Diputació Barcelona

Sèrie **Benestar i Ciutadania** 14

# Situació dels serveis socials bàsics des de la perspectiva del treball social

Dictamen de revisió

Col·lecció **Eines**

Diputació Barcelona

Sèrie **Benestar i Ciutadania**

El document, elaborat pel Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya a petició de l'Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona, parteix de les experiències i vivències dels treballadors i treballadores socials per fer una diagnosi sobre la situació actual dels serveis socials bàsics a la demarcació de Barcelona i identificar estratègies i accions de millora per fomentar l'acompanyament, la capacitació i l'apoderament de les persones.

Amb aquesta finalitat, s'analitza l'encàrrec explícit i implícit als serveis socials bàsics, l'oferta de prestacions i la iniquitat territorial, les expectatives de la ciutadania, els professionals i les condicions de treball, el model d'intervenció social i els encàrrecs desatesos, i s'articulen un conjunt de propostes en cada un d'aquests àmbits.

Col·lecció **Eines**

Sèrie **Benestar i Ciutadania** 14

# Situació dels serveis socials bàsics des de la perspectiva del treball social

Dictamen de revisió

**Redacció del text**
Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

**Coordinació**
Gerència de Serveis de Benestar Social de la Diputació de Barcelona

1a edició: maig de 2018

© de l'edició: Diputació de Barcelona
© dels textos: els autors

Producció i edició: Gabinet de Premsa i Comunicació
de la Diputació de Barcelona

# Índex


**Presentació** 7

**Introducció** 9

**Metodologia** 11
Anàlisi i ordenació de les reflexions i debats fets des de la Comissió de SSB del TSCAT en el període 2010-2016 11
Aportacions fetes per lectors clau 13
Aportacions fetes per treballadors socials de diferents ens locals, a través de grups de discussió 13
Anàlisi bibliogràfica 14
Anàlisi legal 15

**Encàrrec explícit als serveis socials bàsics** 16
Llei de serveis socials 16

**Encàrrecs implícits als serveis socials bàsics** 19
Dificultats d'encaix entre sistemes 20
Necessitat de professionals socials als altres sistemes: una aportació valuosa 21
Les retallades accentuen la tendència a delegar competències als SSB 21

**Heterogeneïtat en l'oferta de prestacions i iniquitats territorials** 25

**Expectatives de la ciutadania** 29

**Peça clau: els professionals dels serveis socials bàsics** 31
Equips tècnics dels serveis bàsics d'atenció social 31
Altres professionals dels SSB 33
Personal auxiliar: treballadors familiars, auxiliars de la llar… 34
Personal tècnic especialitzat: psicòlegs, advocats… 35
Personal administratiu i d'atenció al públic: informadors, recepcionistes…, i comandaments 35
Personal administratiu 35
Comandaments 36
Mitjans i condicions de treball 37

**Canvis en la intervenció social** 39
La burocratització de la praxi del treball social 39
La contaminació de la relació assistencial 42
Nous moviments socials que ens interpel·len 43
Reducció de la intervenció a la dimensió individual i familiar, en detriment de la pràctica grupal i comunitària 44

**Canvis en les condicions de treball dels professionals** 46
Insatisfacció i malestar 46
Esgotament i riscos per a la salut 47
Entorn d'inseguretat i risc d'agressions 48

**Encàrrecs desatesos** 49

**Resum de conclusions** 52
A propòsit de les funcions implícites i explícites dels SSB 52
A propòsit de la iniquitat en l'atenció en funció del territori 53
A propòsit de les expectatives de la ciutadania 54
A propòsit de la peça clau: els professionals 54
A propòsit dels canvis en la intervenció social 55
A propòsit dels canvis en les condicions de treball dels professionals 56
A propòsit dels encàrrecs desatesos 57

**Propostes** 58
Definició de les polítiques socials 58
Definició dels serveis socials bàsics 59
Intervenció social 60
Intervenció social que cal rescatar 60
Recursos dels serveis socials 61
Gestió del coneixement 62

**Taula resum** 63

**Consideracions finals** 66

**Bibliografia** 67

# Presentació

Us presentem aquest Dictamen, que té l'objectiu de conèixer la realitat que viuen els serveis socials locals des del punt de vista de les experiències i reflexions dels seus professionals, que tenen un coneixement molt directe i de molt de valor sobre com funciona el sector: les condicions de treball i el model d'atenció; les necessitats, les demanades i la relació amb la ciutadania, així com els reptes que tenim actualment. Hem volgut, també, recollir les estratègies i propostes de millora que fan els professionals per a una atenció social bàsica de dret, equitativa i de qualitat.

D'aquest treball, elaborat pel Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya a petició de l'Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona, han sorgit diverses propostes de línies d'acció i de millora que caldrà analitzar per tal de promoure, des de les diferents administracions, els agents implicats i els mateixos professionals, un model d'atenció social que, com el document apunta, ha de fomentar l'acompanyament, la capacitació i l'apoderament de les persones.

Amb aquesta finalitat, s'aporten orientacions de molt d'interès, com ara la necessitat de revisar les pròpies funcions i els encàrrecs del sistema, garantir l'equitat territorial, promoure el coneixement entre la ciutadania sobre els serveis socials, revisar les ràtios i el suport i la formació als professionals, així com reforçar un model d'atenció que, més enllà de la tramitació d'ajudes econòmiques, se centri en les persones, en la prevenció i en el desenvolupament en totes les etapes de la vida.

Aquestes línies d'actuació coincideixen amb la visió que tenim a la Diputació de Barcelona i, per això, estem impulsant programes preventius com ara el Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge o les auditories energètiques, a més de reforçar actuacions com ara la formació i supervisió als professionals. Aquest Dictamen ens ajudarà a revisar programes com aquests, així com el conjunt de recursos que oferim als municipis de la demarcació de Barcelona per enfortir els serveis socials bàsics, reduir les desigualtats i promoure la cohesió social.

Amb aquest treball volem, també, reforçar l'aliança que tenim a la Diputació de Barcelona amb el Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya per generar coneixement i enfortir el sector dels serveis socials amb formació, eines metodològiques, espais i documents de reflexió i recerca, així com de debat i posicionament. I vull felicitar el treball que ha fet el Col·legi en aquesta ocasió amb un informe exhaustiu i fonamentat, a la vegada que sintètic, atractiu i que invita a la reflexió.

Espero que aquest document ajudi a obrir noves línies d'acció i de millora per oferir una atenció de qualitat a la ciutadania des del protagonisme dels professionals i el reconeixement del valor dels serveis socials locals.

Meritxell Budó i Pla
Vicepresidenta quarta i presidenta de l'Àrea d'Atenció a les Persones
Diputació de Barcelona

# Introducció

El document que teniu a les mans sorgeix d'un encàrrec de l'Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona al Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT), que consisteix a elaborar un dictamen de revisió de la situació dels serveis socials bàsics (SSB) i a formular propostes de millora.

Des del TSCAT vivim amb inquietud i preocupació la situació actual dels SSB i el seu futur. En la confecció d'aquest Dictamen, partim de la constatació de l'existència d'un malestar entre els professionals dels SSB, i també entre algunes de les persones ateses. Ens hi aproximarem per analitzar-lo, comprendre'l i, en definitiva, per poder-lo tractar.

Creiem que és un moment especialment oportú per fer balanç dels SSB, atès que coincideix amb el desè aniversari de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i de la Llei de serveis socials (LSS) de Catalunya.

Els objectius d'aquest Dictamen són:

- Elaborar una diagnosi sobre la situació actual dels SSB de la demarcació de Barcelona.
- Identificar estratègies i accions de millora per als SSB de la demarcació de Barcelona.

La particularitat d'aquest informe és que es fa des de la mirada del treball social, i des de dins del sistema. Per tant, és una anàlisi feta, en bona part, a partir d'un material sensible: les experiències i les vivències dels treballadors socials dels SSB. En aquest sentit, us trobareu amb un relat de caire qualitatiu, que parteix d'unes vivències que de vegades han estat doloroses.

Tanmateix, encara que el document assenyala les debilitats del sistema, volem defugir d'una visió victimista i mirar cap a un futur on els professionals dels SSB trobin el lloc on desenvolupar el seu potencial, el seu saber i on aportar el valor afegit de la seva praxi, orientada a les necessitats socials de les persones.

Així doncs, amb aquest informe no pretenem ser exhaustius ni categòrics, tan sols contribuir, amb una mirada complementària, a les aportacions que s'estan fent des de les administracions públiques, des del món acadèmic, des d'altres col·legis professionals[1] o des de les entitats socials. Volem contribuir al debat inajornable sobre les funcions dels SSB, des d'una visió particular, però a la vegada imprescindible.

[1] El Col·legi Oficial d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CEESC) està desenvolupant un encàrrec semblant de la Diputació de Barcelona.

Es parteix de l'anàlisi de la missió que tenen els SSB, tant d'allò que hem anomenat *explícit*, que és el que es formula a través de les diferents normatives, com d'allò que hem anomenat *implícit*, que és el que, tot i que no està recollit en cap normativa, s'acaba delegant als SSB, que ho assumeixen.

Tot seguit, analitzarem com es despleguen aquests encàrrecs en el territori, i com es concreten amb una gran variabilitat. Completarem l'anàlisi amb una revisió de les expectatives que la ciutadania diposita en els SSB.

A continuació, farem un repàs dels recursos humans de què disposen els SSB per assumir la seva missió, tot relacionant-ho amb la seva evolució.

L'anàlisi prossegueix centrant-se en els canvis que han experimentat tant la intervenció social com les condicions de treball dels professionals, sobretot arran de les transformacions en el context social dels darrers anys.

Conclourem fent un repàs d'aquelles responsabilitats assignades que d'alguna manera han quedat desateses per l'evolució que han seguit els SSB en els darrers anys.

Finalment, presentarem tot un seguit de propostes que creiem necessàries per replantejar el lloc i l'encàrrec dels SSB, així com aspectes de caire més organitzatiu.

No volem acabar aquesta introducció sense expressar el nostre agraïment a totes les persones que d'una manera o altra han contribuït que aquest informe fos possible:

A l'Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona, que ha confiat en el TSCAT per elaborar aquest treball.

A la degana del TSCAT, Núria Carrera, que en tot moment ha tingut clar que ens en sortiríem, i al personal tècnic del TSCAT, que ens ha donat tot el suport logístic amb puntualitat, eficiència i amabilitat.

Als treballadors socials que des de l'any 2010 han passat per la comissió de SSB del TSCAT i hi han aportat les seves experiències, idees i propostes. Molt especialment, a aquells que mantenen el seu compromís any rere any, amb persistència i il·lusió.

# Metodologia

> Com dèiem en la introducció, aquest informe pretén fer una aproximació diagnòstica a la situació actual dels SSB a la demarcació de Barcelona, des de la mirada del treball social.

Per elaborar aquest diagnòstic, s'han combinat diferents metodologies de caràcter qualitatiu:

- L'anàlisi i ordenació de les reflexions i debats fets des de la Comissió de SSB del TSCAT en el període 2010-2016.
- Les aportacions fetes per lectors clau.
- Les aportacions fetes per treballadors socials de diferents ens locals, a través de grups de discussió.
- L'anàlisi bibliogràfica.
- L'anàlisi legal.

