

Per ampliar el nostre Sistema de benestar, el que ara ens toca abordar són canvis importants de concepte i de fons. Es tracta d'impulsar una nova concepció dels serveis socials com a dret universal (o dret subjectiu) i no només com a sistema assistencial.

Cap a un nou sistema de Serveis Socials a Catalunya

Carme Figueras

No és fins a la transició democràtica que a Catalunya, com a la resta d'Espanya, es comencen a desenvolupar els serveis socials com a sistema de prestacions. Fins aleshores l'assistència social, associada gairebé sempre a la idea de beneficència i de manera poc estructurada, s'havia anat fent càrrec de les situacions de més necessitat amb mecanismes no sempre equitatius.

Són principalment els nous ajuntaments democràtics els que, des dels seus inicis, comencen a fer front a les necessitats socials de la seva població. Els ajuntaments i, també, les entitats d'iniciativa social. A la vegada, des de l'Estat i des de la Generalitat es configura un sistema de protecció social concebut com al dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre atenció per a cobrir les seves necessitats més essencials, quan aquestes no estan resoltes.

De fet, els articles 9 i 10 de la Constitució espanyola, recullen l'obligació dels poders públics d'atendre les famílies i contempen els drets individuals i la dignitat de la persona com a fonament de l'ordre polític i la pau social. Tanmateix, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 1979 atorga als poders públics la responsabilitat de remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

D'altra banda, la Conferència Internacional sobre l'Atenció Primària de Salut, realitzada el 1978 a Alma Ata (Kazajstán), a l'antiga URSS, va suposar un potent avenç mundial en la concepció dels drets sobre la salut. La Declaració d'Alma Ata apuntava explícitament la necessitat d'una estratègia de salut integral que no només abastés de serveis de salut, sinó que afrontés les causes fonamentals, socials, econòmiques i polítiques de la falta de salut.



El quart pilar de l'Estat del benestar

Diputada-portaveu adjunta del PSC al Parlament de Catalunya

21

Ja des dels seus inicis el Govern Maragall va plantejar, des del Departament de Benestar i Família, les «Bases per a una nova llei de Serveis Socials de Catalunya», iniciativa que també va sotmetre a debat i participació de les institucions, entitats i col·lectius implicats. Aquest procés participatiu ja està arribant al seu final i en poques setmanes tindrem sobre la taula un avantprojecte de llei, que un cop hagi complet tots els tràmits i sigui aprovat constituirà el nou marc normatiu que ha d'impulsar i donar cobertura a tota la reforma i transformació dels serveis socials en un veritable «Sistema» de l'Estat del benestar; en el seu quart pilar, per a ser més precisos, complementari dels tres ja existents: salut, educació i pensions. En el present article, l'autora fa un esbós dels trets bàsics d'aquesta nova iniciativa legislativa.

És en aquest sentit que, al mateix temps que els serveis d'atenció primària de salut, s'estructuren els de l'atenció primària de serveis socials, que tenen com a elements bàsics i principis rectors la referència als drets dels ciutadans, la responsabilitat pública, la universalitat, la participació i el voluntariat, la proximitat i l'atenció del que és més essencial.

Finalment, cal fer esment del que diu la Carta Social Europea (revisada el 1996) signada per Espanya l'any 2000: «Tothom té dret a benefi-

ciar-se dels serveis socials (...) que utilitzant mètodes de treball social contribueixen al benestar i al desenvolupament de les persones i dels grups en la comunitat i a la seva adaptació a l'entorn social».

A Catalunya, la Llei 26/1985 de Serveis Socials els estructura en dos nivells: els serveis socials d'atenció primària i els especialitzats. Posteriorment, el Decret 27/1987 en fa l'ordenació. No és fins el 1988 que es crea el Departament de Benestar i que s'obre una nova etapa amb plantejaments diferents en la concepció dels serveis socials, del repartiment competencial, de l'organització i de la gestió que s'expliciten normativament en la Llei 4/1994. En aquesta etapa es va anar desenvolupant un marc normatiu i administratiu, més que no pas un sistema públic estructurat i fonamentat en els drets de les persones.

