosa dins el sistema públic de Serveis Socials sense haver de recórrer inexorablement al debat, ja històric i tòpic, de les competències funcionals i econòmiques.

I dic tragèdia perquè no pot dir-se d'altra forma. Després de més de 10 anys de la Llei d'Acció Social, continuam sense tenir clares les funcions de les **quatre administracions** que intervenen en l'àmbit del sistema de protecció social en la nostra Comunitat Autònoma (CA), sense haver aconseguit uns **mínims de coordinació** i, en definitiva, **sense haver donat resposta a les necessitats socials del nostre territori de la forma més eficaç i eficient possible.**

El **diagnòstic inicial** que motivà la redacció de la Llei no ha variat gaire després de 10 anys: **dispersió funcional, descoordinació, manca de planificació, manca de recursos, duplicitats**, etc., la qual cosa no ens permet ser optimistes. És cert que hi ha coses fetes, però són per mor d'actuació públiques puntuals i conjunturals, i dels **esforços d'entitats sectorials sense ànim de lucre** (discapacitats, drogues) que malgrat la pràctica inoperativitat de la Llei s'han anat consolidant. En absolut **fruit d'una planificació i ordenament del sistema públic.**

La **responsabilitat pública** no ha tengut una **materialització pressupostària** que permeti un desenvolupament progressiu i conseqüent dels serveis, recursos i prestacions ajustats a les necessitats, i, a hores d'ara, el dèficit acumulat en aquest sentit és un llast que arrossegam tots els municipis. Com a tècnic municipal no record cap **espai de treball interinstitucional** on haguem parlat seriosament sobre el que ens toca fer a cadascú i de com s'ha de fer. La política del «laissez-faire,

laissez passer» ha estat la tònica dominant, amb les conseqüents distorsions i perversions del sistema d'acció social: **confusió generalitzada i precarietat en els serveis**.

En conseqüència, la metodologia institucional emprada fins al moment no és la correcta. No podem continuar resolent les situacions de forma fragmentada i puntual. **És necessari un abordatge global i integral del sistema d'Acció Social**. És necessària una **planificació i un ordenament competencial** d'acord amb la Llei d'Acció Social (Reglamentació), un estudi de necessitats i el disseny corresponent de programes d'actuacions compactades des de les distintes administracions: Pla d'Actuació Social de la CA (o el Pla quadriennal corresponent), Pla Estratègic d'Actuació Social del Consell Insular de Mallorca (CIM) i Pla Estratègic Municipal.

Una vegada **consensuats** aquests documents bàsics, es podrà passar al disseny pertinent de **programes sectorials d'àmbit autonòmic** i local: drogues, salut mental, gent gran, discapacitats, infància, etc., i al disseny transversal d'actuacions generals: Pla Autonòmic de lluita contra l'exclusió social, Pla Municipal d'Atenció primària, etc.

Mentre **políticament** CA i CIM no siguin capaços de resoldre definitivament aquest buit de planificació i ordenament del sistema públic d'Acció Social, qualsevol **intent unilateral d'estructuració tècnica municipal** està condemnada a patir la soledat, incomprensió, indiferència, que sovint patim a l'Ajuntament de Palma a l'hora d'engegar actuacions i de fer propostes al respecte.

3.- PALMA, CAPITAL

L'encapçalament d'aquest apartat no és un eufemisme, és la constatació òbvia d'una realitat que té unes repercussions significatives en el desenvolupament del sistema d'Acció Social de la nostra Comunitat. Palma concentra en el seu municipi la majoria de població resident de l'illa (330.000 hab) i **la majoria de població amb situació de necessitat susceptible de ser afectada des dels Serveis Socials**. Lògicament, s'hi ubiquen, a més dels Serveis Municipals d'Atenció Primària generals i específics, serveis i recursos assistencials de caire supramunicipal adreçats a tota la població de les Balears. Són serveis que depenen de distintes administracions -central, autonòmica, insular- a més dels ofertats per CARITAS i un nombrós col·lectiu d'ONG's.

Aleshores, ens trobam amb una oferta gestionada indistintament per **tres xarxes d'Atenció Primària assimilades** -CARITAS, INSALUD, i Ajuntament- amb un **catàleg prestacional** difícil de consensuar, amb interseccions que poden generar duplicitats i confusió. En conseqüència, el **ciutadà** gaudeix de tres «finestres» per entrar en el **sistema públic de protecció social d'atenció primària**. Hem de coincidir en què, almanco metodològicament, aquesta no és la millor situació possible.

