

# alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 42 / SEGONA ÈPOCA / DESEMBRE DE 1998



**Consell Insular  
de Mallorca**

# alimara

## **Núm 42**

Segona Època, desembre de 1998

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: **Antònia Borràs**

Maquetació  
i impressió: Gràfiques Son Espanyolet

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1987

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

---

# EL FINANÇAMENT ALS MUNICIPIS DEL PLA DE PRESTACIONS BÀSIQUES: UNA PROPOSTA DE CRITERIS

Pere Mascaró Pons,  
*Secció Tècnica del Servei d'Acció Social*

Després de quasi deu anys d'aplicació del *Pla Concertat de Prestacions Socials Bàsiques (PPB)*, encara ara no s'ha consolidat un model consensuat entre totes les parts implicades en relació als criteris a aplicar en la distribució dels recursos econòmics entre els municipis. Tanmateix l'experiència ve a mostrar que després de moltes discussions no hi ha cap criteri sobre el que existeixi acord. Les raons que expliquen aquestes dificultats de consens responen a diverses qüestions de tipus general:

- \* La diversitat en la situació financera dels municipis tant pel que fa a les seves capacitats pròpies de finançament -a partir de les activitats econòmiques residents al terme municipal<sup>1</sup> com a les diverses exigències en termes d'obligacions de despesa, fa que l'aplicació de qualsevol criteri amb una base comuna tenguí efectes prou diferenciats.
- \* La limitació global del conjunt de recursos que es distribueixen en el marc del PPB fa que qualsevol canvi de criteri que afavoreix un tipus de municipi significa la reducció dels recursos destinats a altres. És l'efecte del principi de "suma zero" segons el qual tot el que un guanya ho perd un altre.
- \* Els criteris que es posen a discussió en el cas del PPB no gaudeixen d'una autoritat suficient per ser acceptades sense provocar debat. No passa això quan els criteris de distribució tenen una autoritat consolidada ja sigui per raons jeràrquiques -cas de l'Institut Balear d'Acció Social (IBAS)-, o resultat d'una aplicació ja històricament acceptada - cas del Pla d'Obres i Serveis- encara que en els dos casos no sigui compartida.

## Els criteris possibles...

En els debats que hem mantingut tant els professionals com els responsables polítics hi han estat presents una llarga llista de criteris. Els més repetits i fonamentats -segons la meua opinió- serien els següents:

1. *El nombre d'habitants.* Aquest criteri es planteja amb dues variants. Una directa que plantejaria la distribució dels recursos en proporció al nombre d'habitants de cada municipi. Així es mantindria una aportació "per càpita" equivalent. Una segona variant establiria una correcció en aquest criteri

---

en el sentit d'afavorir els municipis més petits (en la línia que s'aplica al Pla d'Obres i Serveis per al finançament d'inversions).

2. *La dispersió de la població.* És un criteri complementari a l'anterior que corregiria la distribució atenent el grau de dispersió i nombre de nuclis de població existent en el municipi.
3. *La despesa social de l'ajuntament.* Aquest criteri fa referència a la idea prevista a la Llei d'Acció Social d'afavorir aquells ajuntaments que fan un major esforç econòmic, amb els seus propis recursos, en el desenvolupament de projectes i prestacions socials.
4. *Pressupost municipal.* Algunes vegades s'ha volgut defensar aquesta magnitud com a substitutiva d'indicador de riquesa municipal i, en conseqüència, ser utilitzat com a criteri que hauria de significar una major assignació de recursos a aquells ajuntaments amb menors disponibilitats pròpies.
5. *Els projectes presentats.* És evident que l'activitat real de les Unitats de Treball Social (UTS) i les seves necessitats de finançament tenen a veure amb els projectes que elaboren i per als quals demanen finançament.
6. *Dotació requerida per cobrir les necessitats.* Més enllà de les capacitats financeres diverses o de les seves característiques (superfície, població, etc.) es pot argumentar que és el criteri de necessitat el que hauria de justificar l'assignació de recursos.

### ... per a una proposta de consens

Del conjunt de criteris anteriors cap sembla ser acceptat com a única base de càlcul tot i que cada un d'ells aporta alguna part de l'explicació de la realitat, però ni amb la mateixa intensitat ni des d'una mateixa perspectiva. Per això es fa necessari establir un sistema mixt que combini i tenguí en compte totes o bona part de les argumentacions abans plantejades i, sobretot, tenguí en compte el context concret en què s'ha desenvolupat el PPB fins ara.

En aquest sentit, per a la construcció de la proposta no podem perdre de vista el moment i l'objectiu que era present en la posada en marxa del PPB.

