

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 40 / SEGONA ÈPOCA / DESEMBRE DE 1997



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 40

Segona Època, desembre de 1997

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: **Xisco Fuentes**

Maquetació
i impressió: Gràfiques Son Espanyolet

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1987

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

Lluís Ballester, professional d'aquest Servei d'Acció Social i Sanitat fins fa ben poc i que actualment realitza tasques docents a la Universitat de les Illes Balears, ens ha fet arribar un article que, pel seu contingut, l'emmarcam dins la paraula clau Política Social. Hem dubtat a l'hora de fer aquest emmarcament degut a què a l'article també se'l podria definir com a metodològic, ja que parla -i molt- de planificació i de processos. De tota manera, el bessó de la qüestió que ens presenta, la "Modernització de les organitzacions públiques de serveis socials de la Comunitat Autònoma", passa, indefugiblement, per haver-hi voluntat político-administrativa; sense aquesta no és possible ni tan sols plantejar les propostes que ens fa.

L'article parteix del posicionament que hi ha algunes administracions que han fet passes cap a la planificació estratègica, en concret parla dels plans estratègics del Servei d'Acció Social i Sanitat del CIM i l'Ajuntament de Palma, així com la planificació en alguns sectors dels Serveis Socials. Però per a l'autor, s'ha d'anar més enllà en la recerca de la modernització administrativa, legal, tecnològica, etc. dels Serveis Socials.

MODERNITZACIÓ DE LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES DE SERVEIS SOCIALS DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA

Lluís Ballester
Diplomat en Treball Social.
Professor de la UIB

1. PER QUÈ PARLAR DE MODERNITZACIÓ?

Darrerament hi ha dos temes recurrents en els debats sobre els serveis socials de la comunitat autònoma, per una part la generalització de la retòrica de l'avaluació, per una altra la realització de planificacions, que, almenys en les denominacions, pretenen ser "estratègiques". Les implicacions immediates de les avaluacions i dels plans estratègics, si es desenvolupen, han de representar un cert canvi a les organitzacions. Les direccions del canvi poden ser moltes, però hi ha un tipus de canvi que interessa especialment i que en molts casos comprometrà la possibilitat real de desenvolupar l'avaluació i la planificació. Aquest tipus de canvi és el que es pot denominar genèricament com a "modernització", entès com a millorament de l'organització per a fer-la més eficaç.

Les experiències col·lectives de canvis organitzatius (reorganització dels serveis de l'Àrea de Benestar Social del CIM) o d'experiències parcials de modernització (introducció de la gestió informàtica dels registres de serveis socials), han estat molt complexes, han representat molts esforços i encara no es pot dir que hagin assolit les fites plantejades originàriament.

Una hipòtesi que ja es va plantejar quan es dissenyaven els processos esmentats, i que encara és vàlida, és que tots els canvis estan relacionats i que només un plantejament de conjunt podia facilitar l'èxit. Les altres hipòtesis s'han vist refutades parcialment. Una hipòtesi molt important era que els problemes que genera el canvi es compensarien amb els avantatges i els mecanismes compensatoris que l'acompanyaven. Aquesta hipòtesi no va considerar que el ritme del canvi o la implicació dels que s'han de veure afectats pel canvi, són fonamentals. No cal continuar, aquestes reflexions permeten entendre per què els processos de modernització no són un exercici purament teòric. De tal manera que encara pareix necessari pensar sobre aquests processos.

El nivell de complexitat de les organitzacions de serveis socials a la Comunitat Autònoma (recursos humans, pressupost, competències, diversificació de les estructures administratives, etc.) obliga a què la modernització sigui tractada mitjançant un plantejament comprensiu de programes, projectes i accions que permetin aconseguir el màxim nivell de transformació de l'organització i optimitzar els costos de tot tipus que es puguin generar en aquest

procés. Per tot això, són prioritaris els programes de modernització horitzontal que afecten aspectes claus de l'estructura de les organitzacions, dels recursos humans i dels processos de gestió.