Al contrari del que passa amb la salut, l'educació i les pensions que, si bé necessiten de correcció i d'actualització, constitueixen eixos consolidats del Sistema de benestar, els serveis socials, com les polítiques d'habitatge, d'ocupació o les d'inserció laboral són encara, avui dia, eixos incipients del Sistema de benestar i, per tant, necessiten d'una acció decidida d'implantació i de millora.

Per ampliar el nostre Sistema de benestar, el que ara ens toca abordar són canvis importants de concepte i de fons. Es tracta d'impulsar una nova concepció dels serveis socials com a dret universal (o dret subjectiu) i no només com a sistema assistencial.

No en va, a la proposta de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovada pel Parlament el passat 30 de setembre, en el Títol I de drets, deures i principis rectors, es dedica l'article 24 als drets a l'àmbit dels serveis socials i s'hi diu, entre d'altres coses, que «totes les persones

A Catalunya, la Llei 26/1985
de Serveis Socials
els estructura en dos nivells:
els serveis socials d'atenció
primària i els especialitzats.
No és fins el 1988 que es crea el
Departament de Benestar i que
s'obre una nova etapa
amb plantejaments diferents en
la concepció dels serveis socials,
del repartiment competencial,
de l'organització i de la gestió
que s'expliciten normativament
en la Llei 4/1994.

tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública...» com també que «les persones amb necessitats especials, per a mantenir l'autonomia personal en les activitats de la vida diària, tenen dret a rebre l'atenció adequada a llur situació (...)». Tanmateix aquest article fa referència al dret de les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa a accedir a una renda garantida de ciutadania que asseguri els mínims d'una vida digna, així com al dret de les organitzacions del tercer sector social a complir llurs funcions en els àmbits de la participació i la col·laboració socials.

Aquest salt tan important en la concepció dels drets socials, en convertir els serveis socials en un sistema de l'Estat del benestar, en el que s'anomena «quart pilar» juntament amb els tres existents –salut, educació i pensions–, requerirà de temps i de molts recursos. De fet, el Govern Maragall ja des dels seus inicis va plantejar, des del Departament de Benestar i Família, i va sotmetre a debat i participació de les institucions, entitats i col·lectius implicats, les «Bases per a una nova llei de Serveis Socials de Catalunya». Aquest procés participatiu ja està arribant al seu final i en poques setmanes tindrem sobre la taula un avantprojecte de llei, que un cop hagi complert tots els tràmits i sigui aprovat constituirà el nou marc normatiu que ha d'impulsar i donar cobertura a tota la reforma i transformació dels serveis socials en un veritable «Sistema» de l'Estat del benestar.

Abans d'entrar en els plantejaments d'aquesta nova normativa, caldria fer un cop d'ull a la situació de partida. Si bé és cert que s'ha anat desenvolupant una xarxa de serveis socials a Catalunya i que s'hi han implicat totes les administracions, també ho és que l'accés, el contingut i la garantia dels drets estan totalment con-

Si bé és cert que s'ha anat desenvolupant una xarxa de serveis socials a Catalunya i que s'hi han implicat totes les administracions, també ho és que l'accés, el contingut i la garantia dels drets estan totalment condicionats als recursos disponibles, és a dir, a que arribi o no el pressupost a cobrir totes les necessitats.

dicionats als recursos disponibles, és a dir, a que arribi o no el pressupost a cobrir totes les necessitats.

Avui dia, una determinada prestació de serveis socials no s'aconsegueix només pel fet de complir uns determinats requisits de necessitat, com passa amb la salut, sinó que depèn del fet que quedi pressupost disponible per aquella prestació. En canvi, el dret a la salut en el nostre país és avui universal. Si tens necessitat d'acudir als serveis d'urgència d'un hospital o d'un determinat medicament, posem per cas, la necessitat serà atesa, independentment que l'administració competent hagi de posar els diners que calgui a la partida corresponent dels serveis sanitaris o de

les prestacions farmacèutiques si és que ha fet curt en les seves previsions inicials.

