

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

MALLORCA, PER UNA NOVA CONCEPCIÓ ADMINISTRATIVA I DE POLÍTICA SOCIAL

Damià Pons i Pons

*President de la Comissió de Benestar Social
del Consell Insular de Mallorca*

Bon dia. Despús-ahir, dimecres, vaig tenir l'avinentesa, com a President de la Comissió d'Acció Social i Sanitat, del Consell Insular de Mallorca, entitat que organitza -juntament amb la Direcció General d'Acció Social de la Conselleria de Sanitat i Seguretat Social del Govern Balear- aquestes "Jornades sobre els Serveis Socials d'Atenció Primària a les Illes Balears" de donar-vos la benvinguda i agrair-vos la participació en aquests actes que són a la vegada, balanç, anàlisi i projecte de futur.

La coincidència de llargues i denses sessions del Parlament de les Illes Balears, del qual som diputat, no m'ha permès estar amb vosaltres al llarg de totes aquestes Jornades. Ho dic amb un cert sentiment perquè encara no tenc aquell do que diuen que tenia Sant Vicenç Ferrer de poder esser -i parlar- a diversos llocs al mateix temps. Però, enllestida la tasca al Parlament, em satisfà poder fer la meva modesta aportació a unes Jornades que valen tant per l'anàlisi del camí recorregut com pel disseny d'un camí -molt més llarg- que ens cal recórrer.

L'enunciat de la meva ponència planteja -dins l'àmbit de Mallorca- una "nova concepció administrativa i de política social". Una formulació tan solemne podria fer pensar que venc a exposar-vos una girada, un trencament, un canvi... Quan, en realitat, serà exactament a l'inrevès. La novetat serà veure com el ja llarg camí en matèria de serveis socials -en general- i en els d'atenció primària -en particular- que anam recorrent "els polítics i tècnics de l'àmbit de serveis socials d'atenció primària i responsables d'organitzacions socials", destinataris d'aquestes Jornades, és una via que és dissenyada en el gran marc de la Constitució Espanyola de 1978. Que discorre al llarg de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, de 1983, on es preveu el gran paper que hi jugaran els Consells Insulars. Que es fa camí precis a la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'Acció Social de les Illes Balears... És, per tant, un projecte de gran estil que parteix de la Constitució Espanyola i es fa més i més precís fins arribar a les actuacions més humils impulsades al més petit dels nostres municipis o a la més perifèrica de les nostres barriades.

La novetat és, per tant, saber en cada moment fer discórrer el camí per on sigui més profitós. L'objectiu final, el punt d'arribada està perfectament establert: la creació d'un sistema integral de serveis socials que garanteixi a tots els ciutadans que cap circumstància no els deixarà en situació de desemparament, que els mecanismes de protecció social actuaran de forma immediata i suficient. Però és més fàcil definir una meta ideal que arribar-hi.

La Constitució Espanyola de 1978 té, en matèria social, una formulació generosa i progressista. A l'article 1er. defineix Espanya com "un Estat social i democràtic de Dret". Tot el Capítol III, que comprèn de l'article 39 al 52, és una extensa exposició "Dels principis rectors de la política social i econòmica". Estableix mandats imperatius als poders públics -és a dir, a l'Estat, a les Comunitats Autònomes, als Consells Insulars, als Ajuntaments, entre altres- en matèria de família, progrés social i econòmic, seguretat social, drets socials i econòmics dels treballadors, protecció de la salut, accés a la cultura, dret a un medi ambient adequat, patrimoni històric, habitatge digne, participació de la joventut, "previsió, tractament, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, sensorials i psíquics", garantia de suficiència econòmica "als ciutadans de la tercera edat" i que n'han de promoure "el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atendran els problemes específics de salut, habitatge, cultural i lleure", etc.

En un temps on la funció dels poders públics és durament qüestionada dins la societat, es fa necessari recordar als qui es dediquen a la vida política -en aquest cas concret als polítics que actuen en matèria social- quins són els principis que han de regir la seva actuació. Els "principis rectors de la política social", com acabam de veure, venen nítidament definits -en forma de mandat imperatiu als poders públics- a la Constitució Espanyola.

La Constitució Espanyola és la Carta Magna de la Nació Espanyola. L'Estatut d'Autonomia té una funció semblant, dins el marc constitucional, per a les Illes Balears. L'Estatut -a més dels seus aspectes institucionals- és, substancialment una llei orgànica d'atribució de competències. Que hauria d'anar complementada amb un sistema de finançament per a poder-les fer efectives. En aquest aspecte, l'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears, que entrà en vigor el 1983, dona a la Comunitat Autònoma, d'acord amb l'article 10.12, la "competència exclusiva" en matèria d'Assistència Social. Aquesta atribució, tan clara i precisa en el pla teòric no es correspon, com veurem, amb la realitat de les coses.