## Anàlisi i ordenació de les reflexions i debats fets des de la Comissió de SSB del TSCAT en el període 2010-2016

Aquesta anàlisi parteix dels debats i de les reflexions desenvolupats, des de l'any 2010, des de la Comissió de SSB del TSCAT.

En el decurs d'aquests gairebé set anys, prop d'una cinquantena de professionals han participat en la Comissió de SSB del TSCAT. La meitat d'aquests professionals treballen a Barcelona i rodalia, mentre que l'altra meitat provenen de comarques com ara el Bages, el Maresme, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental, el Gironès i la Garrotxa.

| Comarques | Nombre de professionals |
|---|---|
| Baix Llobregat | 6 |
| Barcelonès | 20 |
| Bages | 2 |
| Maresme | 4 |

| Comarques | Nombre de professionals |
|---|---|
| Gironès | 2 |
| Garrotxa | 2 |
| Vallès Occidental | 7 |
| Vallès Oriental | 2 |
| No consta | 3 |
| **Total** | **48** |

La majoria treballen als SSB, però també hi ha alguns professionals que treballen en serveis socials especialitzats o en altres sectors, tot i que tenen una vinculació estreta amb els SSB. Si bé la majoria de participants treballen en l'atenció directa dins d'equips bàsics de serveis socials, també hi ha treballadors socials que ho fan en programes més específics, així com càrrecs directius.

Aquests treballadors socials han estat reflexionant sobre el paper dels SSB, el seu model, els objectius que se'ls encomanen, les dificultats per dur-los a terme, l'impacte de la crisi, etc. Totes aquestes reflexions han generat un saber que compta amb unes especificitats:

- Incorpora la visió del treball social.
- Sorgeix de la pràctica directa i del coneixement des de dins i a fons dels SSB.
- Combina la mirada de professionals que desenvolupen diferents rols dins els SSB: treballadors socials generalistes, treballadors socials semiespecialitzats, directives…
- Genera una perspectiva global sobre el conjunt dels SSB, a la vegada que té en compte la seva heterogeneïtat, en funció de les dimensions i la diversitat del territori.

Aquest Dictamen es basa, doncs, en aquest saber, i parteix de la síntesi i ordenació de les anàlisis efectuades i plasmades en diferents documents elaborats en el decurs d'aquests anys:

- Dictamen sobre la renda mínima d'inserció (RMI).
- Dictamen sobre pobresa energètica.
- Comunicacions en jornades o congressos.
- Compareixences al Parlament de Catalunya.
- Decàleg sobre els SSB.
- Aportacions al model de SSB de la Generalitat de Catalunya.
- Conclusions de jornades de reflexió i tallers.

A partir de l'ordenació dels continguts recollits en aquesta documentació, s'ha elaborat un esborrany, que s'ha sotmès a revisió per part de lectors clau.

## Aportacions fetes per lectors clau

El primer esborrany del Dictamen s'ha passat a diferents lectors que hem considerat clau per la seva expertesa en l'àmbit dels SSB. Concretament, hem buscat supervisors i responsables de SSB, així com membres d'altres comissions del TSCAT.

S'ha recollit la devolutiva dels lectors clau, i les seves aportacions s'han incorporat a l'informe.

| Perfil | Nombre de lectors |
|---|---|
| Supervisors | 4 |
| Responsables SSB | 6 |
| Membres comissions TSCAT | 3 |
| **Total** | **13** |

## Aportacions fetes per treballadors socials de diferents ens locals, a través de grups de discussió

S'han portat a terme quatre grups de discussió que han permès recollir aportacions de professionals de diferents ens locals.

| Grup de discussió | Nombre de participants | Data |
|---|---|---|
| Comissions del TSCAT: salut, dependència, infància, treball social comunitari | 6 | 02/02/2017 |
| Comissió de SSB. Grup 1 | 8 | 25/02/2017 |
| Comissió de SSB. Grup 2 | 8 | 25/02/2017 |
| Treballadors socials de la demarcació de Barcelona | 7 | 02/03/2017 |
| **Total** | **29** | |

Els participants provenen de comarques com ara:

| Comarca | Nombre de professionals |
|---|---|
| Barcelonès | 10 |
| Maresme | 5 |

| | |
|---|---|
| Vallès Occidental | 5 |
| Vallès Oriental | 4 |
| Baix Llobregat | 1 |
| Pallars Jussà | 2 |
| Gironès | 1 |
| No consta | 1 |
| **Total** | **29** |

Pel que fa als anys d'experiència als SSB,[2] ens trobem amb la distribució següent:

| Anys d'experiència | Nombre de professionals |
|---|---|
| De 5 a 10 | 5 |
| D'11 a 20 | 10 |
| De 21 a 30 | 5 |
| Més de 31 | 1 |
| No consta | 2 |
| **Total** | **23** |

Observem que els professionals que han fet les seves aportacions a través dels grups de discussió tenen diversos graus d'experiència als SSB, i que tots hi treballen des de fa més de cinc anys.

## Anàlisi bibliogràfica

Tot i que no és la font principal en la qual basem aquest informe, s'ha consultat bibliografia pròpia de l'àmbit dels serveis socials i de la intervenció social, per complementar i contrastar algunes de les idees que hi recollim.

[2] No comptabilitzem els sis professionals que han participat en el grup de discussió de comissions del TSCAT, perquè treballen en altres àmbits.

## Anàlisi legal

S'ha fet una anàlisi de les diferents normatives que regulen els SSB, o que, tot i que regulen altres àmbits, inclouen disposicions que els afecten, i que actualment són vigents:

- Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.
- Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.
- Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.
- Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.
- Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

# Encàrrec explícit als serveis socials bàsics

> Quan parlem de l'encàrrec explícit que tenen els serveis socials bàsics, ens referim sobretot a aquelles funcions que se'ls assignen en les diferents normatives que els regulen.

Malgrat la indefinició dels serveis socials en les normes bàsiques, com ara la Constitució espanyola o l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les funcions dels SSB es concreten en diverses lleis específiques.

## Llei de serveis socials

La norma bàsica que actualment regula els serveis socials a Catalunya és la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS). És sobretot a partir d'aquesta norma que en aquest informe analitzem els SSB.

La LSS defineix (art. 16) els SSB com el primer nivell del sistema públic de serveis socials, que es caracteritza per:

- Oferir la garantia de més proximitat als usuaris i als àmbits familiar i social.
- Tenir un caràcter polivalent, comunitari i preventiu.
- Fomentar l'autonomia de les persones perquè visquin dignament, atenent les diferents situacions de necessitat.
- Donar respostes en l'àmbit propi de la convivència i la relació dels destinataris dels serveis.
- Organitzar-se territorialment.
- Comptar amb un equip multidisciplinari per fomentar el treball i la metodologia interdisciplinaris, integrat pels professionals necessaris per al compliment de les seves funcions, amb l'estructura directiva i de suport tècnic i administratiu que s'estableixi per reglament.
- Incloure diferents serveis com ara:
  - els equips bàsics,
  - els serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència,
  - els serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents.

D'altra banda, se'n concreten les funcions (art. 17), que a efectes analítics hem agrupat en diferents blocs:

**Estudi, anàlisi i diagnòstic**

- Detecció de les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària.
- Valoració i diagnòstic social i educatiu de les situacions de necessitat social.

**Intervenció social i educativa**

- Informació, orientació i assessorament (sobre drets, recursos i actuacions socials).
- Programa individual d'atenció a la dependència.
- Suport a la unitat familiar o de convivència.
- Actuacions preventives i tractament social o socioeducatiu.
- Intervenció en nuclis familiars en situació de risc social, especialment amb menors.
- Protocols de prevenció i atenció als maltractaments (col·lectius més vulnerables). Mesures d'inserció social, laboral i educativa.
- Projectes comunitaris i programes transversals orientats a la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc.

**Gestió de serveis propis**

- Serveis d'ajuda a domicili. Teleassistència.
- Centres oberts.

**Gestió de prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal**

- Urgència social.
- Altres que li siguin atribuïdes.

**Relació amb altres serveis i entitats**

- Orientació de l'accés als serveis socials especialitzats.
- Coordinació amb: serveis socials especialitzats, altres sistemes de benestar social, entitats del món associatiu i de l'àmbit dels serveis socials.
- Informació, a petició de jutges i fiscals, sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials.

Cal destacar que no es fa esment específic de la gestió de la renda mínima d'inserció (RMI),[3] que des de la seva creació l'any 1990 s'ha gestionat des dels SSB, i ha suposat una part gens negligible de les funcions dels tècnics dels equips bàsics d'atenció social.

[3] La RMI és una prestació de la Generalitat de Catalunya a la qual s'accedeix des dels SSB, que són els encarregats d'elaborar el pla de treball amb el nucli de convivència, fer-ne el seguiment i avaluar-lo.

Observem, doncs, com la diversitat i el gran abast d'aquestes funcions donen compte de la complexitat dels SSB, una complexitat invisible, però que tenyeix la majoria de les intervencions.

Al marge d'aquesta Llei específica, en els nou anys que han transcorregut des de la seva promulgació, no s'ha aprovat cap reglament que en desenvolupi l'ordenació dels SSB, més enllà de l'aprovació, a través dels respectius decrets,[4] de dues carteres de serveis socials, els anys 2008 i 2010, la darrera de les quals s'hauria d'haver actualitzat el 2012. La manca de desenvolupament normatiu que en detalli l'aplicació operativa propicia que la LSS s'interpreti de diferents maneres, i s'acabi concretant amb molta heterogeneïtat en el mosaic d'ens locals que gestionen els SSB.

A la vegada, altres lleis i normes de caràcter sectorial afegeixen funcions als SSB, amb la característica que aquests nous encàrrecs no van mai acompanyats dels recursos necessaris per tal de poder-les assumir sense soscavar la resta de funcions establertes a la LSS. En el quadre següent es recullen algunes d'aquestes lleis:

- Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.
- Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.
- Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.
- Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.
- Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.[5]

Constatem, doncs, un encàrrec dispers en diferents normatives, poc clar, confús, d'un gran abast i, per tant, de maneig complex. La diversificació i la dispersió de funcions dificulta que els professionals dels SSB puguin treballar des de l'òptica de la globalitat de les persones: cada nova funció exigeix certa especialització i, per tant, una major complexitat dels coneixements que els són necessaris.

[4] Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la cartera de serveis socials 2008-2009, i Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la cartera de serveis socials 2010-2011.

[5] Es tracta de la primera norma que preveu la dotació específica de recursos per als serveis socials bàsics, que estableix que: «El Govern ha d'habilitar els recursos pertinents, per mitjà dels contractes programa de serveis socials, per complir les obligacions derivades d'aquesta Llei, amb la incorporació als equips de serveis socials bàsics d'un perfil professional específic» (disposició addicional dotzena). Tanmateix, en el moment de redactar aquest document encara no se sap com ni quan es concretarà aquesta disposició.

# Encàrrecs implícits als serveis socials bàsics

> La delegació de competències als serveis socials bàsics.
> Un llegat que ve de lluny.

Tradicionalment hi ha hagut una tendència que des d'altres sistemes (salut, educació, habitatge, ocupació…) es dipositi en els SSB la responsabilitat de resoldre qüestions que ells no poden atendre, o que consideren que no responen a les seves funcions.