Pel que fa a la xarxa d'atenció secundària -serveis residencials i especialitzats- la situació no és distinta. Posem, per exemple, el cas de l'oferta residencial per a la gent gran: places municipals, Llar d'Ancians del CIM, INSERSO, CARITAS, privades i privades subvencionades, insuficients i a més descoordinades. I podem trobar sense problemes exemples en cada sector de població.

Malgrat les valoracions en positiu que d'una oferta plural com aquesta es puguin desprendre, no ens enganyem: **tècnicament suposa una despesa de coordinació exagerada i un dèficit d'eficàcia important.**

4.- EL SISTEMA D'ACCIÓ SOCIAL

Tanmateix, la peculiar configuració de l'actual sistema d'acció social no acaba aquí. A la situació exposada amb anterioritat, cal afegir-hi altres aspectes que agreugen més la situació a ciutat:

- la lenta i dificultosa dinàmica de la **transferència de competències** des de l'Administració central (acaben d'arribar les d'INSERSO, esperam les corresponents a EDUCACIÓ i INSALUD);

- la **dinàmica interna de transferències** entre CA, CIM i Ajuntaments (Ajuda a Domicili, Menjador de Transeünts, escoleta d'infants, beques de guarderia i menjador, etc.);

- l'actual **dispersió competencial i sectorial** entre les Conselleries del Govern Balear (menors a Interior, drogues a Sanitat, i Acció Social a Governació);

- la permanent **confusió entre l'oferta pública i la privada** sense ànim de lucre (discapacitats, marginació crònica, drogues) amb un reconeixement institucional no sempre formal i efectiu;

- la **politització indiscriminada** i sovint mediatitzada per la pressió dels «mass-media» de determinades línies d'actuació (Salari Social/ Suport Transitori Comunitari, minories ètniques, marginació residual, iniciatives comunitàries formatives i ocupacionals, etc.);

fan imprescindible un ordenament i una **actualització estructural planificada del mapa de serveis i en general del sistema de provisió de serveis**. La ciutat de Palma necessita urgentment solucions al respecte.

4.1.- De les Competències

La definició que fa la **Llei d'Acció Social** de les competències necessita urgentment una **reglamentació**. Ara per ara, són susceptibles de massa interpretacions. I em referesc a la «lletra petita», perquè hi ha competències que són prou clares: planificació i ordenament del sistema, garantir el 6% del pressuposts, reserva urbanística, espais de participació, etc, per citar-ne algunes. La reglamentació ha de servir per **materialitzar el sistema d'Acció Social**, ha de dir clarament què és el que ha de fer cada administració, **quins són els mínims i els òptims, ha de**

parlar de ratios, de necessitats, de mapes de serveis i recursos, d'oferta pública i privada, de finançament i de calendari. En definitiva, ha de ser un **compromís públic** que garanteixi la **responsabilitat pública en la provisió de serveis.**

4.2.- Del finançament

Fa poc que llegia a un diari local que cada ciutadà de la nostra Comunitat rep de l'Estat una mitjana de 42.000 PTA i que, aviat, ens aproximarem a les 56.000. Automàticament hem vaig preguntar, quina part d'aquests diners es destina directament al Sistema d'Acció Social? **Quina és la despesa per habitant en matèria d'acció social?** Què rebem els Ajuntaments per aquest concepte?

És hora que s'obri un debat al respecte. És hora que es faci un estudi seriós de les **necessitats socials dels habitants d'aquesta Comunitat i dels recursos que s'hi dediquen.** És hora, en definitiva, que posem enmig els pressuposts degudament desglossats, per grups de població en situació de necessitat, i que facem un recompte general. Què hi posa l'Administració central, què hi posa la CA, què hi posa el CIM i que hi posa l'Ajuntament.

I podem començar fent-ho a través d'un cas pràctic. Anem a veure com ha anat una de les poques línies clares de finançament extern en matèria de serveis socials que hem tengut els Ajuntaments fins al moment: **El Pla Concertat per al desenvolupament de Prestacions bàsiques (PPB).**

Aquest és un Pla que es va iniciar l'any 1988 i que pretenia assegurar el compliment de **les obligacions que en matèria de serveis socials tenen les corporacions locals** d'acord amb la Llei Reguladora de Bases de Règim local, **a través de la cooperació tècnica i econòmica del propi Estat i les Comunitats Autònomes.**

L'articulació formal d'aquest Pla es fa a través de la fórmula de conveni administratiu entre l'Administració Central i la Comunitat Autònoma corresponent. Aquests convenis-programa estableixen quatre compromisos bàsics:

- **Compromisos de Cofinançament**
- Compromisos de Gestió
- Compromisos d'Informació
- Compromisos d'Assistència tècnica.

Quant al tema que ens ocupa, centrem-nos en el primer, referent al cofinançament.