#### 1. EL PUNT DE PARTIDA: OBJECTIUS DEL PPB

No podem oblidar que l'objectiu fonamental del PPB era (i és encara) el de contribuir a la creació i consolidació d'una xarxa de serveis socials bàsics amb la seva màxima extensió territorial. O dit en altres paraules, garantir que unes prestacions considerades fonamentals poguessin ser ofertes a tota la població, tot garantint la creació dels dispositius assistencials mínims per a la seva cobertura en el conjunt del territori de l'Estat espanyol.

És evident que l'objectiu s'ha plantejat en termes de garantia de mínims, no com un objectiu d'òptims. Interessava més, per tant, fer possible consolidar unes dotacions generalistes a tot el territori, a tots els municipis, que no augmentar la intensitat/qualitat dels serveis en el seu conjunt.

Es pot entendre que aquest segon objectiu, més específic, s'ha de desenvolupar a partir de fonts de finançament sectorial adaptats a cada cas concret (Pla Gitano, Pla de Drogues, Pla Gerontològic, Pla de Pobresa,...)<sup>2</sup>

En cap cas no es pot plantejar el PPB com un instrument de finançament

incondicionat de l'administració local -ni com una reducció de les seves responsabilitats en el camp dels serveis socials- ja que la seva funció és la de facilitar que tots els ciutadans de Balears, visquin al municipi que visquin, tinguin un nivell similar d'accés a unes prestacions que prèviament s'han definit i acotat en termes professionals com a bàsiques -entès en termes de dotacions mínimes necessàries.

La caracterització genèrica d'aquestes prestacions han estat definides en molts documents del Ministeri:

- \* Informació i Orientació
- \* Ajuda a Domicili
- \* Prevenció i Inserció
- \* Cooperació Social

Més difícil resulta concretar els continguts i les quanties mínimes d'aquestes prestacions. Per això, el primer repte que ens hem de marcar és la definició d'allò que consideram dotacions mínimes que tots els ajuntaments haurien de cobrir de cada prestació.

Aquesta metodologia és la que es va utilitzar en l'elaboració, l'any 1990, d'un primer *Mapa de Cobertura*, acordat entre Ministeri, Govern Balear i Consells, i que amb posterioritat es va traslladar al conveni que es va signar amb el conjunt d'ajuntaments. Els anys posteriors han permès anar modificant i afinant aquella idea inicial tot mantenint la filosofia allà plantejada i que es pot resumir en les següents qüestions:

- Quina és la dotació mínima en personal de cada UTS per poder desenvolupar les prestacions bàsiques d'Informació i Orientació i Ajuda a Domicili?
- Quina és la dotació mínima en recursos econòmics de cada UTS per poder desenvolupar programes específics de prestacions d'inserció, prevenció i cooperació?
- Quins són els equipaments supramunicipals necessaris i el seu dimensionament i distribució territorials?

Donar resposta a aquestes preguntes és el que permet saber quin és el mínim exigible del Pla des de la perspectiva dels seus objectius i continguts. Entenem que tot allò que vagi més enllà d'aquestes qüestions ha de tenir un altre tractament fora del marc del PPB.

## Dotacions de personal

A efectes de càlcul s'ha partit del disseny d'una UTS tipus o de referència i la seva equivalència en hores treball de cada professional:

- Una jornada sencera de Treballador/a Social
- Dos Treballadors/res Familiars a jornada sencera
- Mitja jornada d'administratiu/iva o aux. informador/a

Una vegada definida l'estructura bàsica d'una UTS tipus, el següent càlcul és el de determinar quantes UTS ha de tenir cada municipi. A aquests efectes dos són els criteris que al nostre entendre s'han de valorar: el volum de població i la dispersió (nombre de nuclis de població consolidada).

Des del Ministeri es va fixar en el seu moment una ràtio aproximada de 7.500 habitants per UTS. En el nostre cas, aquest valor es pot mantenir amb caràcter general però fent les correccions corresponents en funció del volum del municipi per tal de garantir que en els municipis petits també es donin unes dotacions mínimes. La proposta és la següent:

Municipis amb menys de 1000 habitants	1 UTS per cada 4000
Municipis d'entre 1000-5000 habitants	1 UTS per cada 5000
Municipis d'entre 5000-10000 habitants	1 UTS per cada 6000
Municipis d'entre 10000-20000 habitants	1 UTS per cada 7000
Municipis d'entre 20000-50000 habitants	1 UTS per cada 8000
Municipis de més de 50000 habitants	1 UTS per cada 9000

Al resultat d'aplicar aquestes ràtios s'hi afegiria un 10% en aquells municipis que tenen més d'un nucli de població consolidat i clarament diferenciat territorialment, i un 15% en aquells municipis formats per 3 o més nuclis (com és el cas, per exemple, de Marratxí, Calvià o Bunyola).