D'aquesta manera, els SSB han assumit accions o recursos necessaris, que es podrien haver atès des dels altres sistemes. Tot seguit, en detallem alguns exemples:

**Salut**

- Prestacions econòmiques per pagar medicaments, ulleres o tractaments odontològics.
- Subvenció de neteges de xoc i desinfeccions en habitatges insalubres.

**Ocupació**

- Prestacions econòmiques per a transport per a activitats formatives o de recerca de feina.
- Serveis prelaborals per capacitar persones en situació d'exclusió social que volen inserir-se laboralment, però que no encaixen amb els programes d'ocupació.

**Habitatge**

- Avançament de prestacions econòmiques que pertoquen a altres administracions, però que es resolen amb molta lentitud i no arriben a temps (ajuts per al lloguer, reallotjament a través de la mesa d'emergència…).
- Elaboració d'informes de risc d'exclusió residencial amb barems purament econòmics.

**Educació**

- Complementació d'ajuts escolars quan les beques d'educació no arriben a tothom, són insuficients per cobrir tota la despesa o no es resolen a temps.
- Prestacions econòmiques per a activitats de lleure i extraescolars.

- Prestacions econòmiques per a activitats que s'organitzen des de les escoles,[6] com ara colònies o natació, però que han de ser costejades per les famílies.

**Serveis**

- Transport per accedir a serveis especialitzats com ara centres de dia socials per a persones amb dependència, centres ocupacionals per a persones amb discapacitat, etc.

Així doncs, gran part de les prestacions econòmiques que es gestionen des dels SSB són per a conceptes que no queden recollits en les seves competències,[7] les prestacions econòmiques d'urgència social, destinades a cobrir necessitats de subsistència com ara l'alimentació, la roba o l'allotjament.

## Dificultats d'encaix entre sistemes

Els serveis socials han estat definits al llarg del temps de manera escassa, ambigua, contradictòria i confusa, de manera que no s'ha aconseguit dibuixar-ne els límits d'una manera clara. Això consolida la idea que en els SSB hi cap tot. No en va, en el Congrés de Serveis Socials Bàsics (2014) els tres principals conferenciants ens van llençar preguntes en aquesta línia: la doctora M. Jesús Úriz es preguntava «de què no s'ocupen els serveis socials?», el doctor Fernando Fantova ens plantejava que havíem de renunciar a ser «totòlegs» i, en la mateixa línia, la doctora Begoña Roman ens empenyia a «pensar què deixem de fer».

En canvi, la resta d'àmbits de protecció social ha tingut i té més clares les seves funcions i els seus límits. Aquesta acotació, sumada al desconeixement de les tasques i el funcionament dels SSB, provoca moltes vegades la il·lusió o l'expectativa que tot allò que no s'ha pogut resoldre des de l'àmbit d'intervenció propi es podrà resoldre des dels SSB. La urgència i la impotència que senten molts professionals que aborden situacions socials complexes deriven cap a una necessitat i exigència de «solució» cap a un servei aliè, i es demana una espècie de «solució màgica» als SSB. Tanmateix, de vegades no s'obté la resposta que s'espera. Al mateix temps, els professionals dels SSB poden viure aquestes demandes externes com una càrrega afegida i com una interferència, sobretot quan arriben en forma d'exigència i sense tenir en compte les limitacions dels SSB. Això dificulta des de tots els serveis la perspectiva de pensar-se com a complementaris dins d'un treball integrat en xarxa. A més a més, cal tenir present que els diferents sistemes ope-

[6] Des d'Educació es consideren activitats optatives, però suposa una vulneració del principi d'igualtat d'oportunitats per a aquells infants que no hi poden accedir per motius econòmics.

[7] Les prestacions econòmiques d'urgència social tenen per finalitat atendre situacions de necessitats puntuals, urgents i bàsiques, de subsistència, com ara l'alimentació, la roba i l'allotjament, i es financen amb càrrec als pressupostos de les entitats locals, d'acord amb les competències que tenen en l'àmbit dels serveis socials bàsics (art. 30 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic; Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la cartera de serveis socials 2010-2011).

ren amb lògiques particulars. Així doncs, cada sistema té una cultura professional pròpia, un determinat reconeixement, uns *tempos*, depèn d'una administració diferent, o s'articula territorialment amb diferents àrees que no coincideixen.

A la vegada, no es compta amb una planificació coordinada entre els diferents sistemes. Això pot comportar que, de vegades, no s'assoleixi entre ells la confluència que seria desitjable per atendre les persones de manera integral, efectiva i transformadora.

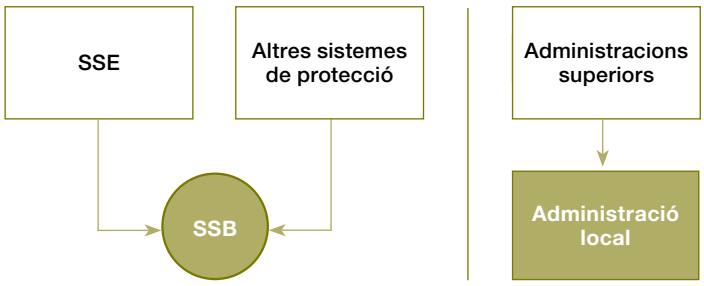
## Necessitat de professionals socials als altres sistemes: una aportació valuosa

Cal tenir present que la presència de professionals socials en els altres sistemes és, si no gairebé testimonial, força millorable. Això comporta que no sempre puguin assumir la intervenció social necessària, o gestionar directament l'accés a recursos que depenen dels SSB municipals. D'aquesta manera, quan els professionals d'aquests altres sistemes identifiquen necessitats socials que dificulten l'èxit de les intervencions pròpies —sanitàries, educatives, d'allotjament— sovint han de recórrer als professionals dels SSB, ja sigui per facilitar l'accés a determinats recursos socials o per desenvolupar una intervenció social, amb independència de si des dels SSB es coneix o no el cas.

Cada vegada es fa més evident que cal més mirada i acció social en els altres sistemes, com ara el de salut, educació o habitatge, per garantir l'èxit de les seves intervencions. Convé aprofundir en l'anàlisi d'aquesta necessitat i en el debat sobre si l'ampliació necessària de professionals socials s'ha de fer integrant-los dins els altres sistemes, o a costa de fer créixer els SSB, o amb models mixtos que permetin assegurar un encaix ben articulat i fluid entre els diferents sistemes.

## Les retallades accentuen la tendència a delegar competències als SSB

Sigui com sigui, tradicionalment, els SSB han assumit de manera implícita el paper de calaix de sastre, d'últim recurs, tendència que s'ha aguditzat amb la crisi i les retallades en els diferents sistemes de protecció. Així doncs, quan els altres sistemes han quedat coixos en recursos o intervenció social, han delegat l'atenció d'aquestes necessitats al sistema de serveis socials, la qual cosa ha contribuït, juntament amb altres factors, al seu col·lapse.



D'aquesta manera, més enllà de les funcions assignades per la legislació als SSB, podem identificar certes delegacions *de facto*.

D'una banda, les que es produeixen dins del mateix sistema de serveis socials: dels serveis socials especialitzats als bàsics; i de l'altra, les que provenen d'altres sistemes (educació, salut, habitatge…).

Pel que fa al sistema de serveis socials, observem com retallades en recursos que depenen d'administracions superiors, com ara la renda mínima d'inserció, els centres d'acollida per a infants i els centres residencials d'acció educativa (CRAE), o els recursos residencials per a les persones amb dependència, empenyen els ens locals a incrementar recursos propis:

- Si l'accés a places residencials queda interromput, o s'allarga molt en el temps, les persones que necessiten aquest recurs han de rebre una atenció alternativa a través dels serveis d'ajuda a domicili, o alguns ens locals s'han de plantejar oferir ajuts econòmics per fer front al pagament d'una residència.
- Si no hi ha suficient oferta de places en centres d'acollida per a infants, les situacions de desemparament s'han de continuar atenent des dels SSB, intensificant la intervenció dels serveis bàsics d'atenció social (SBAS), els centres oberts i/o els serveis d'atenció domiciliària. Aquesta substitució pot resultar insuficient davant d'un desemparament, de manera que s'acaben sostenint situacions greus amb pedaços.
- Amb la retallada de la RMI l'any 2011, se'n restringeix l'accés. D'aquesta manera, els ajuntaments i consells comarcals es veuen obligats a incrementar recursos en prestacions econòmiques d'urgència, o a crear nous dispositius com ara els bancs d'aliments. *De facto* es trasllada l'atenció de la pobresa al món local,[8] i es dona per fet que els SSB atendran les necessitats bàsiques de la població sense recursos. No s'ha d'oblidar, tanmateix, que les prestacions econòmiques d'urgència social estan regulades com a puntuals i no garantides (subjectes a crèdits pressupostaris disponibles).

  Malgrat aquesta definició, a través d'aquestes prestacions s'assumeix l'atenció de situacions que acaben esdevenint cròniques, de llarga durada, amb recursos pensats per a situacions agudes i puntuals. D'aquesta manera, aquestes prestacions que s'havien concebut com a residuals passen a ser molt esteses.

Aquest nou context ens obliga a fer una nova reflexió sobre si el model de SSB-SSE (o la relació entre ambdós) ha de continuar sent la mateixa.

D'altra banda, es constata que les polítiques que es fan en altres àmbits, i les febleses i la reducció de recursos d'altres sistemes de protecció social afecten els SSB, ja que sovint s'hi adrecen les persones afectades:

[8] També es delega part de l'atenció a la pobresa a les entitats socials, sense tenir en compte que no estan esteses a tot el territori, ni atenen amb les mateixes garanties a tot arreu (als llocs petits, si hi són presents, acostumen a funcionar en exclusiva a base de voluntaris).

- Si la reforma laboral es tradueix en contractes precaris, els treballadors pobres es veuen empesos a demanar suport econòmic als SSB per cobrir les seves necessitats bàsiques.
- Si el sistema sanitari redueix prestacions com ara medicaments, transport sanitari o durada dels ingressos hospitalaris, es requereix als SSB que aportin ajuts per pagar medicaments, transport sanitari, o que atenguin a través dels serveis d'ajuda a domicili les persones que han sortit d'alta hospitalària amb necessitat de cures importants.
- Si el sistema d'educació no disposa de prou recursos per oferir beques de menjador, llibres o transport, s'espera que des dels SSB es complementi amb recursos propis aquesta necessitat. Si hi ha infants que no poden accedir a activitats extraescolars, es demana la col·laboració dels SSB.
- Si les polítiques d'habitatge permeten que les famílies perdin la seva llar, i el sistema d'habitatge no disposa de prou recursos o no està suficientment articulat, es canalitzen les necessitats d'habitatge cap als SSB. Molt concretament, s'encarrega la gestió de les mesures per atendre la pobresa energètica als SSB.

En els darrers anys, la delegació de noves tasques, sovint amb terminis d'implementació immediats, ha estat una constant als SSB. Això ha exigit als professionals oferir respostes ràpides, sense la capacitat de reflexió i de reorganització que aquesta atenció requeria. A més, cada àmbit que fa una nova comesa als SSB no té la visió global de les tasques que ja s'han encomanat prèviament des d'altres sectors.

