

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 35 / SEGONA ÈPOCA / JUNY DE 1995



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 35

Segona Època. Juny de 1995

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: *Un lloc dins un pensament*
de **Joan March Torrandell**

Impressió: ESMENT. Centre Especial de Treball d'AMADIP

Dipòsit legal: PM - 128 - 1987

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

JORNADES SOBRE ELS SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA A LES ILLES BALEARS

Palma, 30 de novembre, 1 i 2 de desembre de 1994

Centre Cultural S'Escorxador

EL SISTEMA PÚBLIC DE SERVEIS SOCIALS PLA CONCERTAT DE PRESTACIONS BÀSIQUES, PRESENT I FUTUR

M^a Teresa Mogín Barquín
*Directora General d'Acció Social del
Ministeri d'Afers Socials*

Introducció

L'evolució del Sistema de Serveis Socials Comunitaris a Espanya en els darrers anys (com els de qualsevol sistema de protecció social en els seus inicis) ha estat tan espectacular que, remuntar-se només cinc anys, ens dur a una situació pràcticament irreconeixible.

La distribució de competències entre les diferents Administracions plantejava una disjuntiva important. S'inicien els processos de transferència de les competències de l'Administració Central a l'Autonòmica, però en Serveis Socials Generals es transfereixen competències i no xarxes d'equipaments establerts, la qual cosa sense dubte podria produir sistemes de Serveis Socials molt diferents, amb equipaments i serveis molt distints entre una Comunitat Autònoma i una altra, amb les implicacions sobre la desigualtat de drets entre ciutadans que això podria comportar.

La Direcció General d'Acció Social, aleshores en el Ministeri de Treball i Seguretat Social, inicia els intents de desenvolupar la Llei Estatal de Serveis Socials. Des del Govern es proposa la Llei d'Harmonització del Procés Autonòmic, que fou recorreguda davant el Tribunal Constitucional. La sentència que declara la inconstitucionalitat d'aquesta Llei anul·la la possibilitat d'harmonitzar les competències de les Comunitats Autònomes a través seu, és a dir, anul·la la via normativa per aconseguir-ho. Lògicament en aquest context, el projecte de Llei Estatal de Serveis Socials s'hagué d'arxivar.

Mancava la via de l'acord, del consens entre Administracions, del Conveni de col·laboració entre Administració Central i Comunitats Autònomes per cooperar en l'establiment d'una xarxa pública de Serveis Socials Bàsics de Gestió Local, la qual cosa donà lloc al Pla Concertat de Prestacions Bàsiques de Serveis Socials de Corporacions Locals.

Per plantejar-nos el Pla Concertat en aquests moments, és imprescindible emmarcar-lo en un entorn general, per això vull estructurar la presentació d'aquest tema en tres parts:

En primer lloc, faré referència als antecedents i situació actual del sistema públic de Serveis Socials.

En segon lloc, analitzaré els Serveis Socials i, dins d'aquest apartat, el Pla Concertat. Finalment, els avançaments i perspectives de futur de la Xarxa de Serveis Socials de Gestió Local.

1. ANTECEDENTS DELS SERVEIS SOCIALS A ESPANYA

El Sistema públic de Serveis Socials té els seus antecedents en la Llei General de Beneficència de 1849. Aquesta norma no reconeix un dret a percebre prestacions, sinó que configura una activitat pública tendent a la protecció dels pobres.

La Llei de la Beneficència sorgeix com a substitució de la "caritat", però era compatible amb les organitzacions de caritat existents.

L'Assistència Social apareix a Espanya en 1934, creant-se la Direcció General de Beneficència i Assistència Social, amb serveis de caràcter gracieable, encara que suposen un avanç respecte a la Beneficència que es venia practicant

L'any 1960 es creen els Fons Nacionals i, en particular, el Fons Nacional d'Assistència Social que, encara que amb un caràcter benèfic, comença a reconèixer drets socials quant a la percepció de les prestacions que gestiona i que donarà lloc en 1974 a la creació de l'Institut Nacional d'Assistència Social (INAS).

La Llei de Bases de la Seguretat Social, de 21 d'abril de 1966, constitueix el nucli fonamental per a la creació, l'any 1970, dels Serveis d'Assistència als Ancians i als Subnormals, com a sistema de protecció als seus treballadors. Posteriorment, el 1974, es denominaran Servei d'Assistència a Pensionistes (SAP) i Servei de Recuperació de Minisvàlids (SEREM), organismes extingits amb la creació de l'Institut Nacional de Serveis Socials (INSERSO) per Reial Decret-Llei de 16 de novembre de 1978, que uneix ambdós organismes en un Sistema de Serveis Socials de la Seguretat Social.

La superació definitiva del paternalisme de l'Estat en les polítiques socials s'aconsegueix amb la Constitució Espanyola de 1978, en la qual es reconeix la "garantia de drets socials davant situacions de necessitat".

El procés d'implantació del Sistema públic de Serveis Socials ha estat el resultat de múltiples elements. La promulgació de la Constitució no suposà de forma automàtica la superació de les formes anteriors de l'acció social. Encara que indueix els fonaments de l'estat de Benestar Social, la realitat social i institucional continua generant diferents drets i demandes socials en els ciutadans.

En aquest període de canvis que s'inicia en la dècada dels 80 es posen en marxa les mesures oportunes que permeten configurar el sistema públic de Serveis Socials tal i com es troba en l'actualitat. Entre les mesures legals més significatives en aquest període, s'ha de destacar:

La promulgació de les Lleis de Serveis Socials de les Comunitats Autònomes, en les quals es defineixen les necessitats a les que es pretén donar resposta des dels Serveis Socials (La primera Llei de Serveis Socials fou aprovada a l'any 1982).

Aquestes Lleis, encara que amb importants diferències, responen a una estructura similar i a un propòsit comú: la implantació d'un sistema públic de serveis socials, amb elements comuns a tots ells.

Amb l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local el 1985, s'estableix l'obligatorietat dels Ajuntaments a prestar serveis socials, superant-se definitivament la beneficència.