## Dotacions econòmiques

Per poder determinar el cost total del mapa de cobertura de cada municipi s'han de quantificar els tres components bàsics:

1. Cost de personal: resultat d'aplicar a les dotacions abans calculades uns valors estàndards de salaris de referència.
2. Despeses generals de manteniment: resultat d'aplicar al cost de personal anterior un 7% de cost d'estructura (telèfon, llum, material d'oficina, fotocòpies, fullets, etc.)
3. Desenvolupament de programes específics bàsics<sup>3</sup>: En aquest cas es considera una dotació per habitant equivalent a tots els municipis (250 pessetes)

En el quadre adjunt es pot veure el resultat d'aplicar els criteris anteriors al conjunt de municipis de Mallorca. La dotació total resultant és de 1.073,8 milions, dels quals 606,3 correspondrien a part forana i 467,5 a Palma. Aquestes xifres donarien, així mateix, un total de 88,3 UTS a tot Mallorca de les quals 51,1 correspondrien als pobles. Les ràtios resultants serien d'1 treballador/a social amb jornada completa per a cada 6.900 habitants i 1 treballador/a familiar amb jornada completa per a cada 3.450 habitants<sup>4</sup>

Per altra banda, a aquestes primeres xifres s'hi hauria d'afegir quina es considera com a dotació mínima de serveis supramunicipals a gestionar directament o de forma concertada pels consells insulars: centres d'acollida, serveis específics sectorials, equips de suport tècnic a les UTS.

En qualsevol cas, però, més important que els resultats concrets que es mostren en els quadres és la definició de la metodologia. Amb la que aquí es proposa es podria tenir un punt de partida objectivable per poder concretar les aportacions als municipis.

DOTACIONS DE REFERÈNCIA DE LES UNITATS DE TREBALL SOCIAL A MALLORCA, 1999				
	Població 1996	Dotació Mínima UTS	Habitants/ UTS	Cost dotació mínima (ptes/any)
Pobles -20.000	204.531	37,2	5.498	437.042.294
Pobles +20.000	100.369	13,9	7.219	169.304.228
Total Part Forana	304.900	51,1	5.966	606.346.523
Palma	304.250	37,2	8.182	467.483.578
<b>TOTAL MALLORCA</b>	<b>609.150</b>	<b>88,3</b>	<b>6.899</b>	<b>1.073.830.101</b>
Pobles -20.000	33,58	42,13	-	40,70
Pobles +20.000	16,48	15,75	-	15,77
Total Part Forana	50,05	57,88	-	56,47
Palma	49,95	42,12	-	43,53
<b>TOTAL MALLORCA</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	-	<b>100,00</b>

DOTACIONS DE REFERÈNCIA DE LES UNITATS DE TREBALL SOCIAL MUNICIPAL			
	POBLACIÓ 1996	DOTACIÓ MÍNIMA UTS	RATIO HABITANT/UT
ALARÓ	3.840	0,77	5.000
ALCÚDIA	10.284	1,62	6.364
ALGAIDA	3.461	0,76	4.545
ANDRATX	8.098	1,48	5.455
ARIANY	801	0,20	4.000
ARTÀ	5.971	1,09	5.455
BANYALBUFAR	520	0,14	3.636
BINISSALEM	4.885	0,98	5.000
BÚGER	926	0,23	4.000
BUNYOLA	4.332	1,00	4.348
CALVIÀ	28.748	4,13	6.957
CAMPANET	2.255	0,45	5.000
CAMPOS	6.735	1,23	5.455
CAPDEPERA	6.321	1,11	5.714
CONSELL	2.172	0,43	5.000
COSTITX	824	0,21	4.000
DEIÀ	583	0,15	4.000
ESCORCA	302	0,08	4.000
ESPORLES	3.507	0,70	5.000
ESTELLENCS	354	0,09	4.000
FELANITX	14.123	2,22	6.364
FORNALUTX	507	0,13	4.000
INCA	21.129	2,64	8.000
LLORET	818	0,20	4.000
LLOSETA	4.544	0,91	5.000
LLUBÍ	1.904	0,38	5.000