D'aquesta manera, els SSB acullen com poden les persones i famílies que han estat expulsades d'altres sistemes de protecció social, tot i que no disposen dels recursos addicionals per atendre-les de manera efectiva i adequada. Acaben fent una funció substitutòria, agreujada per la inadequació entre els recursos disponibles i la complexitat de les necessitats a atendre. Com a conseqüència, s'estén l'opinió, tant per part de professionals d'altres serveis com de les persones ateses, que els SSB no funcionen.

Així doncs, la crisi ha propiciat que es consolidi el model dels SSB com a calaix de sastre, com a sistema subsidiari de la resta de sistemes, i que es configuri cada vegada més com a últim recurs, que fins i tot opera més enllà del que Sarasa *et al.* (2001) van anomenar *última xarxa*, la qual cosa fa que el seu paper es dilueixi com a porta d'entrada al sistema de serveis socials i es desatenguin funcions preventives i promotores de vincles que els són pròpies.

Fernando Fantova (2015, pàg. 109) ho il·lustra amb la metàfora dels SSB com a cotxe escombra que va recollint com pot les conseqüències de les males polítiques i les retallades en altres àmbits (habitatge, formació i ocupació, garantia d'ingressos, cobertura sanitària…), tot el que la política en el seu conjunt va deixant desprotegit:

> Parece que se sobreentiende que los servicios sociales son una especie de camión escoba, de modo que podrían ocuparse de cualquier asunto en tanto en cuanto el resto de ámbitos sectoriales hubiera fracasado en el cumplimiento de su finalidad

> (o las personas hubieran fracasado en ellos). Cabría suponer entonces que, si el resto de políticas sectoriales o ámbitos de actividad protegieran y promovieran eficazmente su objeto (o las personas se ajustaran a la oferta de dichas políticas o ámbitos), los servicios sociales serían innecesarios.

Si la precipitació —encara que no sempre regulada— de funcions d'administracions superiors a l'administració local i d'altres sistemes al sistema de serveis socials no va acompanyada dels recursos necessaris per assumir aquests encàrrecs, es produeix el que podríem qualificar de certa desvirtuació del principi de subsidiarietat, recollit en l'article 5 de la LSS, que es basa en la idea que la millor resposta a les necessitats dels ciutadans és la que es dona des de la proximitat. Els ens locals s'han abocat a atendre les necessitats socials de la ciutadania, ja que per la proximitat que hi tenen no la poden desatendre, i perquè hi estan fermament compromesos. No obstant això, cal avaluar els efectes que això suposa per a la qualitat i l'impacte dels SSB, i en la vulneració dels drets socials, quan s'han d'atendre més persones amb necessitats bàsiques descobertes, i amb situacions més greus, amb menys recursos garantits.

Dues últimes reflexions per acabar aquest capítol. D'una banda, els professionals del sistema de salut assenyalen que hi ha recursos o tràmits que haurien de poder gestionar directament, per evitar que les persones hagin de fer un itinerari per diferents serveis, en moments especialment delicats, de crisi, i haver d'explicar el mateix a diferents professionals. I de l'altra, es constata cert moviment invers: algunes funcions que històricament han desenvolupat els SSB han anat quedant desplaçades per nous encàrrecs, com ara tasques educatives o de mediació, que acaben sent assumides per altres departaments.

# Heterogeneïtat en l'oferta de prestacions i iniquitats territorials

> En matèria de serveis socials, els municipis tenen la competència, entre d'altres, d'establir els centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics i de complir-ne les funcions pròpies (art. 31, LSS).

Es tracta d'una competència peculiar, atès que la prestació dels SSB ve definida pel marc normatiu que ja hem repassat, i teòricament deixa poc marge per a l'autonomia local. Tanmateix, si bé les directrius normatives assenyalen uns mínims a partir dels quals els governs locals poden adaptar la prestació dels serveis a les particularitats del territori i de la població, a la pràctica les variacions es donen, fins i tot, en la prestació bàsica i obligatòria dels serveis.

Ho veiem en les prestacions que la cartera de serveis socials estableix com a garantides per a la ciutadania, però que no s'ofereixen en tots els ens locals, malgrat tenir-ne l'obligació:

- Servei bàsic d'atenció social.
- Serveis d'atenció domiciliària.
- Serveis residencials d'estada limitada.
- Servei de menjador social.
- Serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents: centre obert.
- Serveis de suport als serveis socials bàsics.
- Prestacions econòmiques d'urgència social.

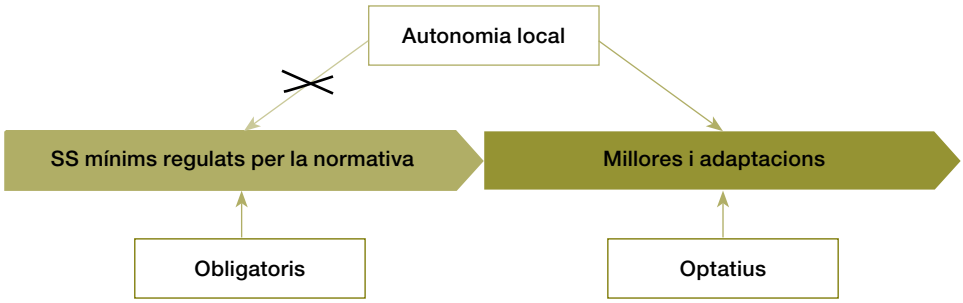
Els professionals sovint manifesten dificultats perquè els responsables polítics o altres càrrecs clau dels ens locals entenguin i assumeixin les obligacions que implica la competència en matèria de SSB. Eventualment, es pot donar el cas que sotmetin a debat si s'ha de prestar o no un servei, malgrat que en tinguin el deure, perquè s'interpreta la competència en matèria de SSB com una potestat, més que com una obligació.

A més a més, la cartera de serveis socials és poc concreta en molts aspectes i en deixa massa a la interpretació de voluntats polítiques o lectures tècniques. A tall d'exemple, en el servei d'ajuda a domicili, prestació de servei garantida, s'indica: «Es disposarà de

professionals suficients en nombre i perfil per a la prestació del servei»,[9] sense concretar-ne, per tant, la ràtio.

Les competències en matèria de SSB no poden estar subjectes a interpretacions ni a voluntats polítiques ni tècniques. Es fa palesa la necessitat de concretar més el contingut dels serveis de la cartera de serveis socials i delimitar més els criteris d'obligatorietat en la seva prestació per a tots els ens locals, per posar-los a l'abast de tota la ciutadania i en tot el territori.

Els SSB definits a la cartera s'han de trobar en tot el territori amb uns mínims comuns d'obligat compliment per tots els ens locals, i, per tant, a l'abast de tota la ciutadania. En aquesta definició de mínims, no tindrien marge per decidir si ofereixen o no aquests serveis, en virtut del principi de l'autonomia local. El marge d'autonomia dels ens locals s'orientaria a la millora i adaptació dels serveis a les característiques del territori i la població, o a la creació de respostes innovadores.




No obstant això, ens trobem amb una gran variabilitat a l'hora d'oferir aquests serveis entre els diferents ens locals, que es concreta en els fets següents:

- No totes les prestacions establertes a la cartera de serveis socials com a garantides per a la ciutadania estan desplegades en tot el territori. Serveis com ara els residencials d'estada limitada, els menjadors socials, els centres oberts, o fins i tot les prestacions econòmiques d'urgència social, no es troben a l'abast de tota la població. En funció del lloc de residència, sobretot si parlem de l'àmbit rural o de municipis petits, alguns d'aquests recursos són difícils d'implantar.
  - En els municipis més petits és relativament habitual que s'assigni als serveis socials la gestió d'altres àmbits com ara habitatge, igualtat, ciutadania, participació ciutadana, etc., a costa de desatendre les funcions pròpies dels SSB.
  - Els recursos més estesos poden oferir-se amb diferents models, que no sempre responen a les necessitats o peculiaritats del territori. A tall d'exemple, trobem que:
    - Els serveis d'atenció domiciliària poden oferir-se amb uns criteris d'accés més o menys flexibles, amb diferents intensitats, amb copagament o sense.

[9] Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la cartera de serveis socials 2010-2011.

  - Les prestacions econòmiques d'urgència social poden variar en els conceptes que inclouen, els barems per accedir-hi, les intensitats i les durades.
  - El protocol establert a la Llei 24/2015 per evitar els talls de subministraments no s'aplica de la mateixa manera en tot el territori, depenent dels recursos humans disponibles.
- La ubicació, variable en el territori, dels diferents serveis socials pot beneficiar o desfavorir determinades orientacions en la intervenció. Per exemple, la ubicació dels SSB en un CAP de salut pot afavorir la coordinació sociosanitària; compartir espais amb joventut pot afavorir certes intervencions amb joves; amb ocupació, pot millorar les intervencions conjuntes amb persones aturades… A la vegada, l'especial atenció en un tipus d'intervenció pot comportar certa desatenció d'altres necessitats o problemàtiques. Per tant, la ubicació dels SSB no és mai neutra i condiciona la intervenció que s'oferirà.

D'aquesta manera, constatem que les respostes dels SSB municipals són heterogènies, i depenen de variables com ara l'estat de les finances de cada consistori, la sensibilitat i l'orientació política de cada govern local, les orientacions tècniques, la dispersió del territori o les necessitats socials de cada localitat, com ara la gravetat de l'impacte de la crisi econòmica (taxes d'atur…).

Així doncs, l'accés i el gaudi dels diferents serveis i prestacions bàsics, que per llei han d'estar garantits per a tota la ciutadania, no es fan en termes d'igualtat, ja que el municipi de residència de la persona determina quins serveis i prestacions rebrà, i les condicions d'accés (particularitats socials de cada territori, diferents requisits, intensitats, copagaments, tràmits, etc.).

A tall d'exemple, professionals de salut que actuen en un territori que comprèn SSB de diferents ens locals assenyalen que han de tenir en compte, a l'hora d'atendre les persones, de quin municipi són, per saber si, per exemple, podran accedir o no a un SAD, si hauran de pagar o no, o si el tràmit serà ràpid o feixuc.

Constatem, d'aquesta manera, que el sistema de serveis socials no garanteix l'equitat a l'hora d'atendre les mateixes necessitats, atès que situacions semblants acaben rebent respostes diferents en funció del lloc on els pertoqui ser ateses. Aquesta emergència d'iniquitats ens hauria de posar en alerta. Tot i que som conscients que des del sistema de serveis socials és difícil complir amb la missió que li atorga la LSS pel que fa a «fer efectiva la justícia social (art. 1), eliminar situacions d'injustícia social (preàmbul III) i afavorir la igualtat efectiva eliminant discriminacions i lluitant contra l'estigmatització (art. 4)», com a mínim hauríem de vetllar per evitar que el sistema mateix sigui generador de desigualtats.

Convindria estudiar, com a anàlisi interessant, i posar en valor, quins factors han confluït en alguns ens locals que han aconseguit desenvolupar SSB potents i de qualitat. D'entrada, ens sembla que la dimensió del territori i de l'ens local condiciona la viabilitat d'assumir-ne la missió. En els ens de dimensions més reduïdes, es disposa de menys

recursos, menys estructura i massa crítica de professionals per poder assumir adequadament les funcions de planificació, avaluació, desenvolupament de projectes, organització dels serveis, etc. També es reben més interferències dels polítics locals, d'altres professionals o d'altres agents socials, que qüestionen la pràctica professional.