La gestió d'un procés de transformació tan complex exigeix actuar, simultàniament, mitjançant projectes d'ordre intern administratiu, d'impacte en les relacions quotidianes del ciutadà amb l'Administració dels serveis socials, d'avaluació dels processos i dels resultats de les polítiques socials públiques, etc. Si només canvien algunes poques coses, res no s'aconseguiria: la inèrcia de l'organització s'engoleix la modernització.

Els programes de modernització sectorial, especialment en els àmbits de gent gran, infància i disminucions, hauran de ser escomesos sense tardança atesa la seva transcendència econòmica i social, però la complexitat i peculiaritat de cada sector, així com els plans integrals dels dos primers sectors, fan recomanable un tractament específic.

2. ENFOCAMENT ESTRATÈGIC

A partir de l'anàlisi de l'oferta actual i dels darrers processos i experiències abans esmentats, es poden definir els programes que podrien conformar un Pla de Modernització de les Organitzacions Públiques de Serveis Socials (PLA-MOD)⁽¹⁾:

1. Administració responsable i coordinada: programa de definició dels mínims d'oferta pública i de les dotacions necessàries per als nivells de l'administració, normalització del finançament de tota l'oferta pública mínima, establiment dels sistemes de coordinació. Aquest programa significa donar una passa més a partir de la definició actual de les competències.
2. Administració eficaç: programa de normalització dels sistemes informàtics en l'administració de serveis socials, normalització dels sistemes de registre en paper i informatitzats, definició dels sistemes de direcció i gestió, avaluació sistemàtica de processos i resultats.
3. Administració descentralitzada: programa de reconeixement dels diversos nivells de l'administració pública i dels nivells territorials amb capacitat reconeguda de decisió i gestió. Definició d'àmbits territorials, de nivells de gestió descentralitzada, etc. Alguns dels projectes que es podrien incloure en aquest programa són: el projecte de comarcalitzacions, o el dels barris o zones d'atenció preferent, els quals podrien rebre ajudes suplementàries, al marge del suport que rep normalment un municipi de les altres administracions.

Aquests programes, necessàriament implicats uns pels altres, obeeixen a una sèrie de desafiaments d'obligat compliment si no volem decebre els ciutadans en la seva doble configuració de contribuents i d'usuaris dels serveis públics. Els tres, en conjunt, suposen un clar compromís de modernització. Els programes s'haurien de completar i desenvolupar en anys successius amb

altres programes si s'observen dificultats en el compliment de la seva missió. Aconseguida aquesta, en un grau suficient, el programa que la sustentava serà reformulat o substituït per un altre que suposi un nou repte.

El PLAMOD es concentra en programes estratègics que han de ser aprovats i dotats pel Govern de la Comunitat Autònoma i desenvolupats conjuntament per totes les administracions implicades. El PLAMOD hauria de ser un instrument de planificació indicativa i, en conseqüència, s'hauria d'entendre com un marc de referència. La seva instrumentació seria guiada per la flexibilitat, tant en la selecció dels projectes, com en la prioritització d'aquests. No obstant això, el PLAMOD suposa, en si mateix, un escenari de modernització bàsic per a l'administració amb uns camins de consecució que admeten poques dreceres.

En definitiva, aquí s'apunta un quadre metodològic simple com la millor resposta a un diagnòstic complex.