A ningú se li escapa que no és tasca de poc temps estructurar una veritable xarxa de serveis socials, tan des del punt de vista inversor, en infraestructures i equipaments, com per als recursos humans necessaris per tal de fer front i donar resposta al dret als serveis socials. Els recursos suficients per atendre i proporcionar una vida digna a les persones amb problemes de dependència (gent gran i persones amb discapacitats), per atendre les famílies en situació de pobresa o de risc social o per als infants amb necessitats especials, s'hauran d'anar proveint en el temps. Ara bé, el que sí caldrà fer des de l'inici és planificar el seu desenvolupament, programar-ho, anar-ho executant i determinar els terminis per tal que els drets puguin ser plenament efectius.

Aquesta fita requereix de la implicació de totes les administracions. En aquest sentit, el Govern de l'Estat ja està dissenyant el sistema de promoció de l'autonomia personal o de protecció de la dependència que comportarà una font de recursos importants amb aquesta finalitat. La nova llei de Serveis Socials del Govern de la Generalitat haurà de definir els mecanismes corresponents i els pressupostos anuals ho hauran d'anar contemplant. La llei haurà de definir i clarificar també les competències municipals i els recursos suficients per a que es puguin portar a terme.

Però amb la implicació de les administracions no n'hi haurà prou. Ens caldrà un canvi important en la percepció de la ciutadania. Els ciutadans i ciutadanes ens hem de conscienciar de que disposar d'un nivell molt alt de protecció social, a l'estil del que tenen molts països europeus que en aquest sentit van més avançats que nosaltres, comporta un sistema impositiu fort. No podem

gaudir d'uns sistemes potents de protecció i de seguretat davant de la dependència, la discapacitat o la pobresa com els dels països del nord d'Europa pagant els impostos de Malta (per posar un exemple). Si volem un Estat del benestar avançat, universal, equitatiu, just i accessible per a tots, l'hauré de finançar amb un sistema d'impostos potent i just. De la mateixa manera, l'equitat en l'accés també s'haurà de garantir en funció de les possibilitats econòmiques de cadascú.

Aquesta consciència social és molt important per al èxit d'aquesta empresa. Els avantatges són molt grans. Avui dia no tenim la garantia que quan siguem molt vells i no ens puguem valer per nosaltres mateixos podrem rebre l'atenció necessària. De fet, moltes famílies es troben amb aquesta necessitat i no tenen a la seva disposició, a vegades ni pagant, un servei adient per atendre al familiar que ho necessita en condicions dignes.

I no es tracta només de dotar-nos d'un sistema de serveis de protecció davant de les necessitats, sinó d'actuar també des de la prevenció. El treball comunitari per a prevenir i reduir les situacions de risc d'exclusió social ha de ser un dels eixos fonamentals d'aquest sistema universal. Això comporta estructurar programes d'intervenció multidisciplinars i interadministratius (educació, serveis socials, salut, justícia, habitatge...) al voltant de les situacions personals de risc o de col·lectius determinats.

Els eixos fonamentals del canvi que es proposa són principalment, pel que fa als serveis, la planificació des de les necessitats reals i no en funció de l'oferta com s'ha fet fins ara, l'establiment de xarxes de serveis de provisió o de concessió pública i la millora de l'efectivitat, del rendiment i de la qualitat. Com a motors d'aquest canvi tenim la nova Llei de serveis socials, la

programació territorial de serveis, els plans d'inversions i la descentralització i reforma administrativa.

Al document de «Bases per a la nova llei», que ha estat objecte de debat i consulta entre ajuntaments, entitats i col·lectius molt diversos durant més d'un any, s'hi contempla el marc conceptual i els objectius dels nous serveis socials (base primera). L'objectiu marc dels serveis socials és promoure el benestar social. Els objectius específics són: aconseguir l'autonomia personal, familiar i dels grups, dinamitzar les relacions interpersonals i socials; millorar la qualitat de vida i promoure la participació; fomentar la cohesió social; prevenir i atendre les situacions de marginació i exclusió (personals, de grup i territorials); fomentar la resolució comunitària de les necessi-

tats i problemes; i atendre les necessitats derivades de la dependència i de la manca de recursos bàsics.

Tanmateix, per la naturalesa multidimensional dels problemes socials, els serveis socials han d'estar ben coordinats amb les altres àrees de benestar social i, quan calgui, hauran d'assumir el paper promotor d'una actuació coordinada dels diferents serveis (sanitaris, educatius, laborals, culturals, de justícia, d'habitatge, d'urbanisme...).