Cal tenir en compte que, com a conseqüència del minifundisme de l'administració municipal (Serra, 2008), els SSB es troben dispersos en diferents àrees bàsiques de serveis socials i cadascuna d'elles depèn d'un ens local diferent, de manera que es treballa força aïlladament.

A més, com que no s'ha desenvolupat un model de SSB,[10] des de diferents ens locals s'esmercen esforços en paral·lel per planificar, crear els mateixos recursos, idear protocols, barems i circuits similars, assimilar i aplicar els nous encàrrecs, avaluar, malbaratant i desaprofitant, en conjunt, esforços i talent que, organitzats de manera més concentrada, permetrien fer avançar més els SSB.

Les àrees bàsiques de serveis socials esdevenen illes, i els seus professionals es troben isolats dins del seu àmbit territorial, perdent energies i hores de treball en aspectes que es podrien homogeneïtzar i així poder posar més dedicació a un treball en xarxa que permetés ampliar la mirada comunitària i de treball social, i no tant de gestors de recursos i prestacions.

Davant les dificultats d'invertir temps en planificació i organització, els municipis petits de vegades copien models d'intervenció dels grans o projectes que tal vegada no han estat contrastats, o que potser no són viables traslladats a altres territoris o organitzacions.

D'altra banda, es constata el desplegament d'una xarxa complementària, que, si bé pot suposar millores en termes de proximitat, agilitat, rapidesa en l'atenció i major eficàcia i eficiència si es treballa de manera coordinada amb els SSB, altres vegades funciona de manera paral·lela i al marge dels SSB.

Aquesta xarxa es concreta en la creació de recursos per part d'entitats socials (bancs d'aliments, menjadors socials, programes d'atenció a la infància…). A la vegada, s'han creat i desplegat nous serveis, com ara els serveis d'integració en família extensa (SIFE), el servei d'orientació i acompanyament a la família (SOAF) i els serveis d'acompanyament a la família amb necessitats específiques (SAFE), amb unes funcions que poden solapar-se amb les dels SSB. No obstant això, tot i que sovint atenen les mateixes famílies, no sempre es fa de manera coordinada.

Això genera certa dispersió de la intervenció. A més, el desplegament territorial d'aquesta xarxa és desigual. Així doncs, a les zones rurals no acostumen a arribar aquests serveis, de manera que s'accentua la iniquitat en l'atenció a les necessitats socials.

---

[10] L'octubre de 2015, el Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat de Catalunya va publicar el *Model de serveis socials bàsics de Catalunya* (col·lecció Eines, 22) i el *Model de desenvolupament del servei bàsic d'atenció social* (SBAS) (col·lecció Eines, 23). Tanmateix, tot i que actualment s'està treballant en el desplegament normatiu d'aquest model, queda un llarg camí per recórrer per fer-lo efectiu, i val a dir que bona part dels professionals de l'atenció directa no el coneixen.

# Expectatives de la ciutadania

> Al marge de l'encàrrec explícit i implícit que s'adreça als SSB, i de com es tradueix en cada ens local, els SSB han de gestionar les expectatives que hi dipositen les persones ateses i la ciutadania en general.

Es constata que la població té una idea força parcial i reduccionista dels SSB, ja que són vistos com a simples dispensadors i generadors de recursos econòmics, de manera que les demandes i les expectatives vers els SSB estan sobretot relacionades amb l'obtenció de prestacions econòmiques. Des d'aquesta mirada, per algunes persones el concepte ampli i complex d'*ajuda* equival —i es redueix— al concepte simple i acotat de *diners*.

Tanmateix, per a moltes persones els SSB són l'última o l'única porta que pot estar oberta. Sovint s'hi adrecen quan la seva situació ja està molt deteriorada, quan és difícilment reversible, i són contenidors d'una gran desesperança i d'un gran patiment de les famílies.

Ens trobem amb un perfil de població atesa considerat propi dels SSB. Són persones i famílies en situació d'exclusió social, que presenten, a la vegada, diferents tipus de dificultats o necessitats:

- De manca d'autonomia: relacionades amb la dependència funcional o social, amb la salut (malalties físiques o mentals, addiccions).
- De l'àmbit relacional: relacionals o d'integració social, relacionades amb la xarxa de suport social, que pot ser inexistent, insuficient o inadequada.
- Materials i instrumentals: de subsistència.

Es tracta de situacions d'alta complexitat, que requereixen una intervenció de molt llarga durada, i que acostumen a qualificar-se com a cronificades.

A més, la crisi econòmica ha comportat que un nou perfil de persones arribi amb una demanda de cobertura de les seves necessitats vitals bàsiques. Es tracta de persones amb treballs precaris, o expulsades del mercat laboral, que han exhaurit el dret a rebre prestacions econòmiques de l'àmbit d'ocupació, o que, tot i que són perceptores de prestacions o subsidis, aquests són insuficients per atendre les seves necessitats de subsistència.

D'altra banda, bona part de les persones que tenen dret a acollir-se a la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència (LAPAD) també responen a

un perfil nou de població que té unes expectatives dels SSB que moltes vegades no encaixen amb les respostes que hi troben. De vegades, aquestes expectatives estan validades per la derivació d'un altre professional que no coneix els límits o les possibilitats dels SSB, o fins i tot per algunes campanyes publicitàries (les que es difonen a la televisió pública catalana sobre la pobresa energètica en podrien ser un exemple).

En els ens locals més petits, on hi ha molta proximitat entre els responsables polítics i la ciutadania, s'identifiquen dinàmiques que també poden distorsionar les expectatives del ciutadà. Així doncs, quan el ciutadà s'adreça en primera instància al polític, de vegades pot interpretar que se li oferiran unes respostes que un cop feta la valoració tècnica no són possibles.

Una mirada àmplia a la realitat en la qual estem tots immersos podria ser part de l'explicació: les polítiques socials tenen més visibilitat que mai, i això genera una elevada pressió ciutadana —individual o col·lectiva— vers els responsables polítics locals. Se senten interpel·lats a resoldre situacions molt complexes, tot i que la solució a vegades estigui lluny de les possibilitats locals d'actuació. Des de la seva voluntat d'oferir una resposta, traslladen aquesta pressió als professionals i a les direccions dels SSB que, alhora, es veuen forçats a intervenir de vegades en desacord entre els seus criteris i el seu saber tècnic.

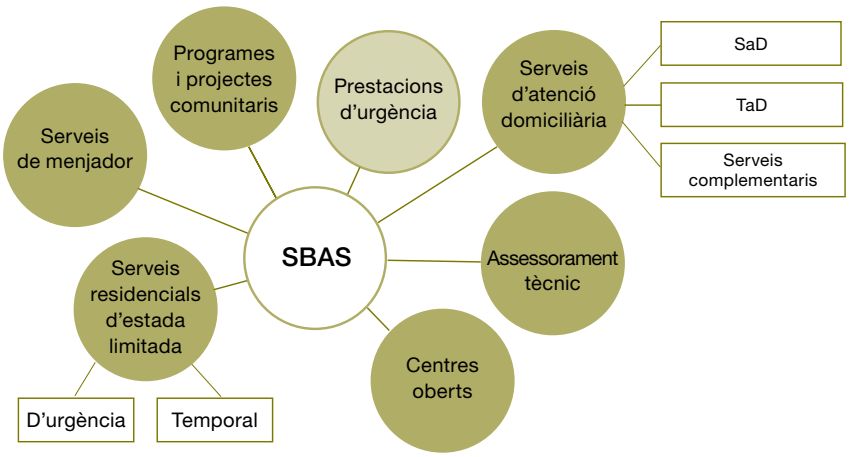
Aquesta pressió ocasiona malestar i dilemes ètics perquè de vegades demana un temps de dedicació que desequilibra o atura altres tasques, o posa en dubte l'equitat en l'atenció en totes les circumstàncies.

La diversificació de perfils de persones i famílies que actualment són ateses pels SSB requeriria establir, també, diferents tipus i intensitats d'intervenció, així com flexibilitzar i adaptar les respostes. I com a aspecte molt positiu, podem destacar que l'arribada de nous perfils de població als SSB ha servit per reduir la seva càrrega estigmatitzant i per visibilitzar-los com a serveis universals.

# Peça clau: els professionals dels serveis socials bàsics

## Equips tècnics dels serveis bàsics d'atenció social

La cartera de serveis socials defineix els serveis bàsics d'atenció social (SBAS) com el «conjunt organitzat i coordinat d'accions professionals, integrat per equips tècnics, amb l'objectiu de millorar el benestar social i afavorir la integració de les persones». A la pràctica, els SBAS s'han configurat com el pal de paller del conjunt dels SSB.




La disposició addicional segona de la LSS (2007), així com la cartera de serveis socials, estableix que els professionals que constitueixen els SBAS són els treballadors socials i els educadors socials, i se'n concreten les ràtios en tres treballadors socials i dos educadors socials per cada 15.000 habitants.

Pel que fa a les ràtios de professionals, observem el següent:

### Ràtios vigents desfasades

Les ràtios previstes en la LSS (2007), i encara vigents gairebé deu anys més tard, estaven pensades per a la realitat de principis dels anys 2000, i havien de permetre als SSB complir els objectius d'universalitat, garantir els drets subjectius i oferir una atenció de qualitat. Tot i que en el seu moment van suposar un salt important pel que fa a la dotació de

recursos humans dels SSB,[11] en cap cas aquesta dotació no estava pensada per atendre les necessitats socials que emergeixen amb posterioritat a l'aprovació de la LSS:

- La implantació de la LAPAD, a partir del 2007-2008, comporta l'emergència de moltes situacions de gran dependència que no eren conegudes pels SSB. L'entrada recent de l'atenció al Grau I suma un volum d'atenció extraordinària inabordable per als professionals d'atenció a la dependència si es volen garantir terminis raonables.
- L'esclat de la crisi econòmica a partir del 2008 suposa que als SSB hi arriben més i noves demandes, més i nous ciutadans, més i noves exigències, la majoria de gran complexitat i urgència.
- L'aprovació de la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA) l'any 2010 també suposa l'assignació de més competències i responsabilitats als SSB en la protecció a la infància en situació de risc social, sense que s'acompanyi de més recursos per fer-les efectives amb prou garanties.
- La Llei 24/2015 sobre habitatge i pobresa energètica assigna tasques que demanen molta dedicació als SSB, i que s'han de dur a terme amb uns terminis molt breus de temps.

Així doncs, malgrat l'augment exponencial de persones ateses pels SSB, i l'aprovació de normatives que els han assignat noves tasques, aquestes ràtios no s'han modificat, i avui dia resulten absolutament insuficients, de manera que, amb més dotació que mai, els SSB es troben més col·lapsats que mai.

**Criteri d'establiment de les ràtios inadequat i incomplet**

Aquestes ràtios s'estableixen tan sols a partir del criteri del nombre d'habitants de cada municipi o comarca, sense tenir en compte les característiques del territori i de la població atesa. Així doncs, indicadors que poden incidir molt en les necessitats de la població, com ara la taxa d'atur, la d'envelliment o la d'immigració, ara com ara no es tenen en compte. Tampoc no es consideren aspectes relacionats amb la dispersió o concentració de la població, que afecten la capacitat de resposta dels ens locals.[12]

**Ràtios com a estàndard de mínims**

Les ràtios són un estàndard de mínims, tot i que en alguns ens locals es poden interpretar com un estàndard de màxims. En aquest sentit, malgrat que tenir la dotació que correspon segons les ràtios no permeti atendre adequadament totes les demandes, en alguns ens locals es desestimen les peticions d'ampliar els equips de professionals, amb l'argument que ja es compleixen les ràtios.