Els **critèris** d'aquest cofinançament es basen en la **subsidiarietat** i la **corresponsabilitat** de les distintes Administracions. Així, l'Administració central es compromet a destinar una consignació específica en els pressuposts generals de l'Estat, les Comunitats Autònomes es comprometen a aportar una quantitat igual o superior i les Corporacions locals ho faran d'acord amb les seves «especials circumstàncies» en cada cas, sempre determinades per la pròpia CA.

Si miram el conveni-programa corresponent a la nostra CA, observarem una **peculiar diferència** amb la resta de Comunitats: els **critèris comuns es modifiquen** i l'aportació de la CA es fa a mitges amb el CIM, que aquí curiosament està al mateix nivell d'una Comunitat autònoma i no d'una Corporació local més, quan la **lògica administrativa i jurídica** seria que així fos.

Evidentment, això té un **efecte pervers** en el sistema de finançament, ja que la càrrega financera del Pla recau bàsicament sobre els Ajuntaments, desvirtuant l'objecte i el sentit del Pla concertat.

A la CA de Canàries, on hi ha els «cabildos» insulars, per mencionar una situació territorial anàloga, sí s'ha respectat la lògica abans esmentada.

Les conseqüències d'aquesta situació són clares pel que fa a l'Ajuntament de Palma. D'acord amb la previsió realitzada en el Conveni signat l'any 1992 entre CA, CIM i l'Ajuntament per al desenvolupament d'una xarxa de prestacions socials bàsiques, el **mapa de cobertura previst** en el període 92/95 ha estat clarament **deficitari**, havent d'aportar el propi Ajuntament part del dèficit acumulat, complint això sí, les previsions de cobertura.

Si bé el PPB és un exemple significatiu del model de finançament del sistema d'acció social a la nostra CA, ho són, també, pràcticament tots els altres **Plans nacionals** que reverteixen a Balears: Pla Nacional Gitano, Pla Gerontològic, Pla Nacional de Drogues, Pla 0-3 anys, Borsa de Vivenda, etc., tot i desconèixer l'aportació efectiva corresponent del pressupost ordinari de la CA, d'acord amb els criteris de cofinançament que preveuen tots els convenis-programa nacionals esmentats.

Independentment d'aquesta via de finançament externa, el que cal és saber quins són els **pressuposts ordinaris propis** de cada Administració en matèria d'Acció Social i en concret els adreçats a la **lluita contra l'exclusió social**, tant de caire preventiu com assistencial, importants **línies correctores de les desigualtats socials**.

En aquests moments, els criteris de cofinançament i corresponsabilitat brillen per la seva absència. En realitat, funciona una **dinàmica de fets consumats**, a través de la qual l'Administració, que per una raó o altra, entra en el finançament d'un servei, simultàniament adquireix l'obligació tàcita de continuar amb la despesa. L'Ajuntament de Palma coneix de prop aquesta dinàmica, doncs per ser **Administració local, la més propera al ciutadà**, ha d'assumir la responsabilitat de cobrir les necessitats detectades sovint sense poder fer una anàlisi prèvia de si efectivament li correspon, o almanco poder negociar-ho.

Desgraciadament, aquesta situació augmenta la **perversió del sistema** ja que va en detriment de les autèntiques **competències municipals**, reduint-se les **actuacions de caire preventiu i comunitari, pròpies d'atenció primària**.

Si l'Ajuntament tengués el **cofinançament** corresponent, o bé li hagués la **participació** adient per part de les altres Administracions, els esforços econòmics que ara dedicam a mantenir serveis i recursos especialitzats supramunicipals, **podrien destinar-se íntegrament a les actuacions pertinents** abans expressades.

4.3.- Del Sector privat

Optar per un **model mixt, relacional**, és un repte per part de les Institucions. Sempre he defensat la **responsabilitat pública en la provisió de serveis** que afectin les necessitats bàsiques i primàries, però a partir d'aquí s'obri un ventall immens d'alternatives per completar el **sistema de producció**.

La pròpia Llei d'Acció Social contempla amb molt bon criteri la confluència dels dos sectors en el sistema, tant el públic com el privat sense ànim de lucre. Un model mixt permet una **gestió més racional, eficaç i eficient dels recursos**, a més de mobilitzar el teixit social. Al principi ja he comentat la necessitat que aquestes **relacions** estiguin **ordenades** i tinguin un **marc reglamentari** propi (Decret de Regulació del Sistema d'Acció Social, ordenació dels serveis i establiments) per així poder gaudir del suport públic necessari.

