

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL
NÚMERO 34 / SEGONA ÈPOCA / DESEMBRE DE 1994



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 34

Segona època, desembre de 1994

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: *"Hoy pago yo"*
de Dionís Bennassar

Paginació: Ferran Sintès. 43 87 72
Impressió: Planogràfica Balear, S.L. 60 48 32
Dip. Legal PM 128 - 1987

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

Els dos articles d'aquest apartat de Serveis Socials-Atenció Primària són de Lluís Ballester Brage, encarregat de la planificació i els estudis del Servei d'Acció Social i Sanitat del Consell Insular de Mallorca, i intenten exposar el bagatge de l'experiència que han anat produint i recollint, des dels Serveis Socials d'Atenció Primària, els diferent agents que hi estan implicats.

El primer dóna elements d'anàlisi per a la planificació i per a la confecció de polítiques socials. Per això és interessant per a totes aquelles persones que, per les seves funcions, tenen la capacitat de planificació, l'establiment de prioritats, la confecció de polítiques socials, etc. en els Serveis Socials d'Atenció Primària, ja siguin polítics, tècnics o gestors.

El segon presenta els diferents acords presos per la Comissió de Seguiment del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques on es defineixen i classifiquen les diferents prestacions que inclou el Pla. Com és sabut, aquestes prestacions estan ordenant la intervenció de l'atenció primària, en matèria de Serveis Socials, dels nostres municipis. Per tant, pot ser una eina per a tots els professionals que hi estan relacionats.

SERVEIS SOCIALS MUNICIPALS: UNA CRISI DISFRESSADA DE MADURESA

Lluís Ballester Brage

Diplomat en T. S.

Unitat de Planificació i Estudis

Servei d'Acció Social i Sanitat. CIM

Possiblement no hi hagi gaire desacord a considerar que la definició d'una organització territorial pròpia, especialment pel que fa als consells insulars, era i és un dels elements claus en l'articulació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Però la plena coordinació entre els diversos nivells d'aquesta organització, requereix el transcurs d'un període de temps relativament dilatat, generant algunes dificultats. Actualment ens trobem a un moment crític d'aquest procés.

Les potencialitats més importants, amb fonament constitucional i a la Llei d'Acció Social de la CAIB, en matèria de serveis socials, depenen de l'establiment d'una política unitària, coherent i coordinada, de benestar social, en les línies bàsiques de la qual el disseny correspondria a la competència del govern. Amb aquesta atribució a favor del govern, es va donant compliment als principis constitucionals d'igualtat de tots els ciutadans de la CAIB, en els drets i les obligacions sense condicionaments pel factor territorial i de solidaritat. Les diferències en la capacitat pressupostària dels municipis no han d'afectar el dret a tenir una oferta pública de serveis socials. Però, els mínims d'oferta pública que qualsevol ciutadà pot demanar encara no s'han definit i la diversitat de desenvolupament de les ofertes de serveis socials municipals comença a ser una realitat manifesta.

Una obvietat de principi: els serveis i les iniciatives socials als municipis de Mallorca no han parat de créixer durant els darrers sis anys i cal suposar que no han tocat sostre, ja que encara resten importants necessitats per cobrir. Però, a diferència d'altres camps de l'actuació municipal, l'endegament de projectes socials implica, més enllà de les despeses d'inversió inicials, despeses de funcionament, el finançament de les quals entra en competència amb altres necessitats i obligacions que l'Administració local ha de satisfer.

Si bé els ajuntaments compten, entre les obligacions mínimes, que han de prestar serveis socials generals i la Llei d'Acció Social estableix que els consells insulars han de donar suport als municipis per tal de crear i mantenir serveis, el fet és que fins ara, l'estructuració d'una xarxa de serveis socials municipals a partir de la cooperació entre l'Administració estatal, autonòmica, els consells insulars i els ajuntaments (Pla Concertat de Prestacions Bàsiques), ha permès unes dotacions bàsiques, de vegades encara per normalitzar, però no ha aconseguit una bona definició en termes operatius. Els plans autonòmics sectorials i la legislació pendent han de plantejar-se aquest repte entre els més destacats.

Fins ara, la poca concreció quant als objectius impedeix una anàlisi avaluativa precisa en la qual s'haurien de situar metodològicament les decisions polítiques, les decisions administratives i les organitzatives. Així, l'actuació social pública cau sovint en el parany de la immediatesa i la polèmica que genera es mou en el terreny de l'especulació sobre models, o es redueix a un problema de diners, cosa que dificulta el diàleg amb els agents socials i fomenta una dinàmica activista irreversible.