La creació del Ministeri d'Afers Socials l'any 1988 significa un nou esforç en la lluita contra la desigualtat social.

No obstant, la concurrència d'objectius comuns en matèria de Serveis Socials de les tres Administracions Públiques, impulsa un procés de cooperació econòmica i tècnica que culmina amb l'aprovació del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques de Serveis Socials per consolidar una Xarxa de Serveis Socials de Gestió Local.

El contingut del Pla Concertat és l'expressió dels elements comuns de les Lleis de Serveis Socials de Comunitats Autònomes i pretén garantir els drets que en matèria de Serveis Socials han de tenir tots els ciutadans espanyols, amb independència de la seva territorialitat.

2. MARC ACTUAL

Vèiem com el Sistema Públic de Serveis Socials ha anat configurant-se, al llarg del temps, en un procés de transformació fins a la situació en què es troba actualment.

Si bé la situació actual del sistema ha arribat a una consolidació d'objectius mínims i drets dels ciutadans, aquest procés de transformació segueix avançant i adaptant-se a les noves situacions.

A l'escenari en què ens movem hi ha múltiples elements que van a condicionar el procés de desenvolupament dels Serveis Socials i que és necessari analitzar per situar-nos en un context general.

2.1.- Protecció social i crisi de l'Estat de Benestar

Un dels principals elements que estan influïnt sobre la Protecció Social és la crisi de l'Estat de Benestar. Per tant, és necessari analitzar els distints factors que incideixen en ella:

En primer lloc hem de considerar les característiques bàsiques de la crisi econòmica. El diagnòstic que es fa acaba conduint moltes vegades a què sembli que les úniques sol·lucions possibles són les que retallen o que redueixen el camp d'allò social o l'àmbit de la política social.

Hi ha dues dades que posen de manifest la situació: en primer lloc la desocupació. I, en segon lloc, el dèficit pressupostari del conjunt de les Administracions Públiques.

És evident que, en moments de recessió, els ingressos pressupostaris tenen una recaiguda per tot tipus de raons: perquè baixen els beneficis de les empreses, perquè baixen les rendes de les persones físiques, perquè baixen els cotitzants en el cas de la Seguretat Social. Aquesta situació genera un increment de les demandes socials, de les prestacions que han de subministrar-se des de l'Estat. Tenim com a resultat un increment de la situació de dèficit pressupostari. I el dèficit obliga a atreure capital per finançar-lo. Es tendirà per tant, a mantenir una política de tipus d'interès elevada per poder finançar el dèficit pressupostari que, evidentment, serà un factor obstaculitzador per a qualsevol tipus de política de foment o de creixement de les inversions i de l'ocupació.

En aquesta situació econòmica, les despeses socials són, moltes vegades, les primeres, reducció de la qual es planteja com una exigència per consolidar un procés de recuperació econòmica.

Un altre dels components que agreugen la crisi de l'Estat de Benestar són els canvis socio-culturals que s'estan produint, com l'envelliment de la població, la

taxa d'atur estructural, l'economia submergida, l'increment dels corrents migratoris, altres nous tipus de convivència i cultura.

L'envelliment de la població genera un increment de les demandes d'un cert nivell de qualificació. Un segon factor especialment preocupant en el nostre país és l'elevada taxa d'atur estructural.

El tercer element fonamental és el de l'economia submergida amb unes condicions de protecció social escasses i insuficients.

Un altre fenomen important és l'increment dels corrents migratoris, la pressió que suporten per això els serveis socials i les ciutats, i l'agreujament que suposa de determinades tensions socials i la seva problemàtica des d'un punt de vista polític.

Finalment, un altre factor que està influïnt són les noves relacions personals, els nous tipus de relacions familiars que van, en determinada manera, reduint el suport social davant situacions de necessitat, tant des del punt de vista familiar, com des d'altre tipus d'institucions que venien tradicionalment suportant bona part del que ara és necessari abordar des del conjunt del sector públic.

Tots aquests factors generen noves situacions de necessitat i demandes socials, referides tant al seu increment substancial, com al canvi del tipus de demanda i la necessitat d'una atenció més especialitzada.

El tercer element de la crisi de l'Estat de Benestar és la crisi ideològica. Es qüestionen en aquests moments les polítiques de protecció social, quines són les tècniques que s'apliquen i les tècniques de repartiment en la distribució de les despeses entre les distintes generacions o entre les distintes classes socials. I s'afageix que l'Estat de Benestar encobreix mecanismes de redistribució, l'objecte dels quals no és ajudar els més necessitats, sinó que es tracta d'una redistribució que afavoreix, fonamentalment, a determinats grups o a determinades classes i que, per tant, té un reflex electoral.

La conseqüència és clara per als sectors ideològics més radicals: s'ha de millorar l'eficàcia econòmica, reduir les despeses socials; en definitiva, plantejar un estat residual que sigui molt menys costós per als ciutadans i on la iniciativa privada tenguí molt més protagonisme.

2.2.- Les Polítiques Socials

A partir d'aquestes tres argumentacions bàsiques analitzades el que s'està qüestionant és l'Estat de Benestar tal i com s'ha vengut entenent des de fa dècades.

Durant els darrers anys, si parlem de la política social entesa com la política dels serveis socials i no referida a la política de protecció social, hi ha hagut un increment quantitatiu molt important. Com més endavant veurem, en una de les qüestions més concretes, com és el Pla Concertat, durant els cinc anys de vigència del Pla, s'ha arribat a un increment quantitatiu absolutament rellevant i que a més s'ha estès per tot arreu. Hi ha hagut un esforç de totes les Administracions Públiques per aconseguir aquest desenvolupament durant un període de temps relativament curt o molt curt, tenint en compte la situació d'on partíem.