[11] Una ràtio que millora considerablement respecte de la que establia el Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària: dos assistents socials/diplomats en treball social i un educador social per cada 20.000 habitants (equivalents a 1,5 TS i 0,75 ES per cada 15.000 habitants).

[12] Cal dir que el contracte programa 2016-2019 per a la coordinació, la cooperació i la col·laboració entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ens locals en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i polítiques d'igualtat preveu la revisió d'aquests criteris a partir de l'any 2019.

**Ràtios vigents que no es compleixen a tots els ens locals**

Malgrat que han passat més de nou anys des de l'establiment d'aquestes ràtios, no s'han arribat a assolir en tot el territori. Les restriccions en la contractació pública dels darrers anys han dificultat encara més aquesta obligació, així com els retards en els pagaments per part de la Generalitat de Catalunya.

D'altra banda, altres situacions menys evidents poden incidir directament en la deficient cobertura de les ràtios de professionals, com ara:

- La no substitució del personal que està de baixa o absent per altres motius, les suplències amb retard o amb una jornada laboral inferior a la del treballador substituït. Aquest fet implica que els professionals s'hagin de fer càrrec d'un augment de volum de feina inassumible, que moltes vegades els porta a una situació límit.
- La conciliació familiar (en un col·lectiu professional majoritàriament femení i en edat de criança) que no preveu cobrir les reduccions de jornada.
- La delegació de funcions impròpies de les dels SSB als tècnics dels SBAS. Especialment en els municipis més petits, s'observa que, de vegades, es delega als tècnics de serveis socials encàrrecs corresponents a altres àrees com ara educació, sanitat, habitatge, ocupació, joventut, cultura…, o també per desenvolupar funcions pròpies d'altres nivells del sistema de serveis socials, com per exemple per delegar-los tasques pròpies dels referents de dependència.
- L'assignació de funcions de direcció a tècnics que es computen dins les ràtios, malgrat que això redueixi la capacitat d'atenció directa a la ciutadania.

És de summa importància complir les ràtios sense excepcions, i revisar-les a l'alça en virtut de particularitats que afegeixen complexitat al territori.

D'altra banda, la distribució de funcions entre treballadors socials i educadors socials varia segons el territori. La LSS enuncia les funcions dels SSB en general, sense diferenciar les que assumiran uns professionals o altres. Tanmateix, quan es refereix al professional de referència[13] estableix que habitualment ha de ser un treballador o treballadora social dels SSB (art. 26, LSS).

A la pràctica, es constata que, de vegades, la distribució de funcions entre treballadors socials i educadors socials genera discrepàncies i conflictes en alguns equips.

## Altres professionals dels SSB

A part dels treballadors socials i els educadors socials, figures professionals troncals, als SSB hi podem trobar altres perfils professionals:

[13] La Llei de serveis socials estableix el dret a tenir assignat un professional de referència que sigui l'interlocutor principal i que vetlli per la coherència, la coordinació amb els altres sistemes de benestar i la globalitat del procés d'atenció, i canviar, si escau, de professional de referència, d'acord amb les possibilitats de l'àrea bàsica de serveis socials (art. 9.***e***).

- Personal auxiliar: treballadors familiars, auxiliars de la llar…
- Personal tècnic especialitzat: psicòlegs, advocats…
- Personal administratiu i d'atenció al públic: informadors, recepcionistes…
- Comandaments.

## Personal auxiliar: treballadors familiars, auxiliars de la llar...

En els darrers anys, hem assistit a la reducció, fins a la quasi desaparició, de la figura del treballador familiar dins dels equips de SSB. Efectivament, el creixement dels serveis d'atenció domiciliària, en bona part com a conseqüència de la implantació de la LAPAD, ha anat lligat a l'externalització de la seva gestió.

Les funcions dels serveis d'atenció domiciliària poden classificar-se en dos grans blocs: l'atenció personal i l'atenció socioeducativa.

L'atenció personal se centra en el suport o manteniment de les activitats de la vida diària bàsiques (AVDB) —control d'esfínters, alimentació, mobilitat, higiene personal, deambulació, roba o transferències— o instrumentals (AVDI) —comunicació, maneig dels diners, ús del transport, realització de les tasques de la llar, maneig de la medicació… Aquest tipus de tasques, ben definibles, es poden prestar a través del personal de les empreses contractades pels ens locals a través dels corresponents processos de licitació pública.

L'atenció a través dels SAD també permet desenvolupar el tractament socioeducatiu intensiu en el medi habitual de les persones ateses, és a dir, a casa seva. Aquest tractament és necessari en moltes situacions d'especial vulnerabilitat o de risc social, com ara aquelles en què es troben persones grans soles, sense suport familiar ni xarxa social, persones amb problemes de salut mental, en situació de dependència sobrevinguda, amb malalties terminals, en situació de negligència o maltractament per part dels cuidadors, o també els infants en risc social, com a mesura per evitar una separació de la seva família.

Tot sovint es tracta de persones que no tenen consciència de la seva problemàtica, i que en conseqüència no demanen ajuda. Fins i tot de vegades rebutgen la intervenció dels SBAS. La intervenció dels treballadors familiars contribueix decisivament en la fase d'apropament a aquestes persones, que sovint ha de ser ràpida i intensiva, un cop es detecta la situació.

També és crucial el paper dels treballadors familiars en l'execució d'una part del pla d'intervenció, el que té a veure amb la vida quotidiana, el treball d'hàbits relacionats amb la salut, les habilitats socials bàsiques… A la vegada, han de col·laborar en el seu disseny i revisió.

En situacions de persones grans o infants desatesos pels seus cuidadors, els treballadors familiars esdevenen els ulls dels tècnics en el domicili. Això vol dir que fan una tasca d'observació i de detecció de situacions que requereixen efectuar una intervenció urgent, com ara accelerar procediments de protecció si es confirma un maltractament.

Amb l'externalització del SAD, moltes vegades aquests professionals no poden tenir contacte directe amb el treballador social del SBAS referent del cas, de manera que no

és viable comptar amb ell en la intervenció social amb les famílies en situació de risc social. D'aquesta manera, s'ha perdut un professional clau i s'han reduït les possibilitats d'intervenció des del mateix SBAS.

### Personal tècnic especialitzat: psicòlegs, advocats...

Aquests perfils s'engloben en el que a la cartera de serveis socials es recull com a serveis d'assessorament tècnic d'atenció social. El més habitual és trobar les figures del psicòleg i de l'advocat, que tant assessoren els tècnics dels SBAS, com atenen puntualment alguns dels seus usuaris. Així doncs, el psicòleg aporta coneixements en qüestions relacionades amb la salut mental, les relacions familiars dificultoses, la violència familiar, etc. Per la seva banda, l'advocat aporta coneixements especialitzats sobre problemes legals diversos, per exemple, relacionats amb divorcis, custòdia de fills, habitatge, causes penals, modificacions de la capacitat d'obrar, etc.

Tanmateix, i malgrat l'evident necessitat d'aquests perfils professionals i la regulació que les estableix, no es troben en tots els ens locals. D'altra banda, moltes vegades, aquestes figures no acaben d'estar integrades als equips bàsics de serveis socials, perquè tenen una dedicació a temps parcial i/o no formen part de la plantilla dels ens locals, de manera que el suport que poden oferir als tècnics dels SBAS és puntual i esporàdic.

### Personal administratiu i d'atenció al públic: informadors, recepcionistes..., i comandaments

La LSS, en la definició dels SSB, preveu que aquests han de comptar amb l'estructura directiva i de suport tècnic i administratiu que s'estableixi per reglament (art. 16.2), desenvolupament que no s'ha efectuat fins al moment actual.

A més, es considera el suport administratiu com una mesura de suport i protecció per als professionals de serveis socials, que ha de facilitar complir la seva tasca professional amb eficàcia i eficiència (art. 45.5).

No obstant això, i a diferència dels equips bàsics, en què, com hem vist, la normativa estableix unes ràtios, i el seu cost ve finançat en bona part per la Generalitat de Catalunya, en el cas del personal administratiu i directiu la normativa no en regula les ràtios.

D'altra banda, es preveu que el cost del suport administratiu i directiu va a càrrec dels ens locals, és a dir que no es rep finançament extern per tenir dotació d'aquests perfils professionals (art. 62.3).

### Personal administratiu

Pel que fa al personal administratiu, observem que aquestes figures són més presents en els municipis de dimensions més grans, mentre que en els ens locals petits tenen poca presència o no existeixen. Si bé els ens locals van fer un gran esforç per assolir les ràtios

de personal tècnic, i entre 2008 i 2010 es va visibilitzar un creixement important dels SBAS en nombre de treballadors socials i educadors socials, aquest augment de tècnics no sempre ha anat acompanyat d'una ampliació de personal de suport administratiu.

D'altra banda, veiem com la burocratització dels SSB i l'especialització en tràmits d'accés a prestacions i serveis genera molta feina de caràcter administratiu. D'aquesta manera, els tècnics poden sobrecarregar-se de tasques administratives que no els pertoquen i que prenen temps al desenvolupament de les funcions pròpiament tècniques, d'intervenció social i educativa, i les poden arribar a desvirtuar. Finalment, que els tècnics hagin d'assumir un volum important de tasques administratives n'encareix el cost.

D'altra banda, no sempre es compta amb personal de recepció i informació, que atengui les persones que arriben al servei i filtrin les seves demandes, gestionin l'agenda de visites dels tècnics o que facin atenció telefònica. En aquest sentit, ho il·lustra un comandament d'un consell comarcal:

> Els administratius són una figura clau dels serveis socials, no només com a figura d'ajuda, sinó per la qualitat que dona el fet que algú agafi el telèfon mentre un treballador social (TS) fa una entrevista. Pot semblar prehistòric, però aquesta situació es dona.

Cal tenir en compte que el personal de recepció i informació és el que acull en primera instància les persones que s'adrecen als SSB, i de la qualitat d'aquesta atenció depèn en bona mesura la imatge que els usuaris es fan dels SSB i la relació que hi estableixen.

En el Dictamen del TSCAT (2016) sobre la implantació de la Llei 24/2015 de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica s'evidencia que en aquells ens locals que compten amb més personal administratiu que assumeix bona part del procediment per rebre i cursar les sol·licituds d'emissió dels informes de risc d'exclusió residencial acaben garantint millor el dret dels ciutadans reconegut en aquesta Llei. En els municipis petits, que no compten amb suport administratiu i tot el procediment recau en els tècnics, hi ha més dificultats per garantir aquests mateixos drets.

## Comandaments

Pel que fa als comandaments, es constata que en els ens locals grans hi ha prou massa crítica de tècnics perquè es pugui desplegar una estructura de comandaments. Així doncs, es pot trobar des de la figura que dirigeix el conjunt dels SSB fins als comandaments especialitzats en la direcció d'un servei o programa específic (directors de SBAS, coordinadors de serveis d'atenció domiciliària, de programes d'atenció a la infància, etc.).