En un moment en el qual és necessari replantejar alguns supòsits tradicionals que estructuraven l'entramat social en l'àmbit local, tal com el que es basava en l'important paper de la família, el caràcter marginal dels residents estrangers, o el creixement sostingut de les possibilitats d'oferta en paral·lel al creixement de les necessitats; la manca d'una reflexió profunda i d'una elaboració teòrica que faci possible de bastir polítiques socials a curt i a llarg termini, que formulï els "escenaris de futur", significa una rèmorra important sobretot perquè:

a. els ajuntaments no quedin estancats en ells mateixos. Les seves actuacions s'han de bastir a partir de programacions i estudis sobre contextos més amplis, considerant les dinàmiques socials dels municipis i/o zones de característiques semblants;

b. la manca de definició de les polítiques de serveis socials també és una forma de política de serveis socials, de tal manera que les decisions públiques no deixant de fer-se encara que hi hagi una absència de plantejaments estratègics.

Cal un esforç important per tal que, a partir de la reflexió sobre la gestió i l'oferta de serveis socials al llarg d'aquests anys, sigui possible de determinar amb precisió què ha d'imputar-se a cadascun dels nivells de l'administració d'acord amb les competències i responsabilitats que li corresponen, en un terreny en el qual la concurrència de la iniciativa social ha de ser un estímul a la rigorositat i a la col·laboració. És urgent definir els "mínims d'oferta pública" i la distribució entre les diverses administracions, mitjançant una llei d'ordenació administrativa dels serveis socials, per exemple; per tal que el "sistema d'acció social" del que parlava la Llei d'Acció Social a l'exposició de motius, quedi constituït finalment.

Una de les comunitats que ha desenvolupat legislació d'aquest tipus és la catalana. Pel que fa a l'articulació operativa del sistema de serveis socials, estableix l'estructuració d'una xarxa de serveis socials. L'article 15 del Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya, estableix l'estructuració del Departament competent d'una Xarxa Bàsica d'Utilització Pública de serveis d'Atenció Primària i Especialitzada, sobre la base de plans d'actuació social. Per la seva banda, el Decret 89/1988, d'11 de febrer, regulador de la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials, es refereix a la vertebració de la xarxa bàsica d'utilització pública.

El procés de debat i clarificació que permetria integrar les orientacions estatals (Pla ConcertatPPB), les experiències municipals i dels consells insulars, així com els plantejaments estratègics del govern, es podria qualificar com un procés de "democratització", en la mesura en què s'han de fer extensius a tots els ciutadans, i no quedar reduïts a àmbits polítics o professionals, els criteris que fonamenten el consens sobre el mínim d'oferta pública. Una de les oportunitats d'iniciar aquest debat públic, s'ha donat a les Jornades de Serveis Socials d'Atenció Primària que se varen celebrar a Palma abans d'acabar el 1994. A continuació s'apunten algunes reflexions sobre diversos temes, a partir de la hipòtesi que dóna títol a aquest petit article: la situació actual dels serveis socials municipals és crítica, és el moment de normalitzar dotacions, de garantir partides pressupostàries, de formular polítiques municipals adaptades a cada realitat concreta i no d'adaptar mimèticament el que s'ha fet a altres llocs, d'aprofundir les coordinacions amb la iniciativa social i els altres serveis (sanitaris, educatius), etc., la renovació en els plantejaments, la visió estratègica i la normalització de les dotacions només arribarà després d'un debat que ens permeti prendre consciència i formular solucions.

Les línies mestres de l'actuació social municipal respecte a aquest procés de democratització dels serveis socials segurament s'han de desenvolupar mitjançant *polítiques de difusió* que atenguin aspectes relatius al mínim d'oferta pública; potenciant un procés de democratització social a partir de l'*actuació amb els altres sistemes de benestar* (sistema educatiu i sanitari, en especial) i *estímulant a l'acció col·lectiva i associativa*. A més s'ha de tenir present que en matèria de serveis socials d'atenció primària no existeixen demandes objectives, autònomes i precises i que, per tant, cal estudiar les necessitats mitjançant l'anàlisi i el debat col·lectiu. El consens sobre les necessitats que s'han de cobrir mitjançant l'oferta mínima pública, la relació amb altres sistemes de benestar i la relació amb la iniciativa social, no sorgirà d'una lectura mecànica de la realitat social, sinó del debat sobre la interpretació que es té sobre la nostra comunitat.