En la mesura en què s'ha generat aquest increment, important a tot el que és l'àrea de Serveis Socials i a més expandit per tota la geografia nacional, s'ha generat un augment fortíssim de les demandes dels ciutadans que no es poden discriminar com faria una empresa que dissuadeix per la via de preus. En el cas d'aquest tipus de serveis socials, la generació d'una demanda molt més forta del que és capaç d'atendre des del propi aparell administratiu, tant pel que fa a recursos per gestionar, com a capacitat de resposta, genera insatisfacció. Això és degut a què l'increment de les expectatives o de les demandes es queda en un percentatge, elevat, insatisfet i, per tant, amb una sensació que la política s'està quedant curta o els

serveis que estam donant són insuficients.

Si bé hi ha hagut un esforç important de les distintes Administracions Públiques per donar suport i gestionar tot aquest increment, s'han detectat determinades desconnexions entre el que cada Administració venia fent, produint-se solapaments que, al final, no només suposen un cost superior del que hagués estat d'altra forma sinó que, a més, provoquen en els ciutadans una sensació que el conjunt de les Administracions Públiques són incapaces de gestionar Serveis Socials amb la suficient col·laboració i cooperació.

La política social té, també, un altre component important quan parlem de canvis, de modificacions, de reajustaments o de redimensionaments. És la dificultat de retrocés que comporta qualsevol de les actuacions que feim i, més encara, en el marc dels Serveis Socials. És a dir, s'ha d'entendre que un Estat com el nostre, incipient, en el qual els estàndards de Serveis Socials són, en termes comparatius, menors que en altre tipus de països, és molt difícil admetre un retrocés.

Finalment, s'ha de tenir en compte la preocupació, en els darrers anys, per mobilitzar el sector privat.

Convé que prenguem les mesures oportunes perquè aquest tercer sector, aquest sector viu, dinàmic, que volem potenciar sigui un sector el suficientment consolidat i solvent perquè realment mobilitzi la societat. Aquest és un dels objectius bàsics que pretenim.

Hem d'aconseguir que aquest paper tan protagonista o tan monopolitzador de l'Estat durant aquests anys, doni pas a la Societat de Benestar. En ella no només serà l'Estat o els responsables polítics o públics els que es comprometin en actuacions directes per resoldre els problemes, sinó que la societat es mobilitzi en aquest esforç per aconseguir abordar aquests temes.

El disseny de les polítiques socials ha de fer-se en confluència amb les distintes Administracions Públiques i del sector privat sense ànim de lucre, i en aquest sentit hi cap contemplar tres tipus d'estratègies o línies directrius a seguir:

- 1) Garantir tota la Xarxa Bàsica entesa en sentit dinàmic flexible i adaptable.
- 2) Fer polítiques globals per col·lectius: majors, dones, minisvàlids.
- 3) Fomentar la promoció i cooperació del teixit social.

3. ELS SERVEIS SOCIALS

Des del Ministeri d'Afers Socials s'està realitzant una política coordinada de Protecció Social, en la lluita contra els processos de desigualtat social, impulsant la consolidació d'una Xarxa de Serveis Socials i desenvolupant polítiques integrals vers els diferents col·lectius. Les polítiques socials en el nostre país només es poden abordar amb una metodologia de concertació i cooperació entre les distintes Administracions Públiques. La concertació, la col·laboració, la comunicació entre els distints tipus de responsables és fonamental per fomentar moltes de les actuacions que estam duent a terme.

En aquesta línia, el Pla Concertat pot ser un paradigma molt positiu.

3.1.- Els Serveis Socials Generals per a tota la població

Quan parlem de Serveis Socials no ens podem referir només a actuacions encaminades a la lluita contra la marginació o a l'atenció de sectors marginats. La prevenció i, per tant, la universalització dels Serveis Socials que permeti l'elevació de la qualitat de vida, en l'àmbit de la convivència, és una aspiració legítima de tota la població.

El marc dels Serveis Socials, referint el seu objectiu a la cobertura de les necessitats socials, poden plantejar-se en tres àrees generals:

- Informació i accés als recursos.
- Convivència i qualitat de vida de l'entorn personal.
- Integració social.

En el compliment d'aquest objectiu s'enquadrarien la promoció i desenvolupament d'un sistema públic de Serveis Socials que s'estructuri i ofereixi al ciutadà una sèrie de prestacions gestionades i finançades per les Administracions Públiques.

3.1.1.- El Pla Concertat:

El Pla Concertat és un dels programes que es desenvolupen per propiciar la Cooperació i Concertació de les distintes Administracions des de les polítiques del Ministeri.

La creació del Ministeri d'Afers Socials l'any 1988 suposà la coordinació de tota una sèrie d'accions en una política social, com un dels grans eixos per combatre la desigualtat social, juntament amb les polítiques d'ocupació i les polítiques de pensions.

Des del Ministeri es pretén una veritable Xarxa Pública de Serveis Socials, per la qual cosa es fa necessària la cooperació de les diferents Administracions.

Gràcies al Pla Concertat i mitjançant la fórmula del Conveni administratiu, s'articulà la col·laboració amb les Entitats Locals per al compliment de les obligacions marcades per la Llei de Bases de Règim Local citada anteriorment.

Els objectius d'aquest Pla Concertat són:

- Garantir uns mínims en matèria de Serveis Socials a tota la població.
- Garantir una xarxa d'equipaments que desenvolupin les Prestacions Bàsiques de Serveis Socials.
- Cooperació de l'Administració Central i de les Comunitats Autònomes amb les Corporacions Locals perquè puguin afrontar adequadament les seves competències de gestió en Serveis Socials.
- Proporcionar als ciutadans Serveis Socials de qualitat adequats a les seves necessitats.

Marc Jurídic

- Un dels principis rectors de la política social que recull la nostra Constitució, en el seu article 41, és el referit a què "Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i prestacions socials suficients davant situacions de necessitat".

A la vegada, la Constitució garanteix la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets.

- A la vegada, les Comunitats Autònomes, en el marc de la seva competència, anaren promulgant les seves respectives Lleis de Serveis Socials, de manera que en l'actualitat totes disposen d'una norma d'aquestes característiques i en les que hi apareixen recollides expressament unes prestacions bàsiques de Serveis Socials per a tota la població, encara que amb diferents denominacions.
- Per altra part, la Llei 7/1985 de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, disposa en el seu article 26 que els Municipis amb població superior a 20.000 habitants es veuran obligats a prestar diversos serveis als seus veïns, entre d'altres, la "Prestació de Serveis Socials".