3. PRODUCTES DELS PROGRAMES DE MODERNITZACIÓ

Qualsevol Pla de Modernització que, fins i tot partint d'una visió àmplia, no centra els seus esforços en objectius crítics, està condemnat al fracàs i a provocar la desil·lusió social. Establert aquest principi, els programes inclosos en el PLAMOD estan orientats, com abans hem dit, a fer que l'Administració dels serveis socials compleixi tres requeriments:

- Responsabilitat i interrelació. Ningú no pot ser responsable d'allò que no pot gestionar amb un cert grau d'independència. La prestació no ha d'estar condicionada al finançament; els diners poder ser transferits, l'eficàcia i l'eficiència no.
- Eficàcia. A finals del segle XX la societat reclama no sols que es facin les coses correctament, sinó que, a més a més, es facin correctament i hi hagi transparència informativa. El centre de valoració fonamental de l'administració no està, per tant, en l'interior de l'organització sinó en el ciutadà i en la resolució de problemes.
- Descentralització. L'estructura i dinàmica territorial, demogràfica i social, obliguen a un reconeixement diferenciat de la realitat social de la Comunitat Autònoma. Per entendre això basta observar les diferències internes de municipis tan complexos com Calvià, Manacor, Lluçmajor o Palma. A la vegada, es troben realitats supramunicipals, com ara la de les zones turístiques per exemple, que requereixen accions coordinades de nivell supramunicipal.

La transformació de l'administració és un procés d'exigència contínua. Sabem les característiques de la situació de partida, apliquem forces de transformació i aconseguim nivells de modernització tan diferents i superadores del punt de partida, com potents siguin les forces seleccionades. El PLAMOD considera que són tres les forces que han de propiciar una administració dels serveis socials públics moderna:

- QUALITAT. El ciutadà demanda, de forma creixent, serveis de qualitat. Per aconseguir aquesta qualitat és necessari disposar d'informació i d'avaluacions.
- GESTIÓ. El sector públic, tant en la perspectiva de la gestió de serveis com en la perspectiva de la provisió directa d'aquests serveis, controla importants pressuposts i recursos humans. Per fer-ho amb eficiència i eficàcia, cal evitar duplicitats, costos indirectes excessius, etc. Cal invertir per a estalviar⁽²⁾.
- RESPONSABILITAT. Els servidors públics han de tenir capacitat de decisió, hi ha un àmbit de decisió tècnica important i un àmbit de decisió al marge de les estructures tradicionals de tipus administratiu.

Els intents de modernització que s'han emprats fins ara en l'àmbit de la nostra Comunitat Autònoma han tingut dues expressions pràctiques: la realització de plans (al CIM, a l'Ajuntament de Palma, en determinats sectors, etc.) i la creació d'unitats tècniques i espais de coordinació més o manco eficaços. Però mai no han tingut un suport institucional clar, el qual requereix, al màxim nivell, el compliment de dues condicions:

- a. el canvi de legislació; i
- b. la clara definició dels sistemes de finançament requerits i la consegüent garantia de dotació estable.

Sense ambdós requisits, molts processos de modernització han resultat intents parcialment estèrils.

Però hi ha un requisit més, un requisit que no és material ni formal, el desenvolupament de processos de participació reals dels diversos agents implicats.

4. PROCÉS DE MODERNITZACIÓ, PROCÉS DE CLARIFICACIÓ

El PLAMOD, els eixos del qual proposam en aquest document, suposaria actuar sobre els fonaments legals, polítics i operatius de la Comunitat Autònoma en l'àmbit dels serveis socials:

- qui fa què?; sector públic versus sector privat; administració autonòmica versus administració local, etc.
- què ha d'aportar cadascú?; administració autonòmica versus administració local; sector públic versus sector privat, etc.
- com gestionam millor?; centralització versus descentralització; procediments versus responsabilitat, etc.
- què esperam dels professionals dels serveis públics?; empleats versus directius; avaluació de processos versus avaluació de resultats, etc.
- què s'ha de saber del que fa l'administració?; informació pública versus informació protegida; informació que s'ha de divulgar versus informació que hi ha als serveis, etc.

-...