Els serveis socials han d'anar destinats a tota la població (base segona). S'hauran d'adreçar a totes les persones, famílies i grups que necessitin informació, orientació o ajut per a fer front a situacions de carència. Tot i això, treballaran amb més intensitat en totes aquelles situacions en les que les privacions siguin més greus, atenent especialment a la població en situació de necessitat social. Es tracta d'oferir serveis bàsics a tota la població i, al mateix temps, prioritzar les necessitats socials de les persones i els grups més vulnerables.

En algun moment o etapa de la vida, a causa d'alguna situació o problema que pot afectar qualsevol ciutadà o ciutadana del país, la majoria de persones necessita els serveis socials per diferents motius: per a informació, per a orientació, per a obtenir suport o per altres necessitats. Hi ha persones i famílies que necessiten atenció dels serveis socials al llarg de tota la seva vida o en etapes perllongades; altres persones els han necessitat en situacions puntuals, d'emergència o de crisi i d'altres no s'hi han adreçat mai, però probablement amb l'allargament dels anys de vida, amb els canvis en les estructures familiars, la incertesa creixent en el món del treball o qualsevol altra incidència hi entraran en contacte en un moment o altre del cicle vital o familiar.

La nova llei de Serveis Socials del Govern de la Generalitat haurà de definir els mecanismes corresponents i els pressupostos anuals ho hauran d'anar contemplant. La llei haurà de definir i clarificar també les competències municipals i els recursos suficients per a que es puguin portar a terme.

Si volem un Estat del benestar
avançat, universal, equitatiu,
just i accessible per a tots,
l'haurem de finançar amb un
sistema d'impostos potent i just.
De la mateixa manera,
l'equitat en l'accés també
s'haurà de garantir en funció
de les possibilitats econòmiques
de cadascú.

26

Els principis rectors o fonamentals del nou sistema (explicitats en la base tercera) seran:

- **universalitat**, que vol dir garantir a tothom amb caràcter general el dret d'accés;
- **responsabilitat pública**: els poders públics han de garantir la disponibilitat dels serveis socials mitjançant la regulació i l'aportació de mitjans humans, tècnics i financers, la qual cosa no impedeix que la provisió del servei pugui ser feta per una entitat privada homologada –fonamentalment de l'anomenat tercer sector– exercint l'Administració els mecanismes de planificació, inspecció i control;
- **garantia del dret d'accés** en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva;
- **proximitat i descentralització**: les corporacions locals han de participar en la planificació, la prestació, la coordinació i el control dels serveis del seu territori;
- **priorització de l'enfocament comunitari**: fomentar l'anàlisi de les causes, tant estructurals com individuals, que originen els problemes socials, i prioritzar les accions preventives i l'enfocament comunitari en les intervencions socials;
- **participació individual i col·lectiva**, que ha de ser promoguda en les tasques de planificació i de control dels serveis mitjançant canals que permetin sentir la veu de les organitzacions cíviques i socials, la participació dels usuaris i l'actuació del voluntariat;
- **solidaritat**, amb la intervenció activa de la col·lectivitat en la millora de la qualitat de vida;
- **cohesió social**, amb el foment i el respecte de la interculturalitat;
- **respecte per la dignitat de les persones**, per la seva llibertat d'elecció;
- **promoció de l'autonomia de les persones**, contribuint des dels serveis socials a que les persones gaudeixin de les condicions adients per a desenvolupar els seus projectes vitals
- **normalització en la prestació dels serveis** per tal d'aconseguir la inserció a l'ambient familiar, laboral i social;
- **garantia de la qualitat dels serveis**, establint criteris que assegurin la qualitat i l'eficàcia de les actuacions.

La base quarta és la que marca el «dret» als serveis socials, del que n'he anat parlant al llarg d'aquest article. La llei haurà de fixar aquest dret i el seu abast, així com també les prestacions tèc-



niques i econòmiques adreçades a fer-lo efectiu. A la següent, base cinquena, s'estableixen els drets i els deures de les persones destinatàries que hauran de ser contemplats a la nova llei. Els drets i deures generals dels destinataris d'actuacions socials i els específics de les persones usuàries d'establiments de serveis socials.