Així doncs, la concurrència d'interès i competències de les tres Administracions públiques, Local, Autònoma i Estatal, en matèria de Serveis

Socials i a l'empara de la citada Llei Reguladora de Bases, propicià l'inici el 1988 del citat Pla Concertat.

Contingut dels Convenis per al desenvolupament de les Prestacions Bàsiques de Serveis Socials

La base del consens entre les Administracions és la definició de prestacions que responen a necessitats bàsiques de tota la població.

- Necessitat d'informació, orientació i d'accés als recursos socials.
- Necessitat de convivència, allotjament i qualitat de vida en l'entorn personal.
- Necessitat d'integració social.

Juntament amb aquestes tres necessitats bàsiques es pot parlar també del sentit de la solidaritat social que poden percebre els ciutadans o els grups socials amb ànim de col·laborar en accions d'utilitat social.

- Els Equipaments, a través dels quals es fan efectives aquestes prestacions, constitueixen la Xarxa Pública de Serveis Socials que finança el Pla Concertat i són de tres tipus:
 - . Centres de Serveis Socials: equipaments de caràcter comunitari, generalment dotats d'equips multiprofessionals i de mitjans necessaris per donar suport a les prestacions bàsiques.
- Albergs: destinats a dispensar prestacions d'allotjament amb caràcter temporal a marginats sense llar, promovent les vies per a la seva inserció personal i social.
 - . Centres d'Acollida: destinats a persones en situació de greus conflictes de convivència o mancants de mitjans familiars adequats.

Compromisos de les Administracions Concertants

Per complir aquests objectius, el Pla Concertat s'articula al voltant de quatre compromisos que assumeixen el Ministeri d'Afers Socials i les Comunitats Autònomes:

- Compromís de Gestió:
El Pla Concertat estableix que la titularitat i gestió dels equipaments que contempla, han de ser de les Corporacions Locals.
A la Comunitat Autònoma li correspon la planificació en matèria de Serveis Socials i, per tant, la selecció dels projectes a finançar.
- Compromisos Econòmics o de Finançament:
L'Administració Central es compromet a destinar una assignació específica per al desenvolupament del Pla Concertat, en els Pressuposts Generals de l'Estat.
El Consell de Ministres aprova els criteris de distribució, una vegada escoltades les Comunitats Autònomes en la Conferència Sectorial d'Afers Socials.
Per altra part, les Comunitats Autònomes es comprometen a aportar per al finançament dels Projectes, una xifra igual o superior a la que en el seu cas, aporti el Ministeri d'Afers Socials.
Quant a les Corporacions Locals titulars dels Projectes, la seva aportació estarà determinada per la pròpia Comunitat Autònoma, atenent a les especials circumstàncies que en cada cas puguin concórrer.
- Compromís d'Informació:
Aquest compromís es materialitza en una documentació homogènia, aprovada per la Comissió de Seguiment per a la Presentació dels projectes, i Avaluació anual, de manera que permetin el necessari seguiment del Pla.
Amb les dades rebudes de les distintes Comunitats Autònomes i el seu tractament estadístic, s'elabora una Memòria anual que recull la

situació de les prestacions i els equipaments aollits al Pla Concertat al final de cada Exercici.

- **Compromís d'Assistència Tècnica:**

Es tracta d'impulsar la col·laboració entre les diferents administracions cocertants per obtenir un desenvolupament harmònic de la pràctica de totes elles, adaptant-se a la diversitat que cada realitat exigeix.

El Pla Concertat s'ha dotat d'àmbits de cooperació tècnica com són el Grup de Treball de Programació i Avaluació i les Ponències Tècniques, gràcies a les quals s'estudien, debaten, i proposen a la Comissió de Seguiment del Pla Concertat les propostes de desenvolupament dels seus continguts.

Resultats:

Els darrers resultats del Pla Concertat ens permeten comprovar els objectius que s'estan aconseguint, per això presentaré les dades d'evolució més significatives:

- **Finançament del Pla Concertat:**

Com es pot observar en el següent quadre, el Pla Concertat ha passat dels 5.800 milions de 1988 a quasi 33.000 milions si ens referim a l'any 92. En termes percentuals hi ha hagut un increment, durant aquests 5 anys que apareixen recollits, del 504%, un increment important. Però, a més, ha estat reflex de l'esforç que s'ha anat fent des de totes les administracions públiques. (vegeu taula 1).

- **Nombre de Municipis i Habitants:**

Des del punt de vista del nombre de municipis, i per tant del percentatge que en aquests moments està incorporant al Pla Concertat, l'any 88 el Pla concertat només arribava a 2825 ajuntaments mentre que l'any 92 apareix amb més de 6.000. L'any 91 es produeix un descens, com a conseqüència de la distinta base que estam aplicant ja que Navarra deixa d'estar en el Pla Concertat. (vegeu taula 2).

Amb les 15 Comunitats Autònomes que en aquest moment estan incloses en el Pla Concertat, la població atesa en els distints equipaments socials suposa pràcticament un 80%. L'important és l'esforç que s'ha anat fent, l'avanç, la incorporació, l'extensió, la difusió que s'ha anat aconseguint en cada un dels successius anys.

- **Nombre de projectes del Pla Concertat:**

Els projectes a finançar amb càrrec a les aportacions econòmiques del Pla Concertat tenen com a finalitat la dotació i manteniment de les infraestructures de Serveis Socials referits a Centres de Serveis Socials, Albergos i Centres d'Acol·lida.

Com es pot observar en el quadre, s'ha duplicat el nombre de projectes. Es produeix un descens l'any 91-92, com a conseqüència de passar d'una filosofia de centres reduïts, de petit volum, a una altra en la qual es presenten projectes que amplien Centres de Serveis Socials ja existents. Aquesta dada es posa de manifest si observam l'increment dels equipaments més desenvolupats al llarg dels 5 primers anys del Pla Concertat. (vegeu taula 3).