Només en tractar decididament aquest tipus de qüestions podran derivar-se alteracions del marc legal que faciliten la modernització. Només en identificar la necessitat específica de coordinació de polítiques serà possible nomenar els coordinadors més convenients. Només canviant la concepció dels procediments administratius, els circuits i el tractament informàtic, serà possible abordar aspectes bàsics de la gestió pública com la política de recursos humans, la classificació, selecció i provisió, etc.

La definició de les prioritats, pel que fa als diversos projectes implicats en els tres programes apuntats, ha de seguir el procediment tècnico-polític habitual i legítim. Però, avançant aquest procés, podem apuntar a la necessitat de reconduir el projecte de normalització i informatització dels registres de serveis socials (programa 2: Administració eficaç), atesa la seva importància per proporcionar informació fiable, en temps real i exhaustiva, de la realitat de les necessitats, les demandes i les actuacions dels serveis socials. En relació a aquest projecte desenvolupam a continuació el marc jurídic vigent, a mode d'exemple de la cobertura legal existent per desenvolupar el PLAMOD.

5. EL MARC JURÍDIC DE LA MODERNITZACIÓ

La Constitució espanyola, en el títol IV (Del Govern i de l'Administració), assenyala expressament que "l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al Dret".

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, ha adaptat la normativa existent en aquelles matèries, d'acord amb els principis constitucionals i suposa un verdader repte, en l'aplicació concreta, als processos de modernització administrativa.

La delimitació del règim jurídic de les administracions públiques, que aquesta llei estableix, s'engloba en l'esquema constitucional de "bases i desenvolupament" que permet de dictar a les comunitats autònomes i, per tant, a la CAIB, les normes pròpies sempre ajustades a les bases estatals.

Finalment, i pel que fa al criteri d'acceptació de les noves tecnologies, hem d'assenyalar que l'aprovació de les lleis 5/92, de Regulació del Tractament Automatitzat de les Dades de Caràcter Personal, i 30/92, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, suposen un pas endavant en la incorporació de les noves tecnologies en els procediments administratius. Tanmateix, aquestes lleis contempnen un desitjable desenvolupament reglamentari per a les comunitats autònomes, el qual possibilita la incorporació real de les tecnologies als processos administratius.

Així, la Llei 30/92, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, té cites expresses sobre les noves tecnologies, tant en l'exposició de motius (III, paràgraf 5; IX paràgrafs 2, 3 i 7; X, paràgraf 3 i XI, paràgraf 3), com en els articles 19, 37, 38, 45 i 46.

En alguns casos, l'aplicació de la llei s'ha de realitzar directament. Tanmateix, és previsible, i alhora necessari, un desplegament legislatiu i reglamentari important que tindria una transcendència capital en la modernització

de l'administració de la CAIB. Podem destacar, com a matèria susceptible d'un desplegament reglamentari adequat, el mandat específic d'informatització dels registres (article 38), que especifica l'obligatorietat de l'administració de disposar de registres informatitzats.

Això no obstant, la llei especifica en la disposició addicional segona que l'aplicació d'aquest article "serà efectiva en la forma i terminis" que determinen els òrgans de govern de les comunitats autònomes, en funció del grau de desplegament dels mitjans tècnics de què disposen.

L'article 45, que regula la incorporació dels mitjans tècnics, i l'article 46, que regula la validesa i l'eficàcia dels documents i les còpies, són susceptibles d'un desplegament normatiu posterior.

En aquest aspecte, podem destacar el mandat genèric de l'article 45.1: "Les administracions públiques impulsaran l'ús i l'aplicació de les tècniques i els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per al desplegament de l'activitat i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que en la utilització d'aquests mitjans estableixen la Constitució i les lleis".

I també l'article 45.2: "Quan sigui compatible amb els mitjans tècnics que disposen les administracions públiques, els ciutadans podran relacionar-se amb aquestes, per tal d'exercir els seus drets a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics, amb respecte a les garanties i els requisits previstos en cada procediment."