És un fet que, gran part del **sector privat sense ànim de lucre**, se sent poc reconegut i recolzat, quan efectivament desenvolupen una **tasca insubstituïble** en els diferents sectors de població: discapacitats, toxicomanies i SIDA, salut mental, etc. Però en aquest sentit i per evitar agravis comparatius cal destriar «la palla del gra», i això és competència de l'Administració.

Hi ha fórmules administratives -contractació externa, convenis i concerts, etc.- que poden garantir la **consolidació i continuïtat de les actuacions**.

Personalment, som de l'opinió i vista l'experiència, que el **respecte** cap a aquest sector de producció **permet una gestió més eficaç dels recursos**, sempre que l'Administració no persegueixi «duros a quatre pessetes», evitant les baixes temeràries en l'oferta de serveis, i ajustant les condicions a les públiques. Aleshores, **el repte és la gestió**.

4.4.- De la Participació.

Malgrat l'arbre sigui molt gros, no hem de deixar de veure el bosc. L'augment constant d'actuacions des de la **societat civil**, d'iniciatives solidàries, d'ONG's reclamant un espai o bé ocupant-ne d'altres desatesos, etc., no és aliè a la situació general abans descrita. Més aviat crec que n'és una conseqüència lògica. Mentre les Administracions discuteixen qui fa què, la societat es mobilitza i tracta de donar solucions operatives. Aquest fet no pot passar desapercbut per les Administracions, i polítics i tècnics n'hem de prendre nota. No es tracta de **confrontar dos possibles models**, exceptuant el **demagògic**, sinó de **complementar-los**.

Estic parlant d'Entitats ciutadanes que tenen una funció representativa i reivindicativa vers l'Administració. Associacions de veïns, grups d'afectats, moviments sindicals, grups de professionals i ciutadans en general que **reclamen un espai d'interlocució amb les Institucions**. Encara que sigui una obvietat, **no podem viure d'esquena a la realitat**. El moviment associatiu i la participació són elements inseparables. El sistema d'Acció Social, d'acord amb la Llei, preveu uns espais que cal dimensionar correctament. Els **Consells d'Acció Social** (Superior, Insular i Municipal) han de dotar-se de contingut i convertir-se en **elements dinamitzadors de la política social**.

Malgrat disposem tècnicament dels instruments i mecanismes de detecció adequats, difícilment prendrem el **pols a la realitat** si no incorporam en les dinàmiques de **planificació i programació** les **demandes i necessitats** expressades pels propis afectats. Aquest és un altre repte encara pendent i que des de l'Ajuntament hem d'articular conseqüentment.

Com comentava al principi d'aquest document, tot depèn del model de ciutat que vulguem. La **participació ciutadana** en el disseny d'aquest model l'enriqueix i li dóna consistència, en definitiva el **legítima**.

5.- CONCLUSIONS

He titulat aquest document «reflexions per a un debat». Al llarg del discurs he intentat fer un breu repàs a la **situació del Sistema d'Acció Social** i la seva repercussió a la ciutat de Palma. Sempre des del punt de vista que em pertoca, que és el **gerencial**.

No voldria deixar una sensació de «tirar pilotes a fora». De fet, en absolut és el meu interès. Crec que l'**Ajuntament de Palma pot millorar molt en matèria d'Acció Social** i no deixaré d'expressar-ho. Però també és cert que l'**esforç inicial** realitzat per a la creació d'una **xarxa municipal de serveis socials no ha estat recolzada suficientment** per les administracions corresponents.

No repetiré el que ja he comentat abans, simplement vull fer una darrera reflexió des de la més absoluta modèstia que em permet l'experiència adquirida durant tots aquests anys.

Palma no ha de mantenir el **doblet cost** que suposa ser la **ciutat amb més població**, i per altra banda la **capital** de la Comunitat Autònoma. Tots saben que hi ha situacions de necessitat que tenen més a veure amb el segon aspecte que amb el primer. Aleshores, les **Institucions supramunicipals** han de ser **solidàries** amb aquest fet. Així ho preveu la legislació pertinent i així ho han de reflectir els acords interinstitucionals.

A través de l'exercici diari del lloc de feina on treball, he arribat a la **conclusió** que tenim una **ciutat que permet abordar amb certa facilitat i garantia la problemàtica social que es genera**. Ho dic després d'haver fet l'exercici de no només identificar problemes i necessitats en el terreny conceptual i sí de fer-ho, també, quantitativament.

Estic convençut que si som capaços de fer un **abordatge conjunt** entre les distintes Administracions, de **forma solidària i responsable**, amb la conseqüent materialització i provisió prestacional, les **situacions de necessitat i exclusió social de la ciutat de Palma minvarien significativament**.

Assumim el repte?