- **Nombre de Treballadors del Pla Concertat**

Finalment, una altra dada que també pot subratllar l'avanç que hi ha hagut, és el nombre de treballadors que en aquests moments s'ocupen en els equipaments del Pla Concertat. La xifra final que dona l'any 1993, en el següent quadre, és una xifra absolutament reduïda en relació amb la realitat, perquè es refereix al personal de plantilla. Si consideràssim el personal col·laborador dels distints projectes o activitats, es duplicaria pràcticament el nombre de treballadors que en aquests

moments estan incorporats directament en el que suposa el Pla Concertat. (vegeu taula 4).

Des de l'inici del Pla Concertat fins a l'any 1992, el nombre de treballadors s'ha incrementat en quasi un 500%.

Totes aquestes dades permeten comprovar l'esforç quantitatiu i qualitatiu que s'ha donat per part de totes les Administracions Públiques. És cert que hi ha hagut un moment inicial en el qual la situació de bonança econòmica ha permès una extensió que, segurament, si el Pla Concertat s'hagués iniciat en un moment més baix del cicle hagués tingut més dificultats.

3.2.- Els Serveis Socials Sectorials, destinats a col·lectius específics.

L'avanç en el desenvolupament de polítiques compensatòries cap a grups de risc comporta el manteniment d'infraestructures i programes de caràcter sectorial.

Aquests programes o plans integrals des del Ministeri d'Afers Socials, van dirigits a la millora de la qualitat de vida i benestar social dels majors, dones, joves, nins i persones amb minusvàlua.

Les línies bàsiques d'aquests programes serien les següents:

- Promoció i foment de les condicions que possibiliten la igualtat social d'ambdós sexes (Pla integral de la dona).
- Desenvolupament de programes dirigits a la incorporació de la joventut al món laboral i social, promoció de la participació i l'associacionisme i foment de les relacions i de la cooperació internacional en matèria de joventut (Pla integral de Joventut).
- Programes integrals d'atenció a la Tercera Edat (Pla Gerontològic).
 - . Programes residencials.
 - . Programes d'Ajuda a Domicili.
 - . Turisme Rural.
 - . Termalisme Social.
- Integració educativa, laboral i social de les persones amb discapacitat i minusvàlua.
- Atenció, benestar i promoció social de la infància.
- Programa de desenvolupament gitano mitjançant el cofinançament de programes d'actuació integral a través de les Comunitats Autònomes.
- Programes d'atenció a refugiats i asilats.
- Integració social d'immigrants.
- Pla Nacional contra la Drogaaddicció.

3.3.- Actuacions de corresponsabilitat en els Serveis Socials

A més, des del Ministeri estam treballant en tres actuacions concretes, dins de la corresponsabilitat en la producció dels Serveis Socials.

Les Fundacions:

Recentment, el Parlament ha aprovat un Projecte de Llei de Fundacions que incorpori la regulació dels incentius fiscals, aconseguint un encaixament, una imbricació que no tenien els projectes remesos en l'anterior legislatura. En la dialèctica entre la lògica de promoció social o de promoció cultural i la lògica fiscal, s'ha reequilibrat la situació davant la posició inicial de l'anterior legislatura.

En aquest nou marc normatiu hem de desenvolupar unes estratègies en les que es posi de relleu que les Fundacions no només són culturals, sinó que també hi ha una important feina d'atracció de capital i d'iniciativa privada per a Fundacions d'Interès Social. Per tant, la Llei de Fundacions és una ocasió magnífica perquè poguem potenciar, a partir d'aquí, unes estratègies de compromís de la iniciativa privada, de compromís financer, però també de compromís en la resolució dels projectes.

TAULA 1

CREDIT TOTAL	1988	1989	1990	1991	1992	1993
COMPROMÉS	5.829.960.000	11.834.101.000	20.990.521.324	29.254.571.367	32.690.111.285	40.061.815.077
CC.LL.	2.418.484.000	5.368.446.000	8.421.666.049	12.075.675.129	13.667.388.783	20.083.581.851
CC.AA.	1.912.376.000	3.965.660.000	7.068.858.275	9.689.673.498	10.822.722.502	11.365.234.226
M.A.S.	1.499.100.000	2.499.995.000	5.499.997.000	7.589.222.740	8.200.000.000	8.613.000.000

Aportacions de les tres Administracions. Evolució 1988-1993.

TAULA 2

MUNICIPIIS	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	2.825	4.388	6.339	5.982	6.053	6.006
	36%	56%	81%	79%	80%	79%
POBLACIÓ	16.270.009	24.197.042	30.103.483	29.734.825	30.195.269	33.069.579
	45%	67%	83%	83%	83%	92%

(*) A partir de 1991 s'exclouren els habitants i municipis de Navarra.

Nombre de Municipis i Població. Evolució 1988-1993.

TAULA 3

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	% VARIACIÓ
Total	417	601	801	777	851	815	95
C.S.S.	389	567	764	744	813	780	100
- Equipa. Integral	2	9	28	51	122		
- Estruct. Intermedia	42	297	393	466	411		
- U.T.S. de Zona	345	356	343	227	280		
Albergs	10	15	13	12	17	15	50
Places	262	326	532	486	653	608	132
C. Acollida	18	19	24	21	21	11	20
Places	304	276	439	420	527	394	30

Nombre d'equipaments del Pla Concertat. Evolució 1988-1993.

TAULA 4

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PLANTILLA	1834	3147	4987	5721	5989	6363
PRESTACIONS	788	1.111	3.979	5.296	6.844	780
TOTAL	2.622	4.258	8.966	11.017	12.833	

Personal de Plantilla i Prestacions.

Suport a les Organitzacions no Governamentals

Un dels canvis més significatius en el darrer lustre, en l'àmbit dels Serveis Socials, ha estat la promoció de la iniciativa social. Sense dubte, la política de subvencions de les tres Administracions ha impulsat aquest procés.