En canvi, en els municipis de dimensions més reduïdes, un únic càrrec ha d'aglutinar i desenvolupar les mateixes funcions que en els grans municipis es distribueixen

entre diferents comandaments. A la vegada, és freqüent que rebin múltiples encàrrecs dispersos que poden anar més enllà de les competències dels SSB.

Tot sovint, en els municipis petits les funcions de direcció recauen com una tasca més en algun tècnic que també ha de fer atenció directa. De vegades, aquesta responsabilitat no és reconeguda formalment, de manera que s'assigna més responsabilitat a un tècnic sense la compensació econòmica corresponent.

Això dificulta, entre d'altres, poder anar repensant la feina, poder fer estudis i diagnòstics del territori, planificar i avaluar, innovar, poder implementar noves propostes, donar a conèixer millor els SSB…

## Mitjans i condicions de treball

En general, es constata una manca d'estabilitat en les plantilles. En territoris especialment complexos, o en institucions amb condicions laborals precàries, es pot produir una rotació constant de professionals, que dificulta desenvolupar intervencions a mitjà-llarg termini, vincular-se al territori i a la seva xarxa social. Si els professionals novells no troben un coixí prou ampli de professionals amb experiència, també es poden trobar amb dificultats per aprendre i desenvolupar el seu rol.

Segons es recull en els grups de discussió, s'identifiquen diferències en les retribucions o condicions de treball que poden generar malestar. D'una banda, es constaten diferències importants en les retribucions i condicions de treball entre diferents ens locals, i de l'altra, també es detecten diferències que depenen de si el tècnic de qualsevol dels SSB és contractat directament per l'ens local o a través d'una empresa o entitat contractada per l'ens local. En aquest sentit, professionals que fan feines semblants poden rebre sous dispars.

Els greuges comparatius poden generar molt malestar entre els professionals que es troben amb pitjors condicions de treball. La mobilitat dels professionals que cerquen una feina amb millors condicions pot provocar dinàmiques d'inestabilitat en alguns equips o serveis que poden acabar afectant la qualitat en la intervenció social.

Els espais de treball també afecten la qualitat de les intervencions. En alguns SSB no es compta amb unes condicions adients per als professionals, com ara que cada treballador disposi d'una taula pròpia amb un ordinador i un telèfon. Altres mancances en les dependències, com ara no disposar d'una sala d'espera o d'uns despatxos aïllats adequadament, poden comportar mancances greus com ara que no s'asseguri la intimitat de les persones ateses.

Els espais tot sovint no estan adaptats per poder fer intervencions que vagin més enllà de les entrevistes individuals i no afavoreixen les accions de caire grupal o col·lectiu.

També cal fer esment de la feblesa dels sistemes d'informació, que no han aconseguit desenvolupar-se com seria necessari. D'una banda, les aplicacions informàtiques que els tècnics tenen al seu abast són poc àgils en la introducció de dades i poc flexibles. No totes permeten recollir la gran diversitat d'actuacions que es desenvolupen des dels SSB,

ni s'adapten a la velocitat en què apareixen noves tasques. El fet de no comptar amb un mateix sistema d'informació comú per a totes les àrees bàsiques de serveis socials obstaculitza obtenir dades semblants de tot el territori, la qual cosa dificulta les anàlisis globals, amb visió de conjunt del sistema.

A més, la interconnexió de les aplicacions dels SSB amb les d'altres sistemes d'atenció, com ara les de salut o habitatge, encara és una utopia. Aquesta connexió permetria compartir informacions bàsiques que agilitzarien l'atenció de les persones des dels diferents sistemes.

# Canvis en la intervenció social

> Tal com hem exposat fins ara, com a conseqüència de comptar amb una infradotació de personal tècnic, que sovint no compta amb el suport administratiu necessari, constatem que els professionals es troben sobrecarregats per atendre l'augment dels mandats de la legislació vigent i l'increment d'usuaris que han suposat la crisi econòmica i la LAPAD.

Tot això es tradueix en canvis en la intervenció social i en les condicions de treball dels professionals, que trasbalsen el caràcter dels SSB.

Pel que fa als canvis en la intervenció social, destaquem els següents:

- La burocratització de la praxi del treball social.
- La contaminació de la relació assistencial.
- La reducció de la intervenció a la dimensió individual i familiar, en detriment de la pràctica grupal i comunitària.

## La burocratització de la praxi del treball social

Hem vist com, amb la crisi econòmica, s'ha delegat l'atenció a la pobresa als SSB. Això implica la recepció d'una allau de demandes de caire econòmic i material, que sovint van associades a problemàtiques personals o socials importants (violència, problemes en les relacions familiars, negligències vers els infants, malalties mentals…), però de vegades també les amaguen.

No obstant això, davant la impossibilitat d'atendre totes les necessitats, s'ha acabat prioritzant l'atenció a través de prestacions econòmiques d'urgència social, ajuts en espècie o de beneficis diversos, i s'ha deixat de banda l'atenció d'altres necessitats de caire més psicosocial o socioeducatiu.

Recordem, a més, que l'encàrrec de validar l'accés a diferents prestacions o beneficis va més enllà dels propis de l'àmbit dels serveis socials (ajuts d'urgència, menjadors socials, acolliment residencial…), ja que també prové de diferents departaments de la Generalitat de Catalunya: Empresa i Ocupació, Habitatge, Consum, etc. (Ginesta, 2014).

En paral·lel, assistim a la fragmentació del concepte de *pobresa*. Ara parlem de pobresa energètica, pobresa infantil, pobresa farmacèutica, vulnerabilitat alimentària…

Tot i que a efectes d'anàlisi i comprensió aquesta segmentació pot ser adient, a efectes d'intervenció suposa la proliferació de «microajuts» puntuals, parcials, insuficients, mancats de coherència global, abocats a una intervenció parcialitzada davant d'unes necessitats complexes, i que genera ineficàcies i ineficiències que caldria estudiar més a fons.

Ineficàcies, perquè les ajudes existents no resolen la totalitat de les necessitats de les famílies, ni tan sols les materials, ni per tot el temps que perduren aquestes necessitats.

Ineficiències, perquè la dispersió dels ajuts suposa uns costos de gestió elevats: el procediment d'avaluacions varia segons el tipus d'ajut, el procediment administratiu és feixuc, el suport administratiu és insuficient o inexistent (amb el corresponent sobrecost si els tràmits administratius els han de fer els tècnics), els suports informàtics sovint són molt millorables… A més, obliga les famílies a estar constantment presentant sol·licituds i documentació, i a sotmetre's a controls una vegada rere l'altra.

Com que predominen les demandes relacionades amb les necessitats bàsiques, i davant d'uns ciutadans cada vegada més exigents i que reclamen solucions immediates a situacions molt greus i deteriorades, els professionals s'acaben especialitzant a atendre-les, i s'imposa la lògica de la demanda (Pelegrí, 2010), amb una orientació purament reactiva (demanda-resposta), una intervenció compulsiva, una atenció en quantitat, més que no pas en qualitat (Ginesta, 2011).

I dins aquesta lògica, s'acaba imposant el model tramitador. Ara els professionals, sobretot, s'han de dedicar a comprovar que les persones que demanen ajuda compleixin els requisits i els criteris d'accés a les diferents prestacions, limitant-se cada cop més a fer de comprovadors de mitjans —anticipant-se a la competència que estableix la LRSAL—,[14] que ocupa bona part del seu temps i energies.

Es constata, també, que els barems per accedir a diferents ajudes econòmiques poden ser molt dispars entre ells. Per exemple, el llindar per accedir a una beca de menjador és molt més alt que el que permet accedir als beneficis de la Llei 24/2015 en relació amb la pobresa energètica. Així, una família pot beneficiar-se dels segons, però a la vegada no obtenir una beca de menjador per als seus fills.

Alguns professionals refereixen que ara la major part del temps que dura una entrevista es dedica a parlar de factures, i deixen de poder escoltar i atendre altres necessitats i problemàtiques de tipus psicosocial, relacional, educatiu… També deixen de treballar en relació amb la implicació i les responsabilitats de les persones en la resolució de les seves necessitats. Des d'aquest enfocament, es contribueix més a perpetuar les necessitats en el temps i, per tant, la dependència de les famílies dels SSB, quan del que es tractaria és de treballar a favor de la seva autonomia.

Cal qüestionar-se si, quan es tracta d'acreditar una situació econòmica, és necessari que aquesta valoració la facin els tècnics dels SSB. D'una banda, aquests tipus de valoracions no requereixen un professional especialista en l'àmbit social, sinó en l'àmbit economicoadministratiu, i de l'altra, sovint des dels ens locals no es disposa dels mitjans

[14] Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

per comprovar adequadament les dades econòmiques de les famílies, i són aquestes les que han d'acreditar documentalment la seva situació. Els criteris que s'apliquen a l'hora de considerar els ingressos poden variar d'un municipi a un altre pel que fa a concepte, període… Tampoc no es tenen criteris homogenis sobre si s'ha de tenir en compte l'economia submergida o com s'ha de tractar. En definitiva, es tracta d'una tasca que no es pot assegurar que es dugui a terme amb prou garanties, i que probablement seria més ben gestionada des d'altres organismes com ara l'Administració d'Hisenda o una futura Agència de Protecció Social. Cal dir que, actualment, la Generalitat de Catalunya té accés telemàtic a tota la informació econòmica de les famílies, de manera que aquestes valoracions serien més fiables si es fessin des de l'Administració autonòmica.

Veiem, doncs, com la pràctica professional es va tornant:

*a*) Reactiva, assistencialista i pal·liativa, ja que no s'adreça a les causes dels problemes ni es fa un abordatge preventiu, sinó només a una part de les conseqüències.
*b*) Miop i parcial, ja que es perd de vista la globalitat de les situacions que afecten les persones ateses.
*c*) Rígida i estereotipada, ja que se substitueix la metodologia d'intervenció social i educativa per barems, protocols i circuits d'atenció.

Així doncs, cada cop és més difícil poder plantejar intervencions socials i educatives de qualitat, i que tinguin en compte l'atenció a la persona des d'una perspectiva integral.

Atendre des de la lògica de la demanda comporta també el risc de pèrdua del caràcter preventiu dels SSB (art. 16 LSS), que es concretaria en la desatenció de casos de desprotecció social que, sovint per la pròpia situació personal i social, no demanen ajuda als SSB. Parlem sobretot d'infants, persones grans, persones amb trastorns mentals, amb discapacitat o dependència en situació d'abandonament o víctimes de maltractaments. Per protegir-les, cal assegurar que es pot fer un bon treball de detecció, que passa per treballar braç a braç amb altres serveis com ara els escolars, els de salut o els cossos policials. La pressió de la demanda, doncs, acaba prenent temps i dedicació per atendre els casos que necessiten protecció i no en fan demanda.

En conclusió, constatem que l'especificitat i el valor afegit que poden aportar les professions socials corren el risc de diluir-se, davant d'aquesta tendència disgregadora que empeny a donar respostes unidimensionals davant de necessitats multidimensionals, i que ha convertit els SSB en una gestoria de serveis i prestacions. Per tant, considerem que el capital humà dels serveis socials està desaprofitat, i que hauria i podria dedicar-se a funcions de més valor afegit (Ginesta, 2014). Segons GRITS, 2016, p. 177:

> El treball social i els seus professionals es troben immersos en un procés complex, accelerat per la crisi, que comporta canvis en l'assignació de tasques i recursos. En aquest paisatge en moviment, els professionals estan sotmesos a una demanda crei-

xent tant per part dels usuaris com de les administracions. Aquesta és potser la més evident de les dificultats per exercir el treball social actualment.