DOTACIONS DE REFERÈNCIA DE LES  
UNITATS DE TREBALL SOCIAL MUNICIPAL

	POBLACIÓ 1996	DOTACIÓ MÍNIMA UTS	RATIO HABITANT/UT
LLUCMAJOR	20.474	2,82	7.273
MANACOR	30.018	4,32	6.957
MANCOR	903	0,23	4.000
MARIA	1.763	0,35	5.000
MARRATXÍ	16.180	2,66	6.087
MONTUÏRI	2.190	0,44	5.000
MURO	6.060	1,01	6.000
PETRA	2.592	0,52	5.000
SA POBLA	10.213	1,46	7.000
POLLENÇA	12.945	2,03	6.364
PORRERES	4.217	0,84	5.000
PUIGPUNYENT	1.084	0,22	5.000
SES SALINES	3.009	0,66	4.545
SANT JOAN	1.655	0,33	5.000
SANT LLORENÇ	5.282	0,97	5.455
SANTA EUGÈNIA	1.033	0,21	5.000
SANTA MARGALIDA	6.789	1,24	5.455
SANTA MARIA	4.394	0,88	5.000
SANTANYÍ	7.702	1,41	5.455
SELVA	2.901	0,64	4.545
SENCELLES	1.896	0,38	5.000
SINEU	2.568	0,51	5.000
SÓLLER	10.515	1,65	6.364
SON SERVERA	6.872	1,26	5.455
VALLDEMOSSA	1.511	0,30	5.000
VILAFRANCA	2.190	0,44	5.000
<b>TOTAL POBLES</b>	<b>304.900</b>	<b>54,10</b>	<b>5.966</b>
PALMA	304.250	37,19	8.182
MALLORCA	609.150	88,29	6.899

COST DE REFERÈNCIA DE LES  
UNITATS DE TREBALL SOCIAL MUNICIPAL, 1999

	COST DE PERSONAL	PROGRAMES (50 pres/hab.)	MANTENIMENT (7% del Total)	DOTACIÓ TOTAL
ALARÓ	-	960.000	629.859	8.997.987
ALCÚDIA	-	-	1.173.327	-
ALGAIDA	-	865.250	552.824	8.762.731
ANDRATX	-	-	1.077.908	-
ARIANY	-	200.250	145.390	2.277.252
ARTÀ	-	-	794.787	-



COST DE REFERÈNCIA DE LES  
UNITATS DE TREBALL SOCIAL MUNICIPAL, 1999

	COST DE PERSONAL	PROGRAMES (50 ptes/hab.)	MANTENIMENT (7% del Total)	DOTACIÓ TOTAL
BANYALBUFAR	-	130.000	103.824	1.613.202
BINISSALEM	-	-	709.344	-
BÚGER	-	231.500	168.079	2.632.628
BUNYOLA	-	-	723.400	-
CALVIÀ	-	-	3.000.391	-
CAMPANET	-	563.750	327.445	5.241.541
CAMPOS	-	-	869.482	-
CAPDEPERA	-	-	803.131	-
CONSELL	-	543.000	315.393	5.048.615
COSTITX	-	206.000	149.565	2.342.641
DEIÀ	-	145.750	105.821	1.657.475
ESCORÇA	728.273	75.500	54.816	858.589
ESPORLES	-	876.750	509.247	8.151.701
ESTELLENCS	85.671	88.500	64.255	1.006.426
FELANITX	-	-	1.611.328	-
FORNALUTX	-	126.750	92.026	1.441.406
INCA	-	-	1.917.570	-
LLORET	-	204.500	148.476	2.325.853
LLOSETA	-	-	659.828	-
LLUBÍ	-	476.000	276.677	4.425.674
LLUCMAJOR	-	-	2.043.938	-
MANACOR	-	-	3.132.939	-
MANCOR	-	225.750	163.904	2.567.239
MARIA	-	440.750	256.003	4.097.932
MARRATXÍ	-	-	1.929.926	-
MONTUÏRI	-	547.500	318.007	5.090.455
MURO	-	-	733.303	-
PETRA	-	648.000	376.381	6.024.867
SA POBLA	-	-	1.059.297	-
POLLENÇA	-	-	1.476.927	-
PORRERÈS	-	-	612.345	9.802.031
PUIGPUNYENT	-	271.000	157.406	2.519.659
SES SALINES	-	752.000	480.626	7.618.335
SANT JOAN	-	413.750	240.320	3.846.896
SANT LLORENÇ	-	-	703.076	-
SANTA EUGÈNIA	-	258.250	150.000	2.401.114
SANTA MARGALIDA	-	-	903.669	-
SANTA MARIA	-	-	638.047	-
SANTANYÍ	-	-	1.025.197	-
SELVA	-	725.250	463.375	7.344.895
SENCELLES	-	474.000	275.316	4.407.079
SINEU	-	642.000	372.896	5.969.081
SÓLLER	-	-	1.199.682	-
SON SERVERA	-	-	914.717	-
VALLDEMOSSA	-	377.750	219.410	3.512.181
VILAFRANCA	-	547.500	318.007	5.090.455
<b>TOTAL POBLES</b>	<b>492.945.816</b>	<b>76.225.000</b>	<b>37.175.707</b>	<b>606.346.523</b>
PALMA	-	-	32.723.850	-
MALLORCA	851.643.044	152.287.500	69.899.557	1.073.830.101