Suport a Organitzacions per a l'execució de Programes finalistes i d'acord amb unes prioritats que s'estableixen en les corresponents ordres de convocatòria.

En aquestes convocatòries s'estableixen de forma general aspectes com:

- Programes prioritaris dirigits a distints col·lectius: infància, dona, joventut, formació d'ocupació, etc. en situació de necessitat i que s'executen a nivell d'Estat a través del Ministeri d'Afers Socials.
- Es tracta de Polítiques Socials Universals en les quals ens trobam immersos i en la qual des d'aquest Ministeri s'hi està compromès.

És necessari fer una darrera puntualització, les ordres de convocatòria que es regulen a través de l'Administració Central, Ministeri d'Afers Socials, tracta de complementar les convocatòries pròpies de Comunitats Autònomes i Corporacions Locals.

Es fa necessari coordinar la política de subvencions, no només amb les prioritats i actuacions de les Comunitats Autònomes, sinó també amb les Corporacions Locals, on es desenvolupen els programes. Incloure aquestes consideracions en els criteris de concessió de subvencions i conjugar la política estatal amb les prioritats de les ONG's, les necessitats de les CC.AA. i les Corporacions Locals, constitueix un repte que no podem ni hem de defugir.

El Voluntariat

En aquest tema, no només es pretén mobilitzar recursos sinó, també, aconseguir passar d'aquesta idea de la política social subordinada, abordada des d'unes Administracions Públiques que s'interfereixen unes a les altres, a una altra idea, totalment distinta, de valoració de la política social i de compromís de solidaritat per part de tots els ciutadans.

Per altra part, però, s'ha de dir que aquesta no és una preocupació exclusiva del nostre país: des de diverses instàncies internacionals s'ha posat de manifest la necessitat que els Estats prestin una major atenció als voluntaris, a les organitzacions en què s'integren. Atenent aquests requeriments, alguns països, com Itàlia, ja han regulat sobre aquesta matèria i altres, com Bèlgica, estan en camí de fer-ho. En el nostre país són ja vàries les Comunitats Autònomes (Madrid, entre altres...), que han regulat jurídicament el Voluntariat.

4. AVANÇOS I PERSPECTIVES DE LA XARXA DE SERVEIS SOCIALS DE GESTIÓ LOCAL

En els cinc anys transcorreguts des de la posada en marxa del Pla Concertat, el Sistema Públic de Serveis Socials de gestió local ha sofert notables transformacions, la majoria d'elles induïdes pel ràpid desenvolupament d'aquest sector, tal i com s'ha posat de manifest en l'apartat anterior, però altres suscidades pel sorgiment de noves necessitats, factors de risc social als quals el Sistema ha de fer front, i canvis que s'analitzaven en els apartats precedents que afecten així mateix la Xarxa Pública com a part integrant dels Serveis Socials.

El primer gran factor que introdueix les transformacions abans citades és el propi procés de consolidació d'un Sistema de Serveis Socials Comunitaris o Generals, del qual fa només deu anys molt poques persones s'atrevien a parlar.

Una de les primeres conseqüències d'aquest procés és la progressiva complexitat de les estructures administratives que han de posar en marxa els Ajuntaments i altres Corporacions Locals per dispensar els serveis i prestacions socials als seus ciutadans.

En molts Ajuntaments s'ha passat molt ràpidament d'un únic professional a varis equipaments de Serveis Socials comunitaris amb equips interprofessionals molt complets. Lògicament, aquesta circumstància induïx importants canvis organitzacionals que exigeixen de les Corporacions Locals cada vegada un major esforç en la planificació dels recursos materials i humans de què disposa.

En altres, més petits, s'han creat uns serveis i unes expectatives fins aleshores inexistents.

En aquest marc ja no hi cap parlar d'organigrames ni estructures funcionals rígides, cada vegada es fa més necessari introduir elements de flexibilitat que permetin no només a les Comunitats Autònomes sinó també a les Corporacions Locals, adoptar el model organitzatiu que millor s'adapti a les seves necessitats.

Consolidar aquests imprescindibles elements flexibilitzadors, amb la necessària homologació de mínims en tot el territori i per a tota la població, és un imperatiu que reafirma la vigència del Pla Concertat, com a manifestació de l'esforç conjunt de les tres Administracions.

Per altra banda, el desenvolupament que s'ha palesat en aquesta dècada del denominat Estat de les Autonomies i els processos descentralitzadors iniciats en moltes d'elles, requereix un període d'adaptació en el qual s'especifiquin més nítidament les competències dels diferents nivells de l'Administració. Encara que, per suposat, aquest tema és general de les Polítiques d'Administracions Públiques, té una incidència especial en Serveis Socials.

Cal indicar, tan sols, que la delimitació de competències entre Comunitats Autònomes i Corporacions Locals ha de dur emparellada l'estabilització del sistema de finançament de les Corporacions Locals en matèria de Serveis Socials comunitaris, tendent a l'establiment de vies formals i estables de finançament.

Aquesta clarificació i estabilització de les vies formals de finançament incidirà positivament en un aspecte fonamental del sistema: la consolidació de les estructures de personal (plantilles) que han començat a implantar-se.

Si en tota organització que presta serveis als ciutadans aquest és un element fonamental, encara ho és més en l'àmbit dels Serveis Socials, on no existeixen quasi tecnologies sinó que el treball professional és el principal element de la intervenció social.

Ara bé, si admetem aquesta darrera premissa i tenint en compte, a més, la joventut de la majoria dels professionals de la Xarxa Bàsica i les circumstàncies canviants a les quals hem de fer front, es dedueix una necessitat primordial: la formació contínua del personal de Serveis Socials.

Aquest aspecte constitueix un dels elements estratègics del sistema i suposa un repte tant per als treballadors com per a les administracions de les que depenen.