Igualment, l'article 45.5 obri la via a la incorporació dels mitjans electrònics al suport documental: "Els documents emesos, qualsevol que sigui el seu suport, per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics per les administracions públiques, o les que emeten aquestes com a còpies d'originals emmagatzemats per aquests mateixos mitjans, gaudiran de la validesa i l'eficàcia de document original, sempre que resti garantida la seva autenticitat, integritat i conservació i, si fa el cas, la recepció per la persona interessada, amb compliment de les garanties i els requisits exigits per aquesta o altres lleis".

Es tracta, en definitiva, de no anar a remolc dels avanços tecnològics, tot validant-los a posteriori, sinó de situar-se plenament davant el futur, sense idees preconcebudes, remonent, fermament, els obstacles que immobilitzen les administracions públiques, especialment les que tenen competències en serveis socials, i que, sovintment, es basen en suposades garanties jurídic-formalistes obsoletes, que poden ser, d'altra banda, perfectament cobertes en utilitzar les innovacions tecnològiques.

Aquesta llei obri grans possibilitats de modernitzar l'administració des del punt de vista tecnològic, tant en els procediments interns com en la relació amb els ciutadans i, per tant, en un procés de modernització de l'administració dels serveis socials de la CAIB. La Llei 30/92, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, ha de ser referència constant a tenir en compte, tal com hem repetit diverses vegades en aquest document.

Pel que fa a la Llei 5/92, de Regulació del Tractament Automatitzat de les Dades de Caràcter Personal, i com explícitament es diu en l'exposició de motius, la llei "respon directament a l'amenaça de la privacitat de les persones creada pel desplegament i universalització de la informàtica i de les comunicacions".

D'altra banda, aquesta llei haurà de tenir un desplegament des de dos punts de vista distints que han de ser complementaris, un tècnic i l'altre jurídic. Així, els responsables informàtics del Govern de la CAIB hauran d'estudiar quines mesures són aplicables per garantir la integritat de les dades, tant de la pròpia administració, com de les dades personals dels ciutadans. Altrament, des del punt de vista jurídic, les incògnites que obri la llei i que s'han pogut constatar en diverses experiències concretes de les Unitats de Treball Social de Mallorca, són enormes: qui és el responsable de les dades?; quines dades són susceptibles d'integritat?; quines dades privades pot conèixer un responsable polític i quines no?; etc. Aquests són alguns dels interrogants la resolució dels quals és de capital importància.

A més, la Llei 5/92 introdueix la figura de l'Agència de Protecció de Dades com a organisme encarregat de vetllar per la seguretat. Aquest organisme conté en la seva composició un vocal de les comunitats autònomes.

6. PER ON COMENÇAR?

Els màxims responsables de la política de serveis social haurien de reflexionar sobre la necessitat d'integrar esforços i constituir un Pla de Modernització adequat. En aquest sentit, hi ha feina feta, tot i que de manera parcial i poc coordinada, en relació a molts dels projectes implicats en els programes proposats. De totes formes, seria un absurd que hi hagués diverses iniciatives que solapassin els projectes i que iniciassin noves actuacions descoordinades. Per contra, seria raonable i convenient que des de qualsevol centre de l'administració autonòmica de serveis socials es rebessin suggeriments sobre la formulació i prioritització dels projectes o de la inclusió d'altres inèdits.

El PLAMOD, el que finalment es pogués aprovar, hauria de ser un marc flexible, fonamentat en la conveniència d'emprendre accions de modernització basades, sobretot, en l'horitzontalitat.

El progrés de reflexió i formulació pel que fa als tres programes plantejats ens permetria començar la tasca de revisar els aspectes bàsics de l'administració pública dedicada als serveis socials.

NOTES

1. S'utilitza aquest acrònim per simplificar la referència al Pla que es proposa en aquest text.
2. La modernització exigeix un considerable esforç econòmic per eliminar les coses que no funcionen, les quals mai no han funcionat i que han sobreviscut a la seva inutilitat.