La sisena base estructura el sistema de serveis socials, el «quart pilar», integrat pel conjunt d'equips tècnics bàsics i especialitzats, per les prestacions tècniques i econòmiques, pels projectes comunitaris de serveis socials i per les actuacions en programes transversals. Aquí és on s'estableix que les prestacions poden ser tècniques (serveis) o econòmiques; també es classificaran com a essencials (les garantides com a dret subjectiu per a tota la població que compleixi les condicions fixades) o generals (les prestacions existents dins el sistema de serveis socials que s'ofereixen subjectes a disponibilitats pressupostàries, que també n'hi hauran).

La setena base ens diu que la Llei ha de fixar la taula de prestacions tècniques i econòmiques que s'inclouen dins el sistema de serveis socials de Catalunya, diferenciant les essencials, que com deia tindran la consideració de dret subjectiu, de les altres de tipus general. Serà el Parlament de Catalunya qui fixarà, en els pressupostos anuals, la cartera de serveis socials (que inclourà totes les prestacions essencials), les condicions d'accés i les dotacions econòmiques suficients per garantir-les. Tanmateix, caldrà que la llei prevegi el període d'implantació de determinades prestacions. Aquesta cartera de serveis socials pot ser comparada amb el catàleg de prestacions sanitàries pel que fa al sistema de salut.

A l'igual que passa en el sistema de salut, un dels fonaments de la nova llei és la separació entre les funcions de finançament i les de

Els eixos fonamentals del canvi que es proposa són, pel que fa als serveis, la planificació des de les necessitats reals i no en funció de l'oferta com s'ha fet fins ara, l'establiment de xarxes de serveis de provisió o de concessió pública i la millora de l'efectivitat, del rendiment i de la qualitat.

provisió de les prestacions tècniques. La funció de finançament de les prestacions essencials correspondrà sempre a l'Administració pública (amb el copagament corresponent quan així s'estableixi), mentre que la provisió de tots aquests serveis (és a dir, qui els porta a terme) pot ser efectuada directament per gestió pública o per la iniciativa social (tercer sector) o la mercantil (en els casos en que això estigui justificat), excepte quan la Llei faci alguna restricció al respecte.

Pel que fa al finançament, contemplat a la base vuitena, s'aclareix que l'Administració ha de garantir l'accés universal i el finançament de les prestacions tècniques individuals de caràcter bàsic (informació, assessorament...); també ha de garantir el finançament del mòdul social de les

prestacions tècniques essencials, i la persona usuària contribuirà en el finançament dels mòduls complementaris al mòdul social en funció del seu nivell de renda. Es pot fixar la col·laboració de les persones usuàries en el pagament de les prestacions tècniques de serveis socials i en les despeses derivades de l'allotjament i la manutenció, d'acord amb les seves possibilitats econòmiques i sense que en cap cas ningú pugui quedar desatès per manca de recursos. D'acord amb les obligacions legals, als familiars se'ls podrà fer col·laborar, en el seu cas, en el pagament de les despeses derivades de l'allotjament i la manutenció.

Em consta que han estat diverses les consideracions fetes per les entitats i persones que han intervingut en el procés de participació en aquest apartat del finançament i que caldrà filar molt prim en aquest sentit en la tramitació parlamentària de la Llei per tal que el nou sistema esdevingui sostenible a la vegada que just i solidari.

La base novena es refereix a la Xarxa d'atenció pública de Serveis Socials, com a instrument organitzatiu i funcional, integrada per tots els serveis, centres i establiments del sistema de serveis socials de Catalunya, que hauran de ser autoritzats i acreditats per a gestionar les prestacions tècniques essencials incloses en la cartera de serveis que s'aprovi. El símil d'aquesta Xarxa en el sistema de salut seria, evidentment, la XHUP (Xarxa hospitalària d'utilització pública), si bé aquesta només integra l'atenció hospitalària o especialitzada.

La següent, la desena, estableix el model competencial i organitzatiu. És aquí on es determina que la responsabilitat pública dels serveis socials de Catalunya és del Govern de la Generalitat i de les Corporacions locals catalanes. Al Govern correspon la planificació i la coordinació

Es tracta d'oferir serveis bàsics a tota la població i, al mateix temps, prioritzar les necessitats socials de les persones i dels grups més vulnerables.