És just reconèixer que la demanda de formació dels professionals de la xarxa bàsica és quasi inesgotable, com ho demostra el nombre de pre-inscripcions en els cursos del programa de formació del Pla Concertat i en els títols propis de Serveis Socials Generals promoguts per la Direcció General d'Acció Social, però no és menys cert que entre tots hem de tendir a variar l'orientació de la formació passant de l'actual enfocament administratiu tradicional (la formació com a premi al treballador, o exclusivament per optar a millors condicions en pròxims concursos i que, per tant, es basa en l'elecció lliure per part de l'alumne), fins a l'enfocament

que podríem denominar empresarial (els continguts de la formació i els cursos a realitzar els determina l'administració, seguint criteris de necessitats de l'organització).

Tots els elements que hem citat fins ara (major complexitat organitzativa, establir vies formals de finançament, establir les estructures de personal, impulsar la formació del personal dins l'organització) contribueixen a consolidar la xarxa pública de serveis socials de gestió local, però sense dubte el factor crític que determina aquest aspecte és el reconeixement social, la legitimació social. És molt important que els ciutadans tinguin informació del que és el sistema de serveis socials, quines atencions proporciona, on es desenvolupa, etc. Encara que l'avanç ha estat notable en els darrers anys, cal fer un esforç conjunt addicional per potenciar la imatge dels Serveis Socials Generals en la societat. En aquest sentit, és primordial avançar en la visualització de les Prestacions Bàsiques, recollides en les Lleis Autonòmiques, i que constitueixen el nucli del Pla Concertat. Així mateix, és necessari impulsar la creació d'equipaments de Serveis Socials clarament diferenciats dels altres Sistemes de Benestar Social (Salut, Cultura, Educació, etc.); encara que som conscients que en moltes Corporacions Locals és precís compartir edificis per a optimitzar recursos.

Així i tot, vull advertir que aquesta diferència a nivell d'imatge social del Sistema de Serveis Socials ha d'anar acompanyada d'una major coordinació i integració dels programes de diversos Sistemes de Protecció Social que actuen en un determinat àmbit territorial.

Una vegada aconseguit per l'esforç conjunt de les tres administracions una cobertura mínima a nivell de Centres de Serveis Socials en tot el territori nacional, es fa necessari promoure, des de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials, les actuacions dirigides a la prevenció de l'exclusió social.

Cal superar definitivament la disjuntiva del tradicional model assistencial d'espera i promoure un model d'intervenció integral centrat en el territori, coordinat, com hem dit abans, amb altres sistemes de protecció social; i que es dirigeixi a la prevenció de l'exclusió social. Un exemple d'aquest tipus d'actuacions és el model d'atenció a immigrants que estam dissenyant conjuntament, utilitzant la xarxa normalitzada de Serveis Socials i evitant la creació de xarxes paral·leles d'atenció.

Un paper important en aquest vertent preventiu el constitueixen les ONG's. Sense dubte, un dels canvis més significatius en el darrer lustre en l'àmbit de Serveis Socials ha estat la promoció de la iniciativa social, encara que tots reconeixem que presenten alguns aspectes que s'han de perfilar.

La proliferació de les ONG's en el camp social ens obliga a reflexionar sobre el paper que han de jugar la iniciativa pública i els organismes públics en el sistema i coordinar la política de subvencions no només amb les prioritats i actuacions de les Comunitats Autònomes, sino també amb la de les Corporacions Locals on es desenvolupen els programes. Per això, aquestes consideracions s'incorporen en els criteris de concessió de subvencions.

Conscients d'aquesta panoràmica general en la qual ens movem per a la consolidació i millora del Sistema, el desembre de 1993 s'impulsà des del Ministeri la celebració a Gijón de les I Jornades Nacionals de Serveis Socials Comunitaris que constituïren un clar exponent de la necessitat de crear un focus de reflexió i debat per analitzar les polítiques en matèria de Serveis Socials.

L'objectiu de les Jornades fou servir de trobada i intercanvi d'experiències, aprofundint en l'anàlisi de models organitzatius i en fórmules de cooperació, per dotar d'una major eficàcia el Sistema Públic de Serveis Socials.

La celebració de les Jornades i especialment les conclusions obtingudes, han contribuït a marcar aquest moment com l'inici d'una nova etapa quant a la definició i planificació dels Serveis Socials, impulsant la col·laboració i coordinació entre les distintes Administracions que eviten, tant com es pugui, la desigualtat de drets entre els ciutadans.

Des d'aquest moment s'han abordat, en el marc de col·laboració del Pla Concertat, certs aspectes que modificaran substancialment les nostres actuacions quant al desenvolupament dels Serveis Socials i que analitzaré a continuació:

En primer lloc, s'ha de valorar positivament l'esforç quantitatiu i qualitatiu que s'ha donat per part de totes les Administracions Públiques en abordar el desenvolupament dels Serveis Socials.

És cert que en els primers anys hi hagué una situació de bonança econòmica que ha permès un gran increment econòmic i ha facilitat aquest desenvolupament, però com tots sabem, el fet cert és que portam uns anys en què la crisi econòmica està afectant considerablement, com s'analitzava al principi, les polítiques socials que són moltes vegades les primeres que venen plantejada la seva reducció.

Així i tot, la concertació i compromís entre les administracions ha estat una important basa per aconseguir, en el cas d'anys anteriors, no veure reduïts els crèdits i per a l'any 1995 haver aconseguit en els projectes de pressuposts generals un increment d'un 22,19%. Podem afirmar, per tant, que una política de compromís és la millor garantia per al compliment dels objectius que des de les administracions estan tractant d'aconseguir de cara als resultats de la política de Serveis Socials.

En aquest sentit, és important fer constar l'alt grau de consens en els criteris de distribució del crèdit entre les Comunitats Autònomes.

Òbviament aquest és un tema polèmic, ja que cada Comunitat Autònoma té el seu plantejament d'acord amb de les seves necessitats i circumstàncies. Qualsevol argument és discutible i l'important és la recerca d'un acord global.

L'elaboració de Sistemes de Registre d'informació que recullen les dades bàsiques dels usuaris, ha estat una preocupació constant de les Administracions responsables.

El desenvolupament d'instruments de recollida d'informació és un element imprescindible per al coneixement de les necessitats de la població i per tant per als processos de planificació i avaluació.