Es poden avançar alguns criteris sobre els temes més complexos, entre d'altres:

a. *Situacions de pobresa.* Prioritzar aquelles línies d'actuació que afavoreixin la no dependència de la població respecte dels serveis socials, l'autonomia de la població; per això és fonamental **disposar d'eines per poder superar les situacions de manca cròniques**, eines per a compensar la pobresa d'alguna manera eficaç que poden passar per una millora dels sistemes de prestacions públiques i/o per una millora de l'oferta d'integració sociolaboral. Aquest és un dels temes de més urgent solució als municipis, però que clarament depèn d'un debat més general.

b. *Delimitació dels equipaments necessaris.* Si un dels elements cabdals que pot donar sentit a qualsevol política de serveis socials és la creació d'**infraestructura**, hem de convenir que els recursos d'inversió i de manteniment posterior reclamen una col·laboració interinstitucional que la faci possible. La infraestructura que permet l'oferta de serveis socials especialitzats i aquella de tipus polivalent per a les quals cal cercar els equilibris que les legitimin en el context de les polítiques de serveis socials, cultura i joventut municipals són, a la pràctica, difícilment plantejables, amb els recursos migrats de l'administració local. Les actuacions municipals en matèria d'equipaments s'han d'articular en el marc d'una legislació prèvia que, per ara, bé és inexistent, bé conté llacunes importants o bé no resol suficientment diversos aspectes de planificació i finançament.

c. *Adaptació a la realitat local.* Analitzar a fons les immenses possibilitats que ofereix una **orientació local en determinats aspectes de l'actuació preventiva i de promoció social**; per això és fonamental una gran capacitat d'adaptació a realitats concretes, basada en una correcta identificació de la diversitat i en una gran capacitat de relació amb la comunitat. Queda un camp poc desenvolupat en l'actuació dels ajuntaments pel que fa a la promoció social.

d. *Relació amb la iniciativa local.* Cercar formes de **cooperació amb la iniciativa social**, perquè la difusió i la promoció social no és només una responsabilitat dels poders públics. En aquest terreny no sempre és senzill d'establir les línies de col·laboració mútues entre les entitats i l'administració en relació a projectes socials en els quals quedin precisades les aportacions i responsabilitats respectives i, per tant, a qui correspon cadascuna de les decisions que un procés d'actuació comporta. Moltes vegades la relació s'ha reduït a la subvenció, massa sovint els recursos que els ajuntaments poden aportar es limiten de manera reduccionista a la subvenció, per la qual cosa es consolida un estil segons el qual res no és possible sense la col·laboració econòmica de l'administració, i al mateix temps situa als ajuntaments en la posició paternalista de respondre a qualsevol demanda financera, sense cap supervisió tècnica o acord de col·laboració. En aquest sentit, es pot dir que no sempre les actuacions municipals han sabut ajustar les estratègies que permetessin l'enfortiment del teixit associatiu i la generació de processos de dinamització socials. Dos temes són especialment importants: el

respecte de l'autonomia de les entitats front de l'interès general, i el dret a la voluntarietat i l'espontaneïtat de l'aportació individual front de la necessitat de formació per a garantir que l'actuació del voluntari serà positiva:

d.1 Cal començar a replantejar el fet d'exigir a entitats i associacions segons paràmetres basats en l'interès general, quan el que dóna sentit a la dinàmica associativa és, precisament, la seva especificitat. És en aquest sentit que l'interès general només es pot concebre a partir de la diversitat de situacions específiques, d'interessos particulars. La diferenciació entre el camp de la privacitat sense ànim de lucre i el servei públic és imprescindible per a facilitar l'autonomia de les entitats i associacions.

d.2 L'enfortiment de l'associacionisme sectorial (gent gran, dones...) coincideix amb l'afebliment de l'associacionisme territorial (associacions de veïnats) i sociolaboral (sindicats), però en tot cas es requereixen fórmules que permetin de combinar la voluntarietat amb la incipient però cada vegada més necessària formació especialitzada.

Finalment, i a partir de l'anàlisi sobre els temes apuntats i d'altres que sorgiran, s'ha d'estar en millor situació per articular polítiques de serveis socials amb una visió àmplia i una vocació de canvi en el sentit de millorar la realitat social. Però, el que ha de ser clar és que no es podrà superar la situació actual, fora d'excepcions, si no es fa un debat més general, les solucions individuals de cada municipi no deixaran d'aportar solucions parcials.