Com a motors d'aquest canvi tenim la nova Llei de serveis socials, la programació territorial de serveis, els plans d'inversions i la descentralització i reforma administrativa.

general, així com l'ordenació del sector, en col·laboració amb els ajuntaments. Les corporacions locals són les encarregades de la programació, ordenació i coordinació en el territori, que exerciran mitjançant la participació de les entitats cíviqes i socials. Es tracta així de desconcentrar i descentralitzar la gestió, com no podria ser d'altra manera.

Hi ha una base, la onzena, dedicada als professionals. La intervenció en serveis socials té un caràcter interdisciplinari i caldrà anar establint les titulacions i *ratios* de professionals mínimes per a cada territori o per a cada necessitat social, per tal d'assegurar una atenció integrada i una cobertura de serveis adequada. La recerca i la innova-

ció haurà de ser fomentada, de la mateixa manera que cal assegurar una formació adequada i continuada a tots els professionals que actuïn en els serveis socials. Una de les principals novetats de la llei serà el fet que cada persona i/o família que accedeixi a la Xarxa d'atenció pública de serveis socials tindrà dret a que li assignin un «professional de referència», que inicialment serà un treballador o una treballadora social però que pot ser un altre membre de l'equip, per tal que hi hagi una persona directament gestora de cada cas.

El repte que tenim al davant, i que comporta un canvi considerable respecte de la situació actual, és el de resoldre els problemes de les persones de manera coordinada i integrada. És per això que són les administracions les que s'han de posar d'acord i els professionals els que han de treballar de manera coordinada per tal que el ciutadà rebi l'atenció a les seves necessitats sense haver d'anar trucant d'una finestra a l'altra.

És a la base dotzena que es fa referència explícita a les entitats d'iniciativa privada i, en especial, a les d'iniciativa social (les que són sense afany de lucre). Es reconeix l'important paper d'aquestes entitats com a representants dels diferents col·lectius i com a forma d'implicació cívica en la resolució de les necessitats, com correspon a una societat activa i responsable. Així mateix, les entitats d'iniciativa social poden participar en la prestació dels serveis socials i, si compleixen els requisits necessaris, formar part de la Xarxa. També s'hi recull la funció representativa del seu sector de les diferents federacions d'entitats socials. Tanmateix cal reconèixer a totes les entitats d'iniciativa privada el dret a actuar en el camp dels serveis socials, a acreditar i homologar establiments i serveis i a presentar-se a tots els concursos que convoqui l'Admi-

nistració per a atorgar concerts de prestació de serveis.

Les bases següents, en les que no m'hi estendré, es refereixen a temes més d'organització i de coordinació: consells, taules territorials, òrgans d'avaluació, organització territorial i òrgans de participació cívica, i als sistemes d'inspecció, control i règim sancionador.

La darrera base, la dissetena, es dedica íntegrament a l'atenció a la dependència. Defensa que la dependència és una responsabilitat comuna que s'ha de finançar entre tots (no únicament les persones usuàries i les famílies afectades). Defineix la dependència com la situació en què es troben les persones que, per manca d'autonomia física, psíquica o intel·lectual, tenen necessitat d'ajut per fer les activitats habituals de la vida diària. Les prestacions per a la promoció de l'autonomia de les persones amb dependència tindran el caràcter d'essencials i s'incorporaran a la cartera de serveis socials. Pel seu finançament es compta amb l'aportació que es faci per a aquesta finalitat per part de l'Estat, a través de la llei específica que està també, en aquests moments, en procés d'elaboració.

Fins aquí aquest repàs dels eixos fonamentals del canvi que hem endegat. Un canvi considerable que necessita i requereix de la participació activa i de la implicació de tots plegats. Es tracta d'un pas endavant molt important per a la nostra societat, cap a més seguretat i més qualitat de vida per a tothom. Un gran pas per a més cohesió social i per a garantir a totes les persones una vida digna, per avançar en la solidaritat i en la justícia social. I tot això només serà possible, en un termini no massa llarg, si aquests valors i aquestes fites són assumides com a necessàries pel conjunt de la nostra societat.