Les Illes Balears oferien una peculiaritat singular en el nou model territorial establert per la Constitució Espanyola de 1978. A Canàries, la nova Comunitat Autònoma trobava uns "Cabildos" dotats d'àmplies competències i recursos econòmics. En el cas del País Basc, la disposició addicional primera afirmava que "la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals". A la resta de les Comunitats Autònomes -de manera molt especial a Catalunya- el nou poder autonòmic inicià una forta pressió contra les Diputacions Provincials, presentades com un residu de l'antic centralisme. Mentrestant, les Illes Balears visqueren un procés accelerat de canvis institucionals. El 1979, s'extingí la Diputació Provincial de Balears, malvista com element centralitzador per les illes de Menorca, Eivissa i Formentera. Fou substituïda pels nous Consells Insulars de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa i Formentera. Sorgí un nou organisme comú a tot l'arxipèlag: el Consell General Interinsular. L'elecció per sufragi universal dels consellers dels Consells Insulars contribuï decidivament al seu arrelament. L'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears (1983) només pogué ésser aprovat després de reconèixer àmplies previsions competencials als Consells Insulars i, fins i tot, la Llei Electoral hagué de deixar-se en mans del futur Parlament de les Illes Balears.

En matèria de serveis socials, les Illes Balears presentaven elements molt singulars. La Diputació Provincial de Balears fou un producte del liberalisme del S. XIX. El desmantellament del patrimoni de l'Església mitjançant les lleis desamortitzadores, significà també una minva del seu paper assistencial. Així, la Diputació Provincial de Balears esdevengué, entre altres funcions, una institució amb una responsabilitat rellevant en matèria d'assistència social. La seva ubicació a Palma impulsà que els serveis, a tots els nivells, se situassin en aquesta ciutat. El 1979, quan arribà l'hora final de l'antiga Diputació Provincial, el Consell Insular de

Mallorca heretà així un important llegat patrimonial i un conjunt de centres que no tenia equivalent a les altres Illes.

El 1983, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears havia establert, a l'article 39.7, que els Consells Insulars, a més de les competències que els correspongessin com a Corporacions Locals, tendrien facultat d'assumir dins el seu àmbit territorial la funció executiva i la gestió d' "Assistència social i serveis socials. Promoció social de la infantesa, la dona, la família, la tercera edat, els minusvàlids físics, psíquics i sensorials. Entitats benèfiques i assistencials". Però la materialització d'aquestes previsions competencials es revelaria molt laboriosa.

Com atribuir les competències als Consells Insulars? Com valorar-les? Com exercir una labor de coordinació a nivell de les Illes Balears? Aquestes i moltes altres qüestions determinaren que la denominada Llei de Consells Insulars no pogués aprovar-se durant la legislatura de 1983-87. Després de llargues polèmiques fou aprovada, sense consens, a la legislatura 1987-91. Així, doncs, la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'Acció Social a les Illes Balears, entrava en vigor sense tenir el marc d'atribució de competències de la Llei de Consells Insular. La nostra Llei d'Acció Social destacava "la inexistència a nivell estatal d'una legislació que reguli la totalitat dels serveis socials i de l'assistència social d'una forma coordinada i eficaç". Consignava també que, en matèria d'Acció Social, existia "un autèntic laberint de competències, que freqüentment es dissimulen i es dupliquen entre diversos organismes del sector públic, que propicien el confusionisme, la desorganització i la ineficàcia en la gestió de la política de serveis socials i d'assistència social".

La Llei d'Acció Social creava el Sistema d'Acció Social de les Illes Balears; establí els serveis socials generals i específics i les prestacions econòmiques. Fixava les competències de la Comunitats Autònomes, dels Consells Insulars i dels Ajuntaments. Disposava la creació de la Direcció General d'Acció Social. Creava, a més a més, el Consell Superior d'Acció Social, els Consells Insulars d'Acció Social, els Consells Municipals d'Acció Social i la Comissió de Coordinació d'Acció Social. Quant al finançament, disposava que la Comunitat Autònoma, els Consells Insulars i els Ajuntaments destinarien, com a mínim, el 6% dels seus pressuposts a Acció Social. Informava la Llei d'Acció Social una voluntat de substituir el sistema de subvencions (art. 35) i establí que el Govern de la Comunitat Autònoma establiria un Pla Quadriennal de Serveis Socials i d'Assistència Social.