És necessari, per aconseguir l'objectiu marcat, que aquests instruments recolleixin una informació homogènia que permeti contrastar de la informació continguda, al mateix temps que la seva implantació s'estengui per tot el territori. La Fitxa Social (SIUSS) complirà sense dubte aquests requeriments i aportarà una rellevant informació per analitzar la demanda presentada, les necessitats dels ciutadans i recursos aplicats per als professionals del sistema.

És un projecte molt ambiciós i s'ha de ser absolutament conscients que és un procés a mig termini.

En aquest darrer any, s'han signat convenis per implantació del Sistema a 10 Comunitats Autònomes, on ha estat instal·lada l'aplicació, i aquestes, a la vegada, l'estan implantant en el seu territori, encara que amb un ritme desigual d'acord amb les seves característiques i mitjans amb els que compten en aquests moments.

Les Comunitats Autònomes que tenen els seus propis suports informàtics han manifestat la seva intenció de subscriure acords de col·laboració per a l'intercanvi d'informació.

Per tot això, es pot pensar que una vegada finalitzat tot el procés es podrà comptar amb la informació bàsica de tot el territori, la qual cosa suposarà un gran avanç per a la planificació de la Política Social.

Per altra banda, l'evolució i modificació de les necessitats i situacions socials generen l'aparició de noves causes d'exclusió i marginació social. Nous fenòmens de pobresa derivats de la crisi econòmica i desocupació, i altres situacions de risc com la immigració o noves malalties, suposen reptes per a l'Acció Social.

Per això, es fa necessari fer una nova interpretació dels acords en vigor, flexibilitzant els serveis i prestacions, de manera que es puguin aconseguir elements comuns de referència, sense perjudici dels aspectes diferencials de cada Comunitat Autònoma.

En aquest sentit, un dels principals assoliments del Pla Concertat, és que ha constituït un fòrum d'intercanvi entre les Corporacions Locals, les Comunitats Autònomes i el Ministeri d'Afers Socials perquè totes les Administracions implicades utilitzem el mateix bagatge conceptual i l'homogeneïtzació de termes.

Des del marc dels òrgans de participació del Pla Concertat, i en concret per la Comissió de Seguiment, s'han adoptat acords per anar precisant cada vegada més les prestacions i equipaments que configuren la Xarxa Bàsica, emparant-se en treballs i estudis d'experts en relació a aquest tema.

En aquest sentit, el maig de 1994, la Comissió de Seguiment aprovà els criteris de flexibilització de les prestacions estenent la seva cobertura, de manera que puguin abastar no només els Serveis Socials Generals, comunitaris o bàsics, sinó també tots els inclosos en el primer nivell d'intervenció, sobre la base dels següents principis:

1. Que les prestacions es gestionen des dels equipaments de Titularitat de Corporació Local.
2. Que la seva cobertura es refereixi a l'àmbit local de dita titularitat.
3. Que el seu nivell d'atenció sigui de caràcter primari.
4. Que aquest nivell d'assistència s'entengui com a bàsic fins al moment en què sigui necessari derivar la seva atenció a altres instàncies.
5. Que els serveis i actuacions s'ofereixin des dels Centres de Serveis Socials.
6. Que aquestes prestacions vagin dirigides indistintament a tota la població o a qualsevol dels grups o sectors considerats objecte d'atenció.
7. Que el conjunt d'aquestes actuacions constitueixin un sistema integrat que racionalitzi els recursos.

Juntament amb la flexibilització de les Prestacions, s'acorda la superació dels MAPES com a instrument base de finançament en el marc del Pla Concertat, encara que es considera que a mig termini, podrien posar-se en comú els nous plans d'acció social elaborats per cada Comunitat Autònoma, per a informació i coneixement general.

El finançament es realitzarà sobre la base de criteris de flexibilització de prestacions bàsiques i d'acord amb la seva definició operativa. El que permetrà una major adaptació dels projectes finançats en el Pla Concertat a les necessitats i característiques de l'entorn en el qual es produeixen.

Finalment, una qüestió important, és el resultat final de tot el que estam fent: La política de serveis socials ha de ser una política de primera línia durant els pròxims anys, no només és producte de la vocació de molts dels que treballen en aquest sector, sinó també una prioritat política de les diferents Administracions Públiques. I a més, hem de fer tot tipus d'esforços per millorar la imatge, la comunicació i la presentació de resultats d'allò que estam fent. La política social ha de sortir de l'aïllament, del reduït, de considerar-se que és una política menor.

Ha estat considerable l'esforç que s'ha fet per part de les tres Administracions en els darrers anys per dur a terme el desenvolupament dels Serveis Socials. La distribució de competències ha plantejat la diversificació d'acions i ha produït uns serveis socials diferenciats i de vegades paral·lels. Degut a aquest complex entramat de competències, així com a la juvenut dels Serveis Socials, el panorama actual presenta una varietat d'actuacions insuficientment coordinades i duplicades en molts casos produint-se un solapament entre els serveis i entre les pròpies Administracions i poc reconeixement a la tasca que es realitza, el que dificulta l'accés per part dels ciutadans.

Aquestes actuacions aïllades han d'integrar-se per configurar el Sistema Públic de Serveis Socials com a globalitzador de tots els serveis i prestacions d'atenció a les Necessitats Socials.

Aquest Sistema haurà d'estar integrat per xarxes d'atenció diferenciades per les necessitats que atén, ha d'incloure la xarxa d'atenció primària i els serveis especialitzats. Tant els Serveis Socials Generals que es presten a través dels municipis com aquells serveis especialitzats que es requereixin, i que no tenen perquè ser els mateixos ja que han d'estar en funció d'una sèrie de variables i l'estudi de les necessitats corresponents, però amb mínims homogenis en tot el territori.

Per fer possible la configuració del Sistema Públic de Serveis Socials, la Comissió de Seguiment del Pla Concertat, acordà aprofundir en les activitats que puguin desenvolupar-se, tant per configurar el sistema com per la seva identificació i difusió entre els ciutadans.