Gairebé, vuit anys després de l'entrada en vigor de la Llei d'Acció Social, hem de reconèixer que fou un element bàsic com a marc d'ordenació del Sistema d'Acció Social a les Illes Balears. Però el conjunt d'institucions que havien d'impulsar l'Acció Social presentava disfuncions importants. D'una banda, la voluntat d'actuació del Govern Central en matèria social dugué a la creació del Ministeri d'Afers Socials. Però quan les reivindicacions competencials de les Comunitats Autònomes donaren com a resultat els Acords Autonòmics, l'INSERSO, entre d'altres serveis, fou un dels elements a transferir. Els recursos que destinava el Govern Central a les actuacions de l'INSERSO, han d'esser transferits a les Comunitats Autònomes. Però en el cas de les transferències -hi ha moltíssims de precedents- el risc d'una dotació insuficient existeix sempre. Tot i l'anunciada transferència de l'INSERSO i d'altres serveis, el Govern Central té la voluntat de mantenir amplis programes de caire social. La qüestió competencial segueix, per tant, oberta i caldrà, en el futur, saber quin és l'espai que resta en mans del Govern Central en matèria d'affers socials.

A les Illes Balears, la dinàmica competencial ha donat lloc a disfuncions importants. Atès que els Serveis Socials estan, de fet, gestionats essencialment pels Consells Insulars i pels Ajuntaments, el Govern de la Comunitat Autònoma -les competències del qual es defineixen a l'article 14 de la Llei d'Acció Social- ha tendit a centrar-se en competències de la seva àrea de gestió -com les de Sanitat i Consum- i s'ha allunyat progressivament de l'Acció Social. Les institucions tendei-

xen a donar prioritat a les competències que gestionen directament, mentre que les que són gestionades per altres institucions passen inexorablement a segon terme.

Aquí apareix una de les situacions més delicades dels Serveis Socials a la Mallorca d'avui. El Consell Insular de Mallorca disposa d'una àrea d'Acció Social que ocupa un lloc de primer ordre a la distribució pressupostària. El Consell Insular ha encoratjat també la creació de serveis socials en els Ajuntaments, d'acord amb l'article 17 de la Llei d'Acció Social. Però s'anuncia un obstacle pràcticament insalvable. Mentre l'Estat i les Comunitats Autònomes presenten pressuposts expansius, que creixen mitjançant la captació de nous recursos, el Consell Insular de Mallorca presenta un estancament pressupostari, fruit de la manca de nous ingressos. Sobre un pressupost immòbil és impossible planificar una expansió sostinguda de nous serveis d'Acció Social. Aquest estancament afecta també l'impuls que el Consell Insular de Mallorca intenta, en matèria d'acció i serveis socials, en els Ajuntaments, a les mancomunitats i a diverses Entitats. Encoratjar-los a incrementar accions i serveis sense poder sostenir pressupostàriament aquest creixement seria una acció temerària que el Consell Insular de Mallorca, responsablement, no pot fer.

Després d'aquest recorregut en matèria d'acció o serveis socials, des de la Constitució fins als problemes actuals, pens que "per una nova concepció administrativa i de política social" a Mallorca, hauríem de tenir en compte els factors següents:

1. Els serveis socials pateixen -tot i les disposicions de la Llei d'Acció Social- d'una definició precisa de les funcions que hi han d'exercir l'Estat, la Comunitat Autònoma, els Consells Insulars, les Mancomunitats i els Municipis. Seria important l'elaboració d'un Acord Marc Interinstitucional d'Acció Social, que definís el marc competencial de cada institució, fixàs objectius a mitjà i llarg termini i preveïés els sistemes de finançament.
2. El nivell dels serveis socials a Mallorca deriva d'una societat dotada globalment d'un alt poder adquisitiu, però amb profundes desigualtats. És notable un canvi cultural dins la societat mallorquina que genera una demanda creixent de serveis socials que tendeix a abarcar tota la societat. A mesura que els sectors socials s'organitzen (gent gran, dones, minories ètniques, joves, etc.) plantegen a les institucions noves demandes de serveis socials. Aquesta tendència expansiva anirà previsiblement incrementat-se.
3. Les entitats i col·lectius que actuen en matèria d'acció i serveis socials corren el risc de convertir-se en veritables "grups de pressió" que dictin, de fet, la política social als poders públics. L'increment i dinamisme d'aquelles entitats i col·lectius, contràriament, exigeix que el Govern Balear, els Consells Insulars i els Ajuntaments elaborin una política social pròpia, coordinada i coherent allà on les associacions, entitats, etc. s'integrin com a elements de cooperació activa.
4. Per la seva singularitat i implantació, els serveis socials relacionats amb l'Església han d'esser potenciats mitjançant convenis i acords de cooperació. Els serveis de l'Església són fonamentals en la canalització de les ajudes al Tercer Món fetes a través del Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació al Desenvolupament.
5. La demanda creixent de treballadors en el camp social, exigeix que el sistema d'educació i formació de les Illes Balears disposi dels centres i programes pertinents per a la seva formació.