La consolidació d'aquesta pràctica saturada i reactiva, i la manca d'espais que permetin als professionals reflexionar sobre el que està passant, sobre la seva intervenció i com promoure el vincle per poder establir relacions efectives d'ajuda, els aboca a parcialitzar cada vegada més la seva mirada sobre els problemes socials. També els condueix a una pràctica encarcarada, que no facilita desenvolupar noves respostes, i que obvia que, més enllà del dret a accedir a serveis i prestacions, els ciutadans també tenen dret a rebre una atenció social i educativa de qualitat, orientada a l'apoderament de la persona i a la promoció de la vida digna i lliure.

## La contaminació de la relació assistencial

L'altre gran canvi pel que fa a la intervenció social és l'exhauriment del paradigma de l'ajut econòmic com a eina de treball, de la prestació econòmica vinculada a una contraprestació en forma de pla de millora o de realització d'algunes mesures per a la capacitació personal. Si bé aquest model va ser possible i va tenir sentit en un altre moment, els canvis que la crisi ha implicat per als sistemes de protecció social l'han deixat fora de joc per dos motius.

D'una banda, no hi ha mesures per a tothom que rep ajudes econòmiques, ni té sentit condicionar el dret a una prestació per cobrir necessitats bàsiques al compliment d'unes mesures inexistents o inadequades.

I de l'altra, el fet que no es puguin garantir les prestacions per cobrir les necessitats bàsiques, i complir els requisits per accedir-hi, condiciona la implicació de les persones en propostes d'intervenció social.

A més, les retallades en els sistemes de protecció social s'han produït en un context en què legalment s'havia configurat un model de sistema de serveis socials basat en els drets dels ciutadans. A banda dels seus efectes pràctics —desatenció de les necessitats més bàsiques de les persones—, aquestes retallades han repercutit clarament sobre la relació de confiança entre el professional i la persona atesa.

El ciutadà es mostra insatisfet i indignat perquè l'administració no li ofereix el que li ha promès, desconfia del sistema i, per extensió, també dels professionals dels SSB, convertits en els missatgers de les males notícies, ja que són la cara visible i els elements més accessibles del sistema. Al ciutadà se li fa difícil distingir entre les decisions polítiques que l'afecten i les intervencions dels professionals.

A més, de vegades no es transmet als professionals a temps i amb prou claredat la informació dels canvis en les polítiques, de manera que queden en fals davant les persones que atenen, més si tenim en compte que una de les principals funcions dels SSB és oferir informació, orientació i assessorament a les persones en relació amb els drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés (art. 17.*b* LSS).

Així doncs, des d'aquesta desconfiança no es pot construir una relació d'ajuda transformadora, un bon vincle que permeti desenvolupar funcions d'acompanyament, fomentar processos de millora i oportunitats, promocionar l'autonomia i la responsabilitat, millorar les relacions familiars, interpersonals i socials. Amb la generació d'aquesta desconfiança es toca, doncs, el moll de l'os de la intervenció social, i es deixa els professionals en un escenari on fer un bon treball social és un afany de vegades impossible.

D'altra banda, cada vegada més s'estén una opinió pública que qüestiona la justícia del repartiment dels recursos, que sospita de l'ús fraudulent de determinats serveis o prestacions, que considera que els treballadors socials no controlen prou bé la destinació dels ajuts que gestionen, i es converteixen, d'aquesta manera, en còmplices del suposat frau (Ginesta, 2011).

En canvi, el fet de treballar directament amb les persones i de conèixer-les en el seu dia a dia permet que siguin els primers que detecten, i tracten en conseqüència, possibles situacions fraudulentes. Els treballadors socials s'han caracteritzat sempre per fer una gestió responsable i sostenible dels recursos. Les seves intervencions sempre tenen en compte la responsabilització i el compromís de les persones ateses en la resolució de les seves problemàtiques i en la millora de la comunitat. Tot i així, s'observa una intensificació de l'encàrrec del control d'aquest frau, que alimenta la desconfiança en la relació assistencial, i pot arribar a contaminar la mirada del professional, si cau en la lògica de la presumpció de frau. Aquestes tasques de control dificulten la creació del vincle entre el treballador social i l'usuari, i fan gairebé impossible l'abordatge d'altres aspectes fonamentals de desenvolupament personal i social de les persones ateses.

## Nous moviments socials que ens interpel·len

El treball social, al llarg de la seva història, ha estat promotor de canvis. Aquest és un dels seus compromisos. Els moviments socials han estat un aliat necessari, imprescindible, complementari i promogut moltes vegades des del treball social, agrupant ciutadania amb dificultats comunes o impulsant embrions de noves associacions.

Durant els darrers anys, apareixen moviments organitzats protagonistes de noves revolucions del sistema, que n'assenyalen la incapacitat per atendre necessitats i garantir els drets bàsics. La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) n'és un cas paradigmàtic. Els treballadors socials s'han de ressituar en una relació que no sempre els ha estat fàcil, que els interpel·la, i no és estrany que se sentin impotents davant les exigències que se'ls plantegen. Alguns membres d'aquests moviments han confós les dificultats del sistema amb els professionals del treball social, i s'han arribat a produir situacions violentes i de demandes impossibles que incomoden doblement per la seva paradoxa: de vegades s'han rebut amenaces d'algú amb qui es comparteixen anàlisis, propòsits, mirada crítica i responsabilitat de canvi.

El treball social només pot créixer amb el compromís polític. Aquí la PAH i qualsevol altre *lobby* ha de mantenir una responsabilitat complementària, o fins i tot ser-ne un

aliat. El treball social pot ser a dins —des d'un compromís personal— o pot estar al costat —des d'un compromís professional.

Com tota relació, aquesta també és circular, i caldrà que totes dues parts reenfoquin la mirada en allò que els és comú: la defensa dels drets de les persones. Només d'aquesta manera deixarem d'estar atrapats per una visió reduïda que confon la part amb el tot. Tant dels uns com dels altres.

## Reducció de la intervenció a la dimensió individual i familiar, en detriment de la pràctica grupal i comunitària

Com s'ha assenyalat anteriorment, els SSB es veuen empesos a ser cada cop més reactius i assistencials, i a centrar-se en l'individu i la família, en detriment de la prevenció i la intervenció comunitària.

Amb aquest enfocament es posa més èmfasi en els aspectes individuals dels problemes socials i s'obvia l'anàlisi de la seva dimensió estructural, de les condicions socials i comunitàries dels individus i els nuclis familiars: s'estudia i treballa poc perquè en un territori determinat les persones, les famílies i els col·lectius de diferent condició tinguin els punts de suport necessaris per desplegar els seus projectes vitals. D'aquesta manera, s'assumeix que qui ha de canviar és l'individu, per aconseguir la seva inserció en la societat, malgrat l'esterilitat de tractar exclusivament en el pla individual els problemes que tenen un origen social (Barbero, 2011).

Tanmateix, cal recordar que la LSS estableix com un dels seus principis rectors que «les polítiques de serveis socials han d'actuar sobre les causes dels problemes socials i han de prioritzar les accions preventives i l'enfocament comunitari de les intervencions socials» (art. 5. *h*, LSS).

Tenint en compte la situació de crisi global, resulta poc escaient plantejar que les polítiques de serveis socials puguin actuar sobre les causes dels problemes socials, quan poques vegades poden anar més enllà de les actuacions assistencialistes.

A més, a la pràctica, els SSB s'han organitzat més aviat per afavorir la perspectiva individual per sobre de la comunitària.

És necessari, doncs, plantejar-se diferents qüestions, com ara quina ha de ser l'organització dels SSB perquè sigui possible un enfocament comunitari de l'acció social, o com es poden construir respostes d'organització col·lectiva des dels SSB o en col·laboració amb altres agents (Comissió de Treball Social Comunitari del TSCAT, 2016).

D'altra banda, hi ha una necessitat de formació respecte d'aquesta intervenció —grupal i comunitària—, així com una manca de recursos i de reconeixement institucional. També fa falta tenir en compte altres qüestions més pràctiques, com ara la necessitat de revisar la flexibilitat horària que requereix aquest tipus d'intervenció.

Tanmateix, no podem dir que les intervencions comunitàries hagin desaparegut. Més aviat s'han desplaçat des dels SSB cap a altres àrees de creació posterior (Ciutadania, Diversitat, Polítiques de Gènere, Participació Ciutadana…), s'han segmentat dels SSB

amb la creació dels plans de desenvolupament comunitari o plans locals d'inclusió social, o se n'ha delegat la gestió i implementació a entitats privades. Aquest moviment també ha comportat certa especialització dels professionals, de manera que l'atenció individual i la comunitària han tendit a col·locar-se en compartiments estancs, sovint poc comunicats (Ginesta, 2014).

Actualment, des dels SSB es fa un gran esforç per treballar en xarxa entre professionals de diferents serveis públics i altres entitats del territori. Tanmateix, el treball comunitari continua sent un repte pendent. Perquè el treball comunitari passi a ser una realitat en els equips de SSB, cal donar a les iniciatives de coordinació i treball en xarxa una orientació comunitària, de generació de noves respostes creatives a les necessitats del territori; treballar de manera col·laborativa amb els diferents membres de la comunitat (veïns, entitats, moviments socials i serveis); promoure la participació dels ciutadans en les intervencions públiques al territori, i fer de catalitzadors perquè els veïns s'autoorganitzin i col·laborin per la millora de la qualitat del seu entorn (Comissió de Treball Social Comunitari del TSCAT, 2016).

# Canvis en les condicions de treball dels professionals

A més dels canvis en la intervenció social, volem fer referència als canvis en les condicions de treball dels professionals, que es plasmen en:

- Insatisfacció i malestar.
- Esgotament i riscos per a la salut.
- Entorn d'inseguretat i risc d'agressions.

## Insatisfacció i malestar

La divergència, de vegades abismal, entre com els professionals defineixen i entenen el treball social i com són vistos i entesos per la ciutadania i pels responsables polítics genera, inevitablement, insatisfacció a banda i banda.

Com hem dit anteriorment, al ciutadà se li fa difícil distingir entre les decisions polítiques que l'afecten i les intervencions dels professionals. Això provoca que tot sovint s'atribueixin a la incompetència dels professionals el que és una resposta insuficient de les polítiques públiques. Per tant, el professional se sent qüestionat i atacat, cosa que viu amb molt de malestar i molt d'estrès. El professional rep una gran quantitat de requeriments i demandes d'explicacions per part de diferents agents: els regidors, el Síndic de Greuges, els ciutadans, les plataformes ciutadanes de defensa dels drets socials, les xarxes socials, etc. Això porta a una pràctica defensiva i profundament insatisfactòria.

El ciutadà, sigui individualment o a través d'alguna entitat o plataforma ciutadana, formula les seves legítimes demandes al polític. Quan aquestes peticions es fan amb caire exigent, de pressió, pot passar que el polític encomani al tècnic una resposta ràpida. En aquest sentit, les actuacions precipitades, que no permeten una anàlisi en profunditat de la situació i una construcció de la resposta tècnica òptima, poden conduir a resultats no desitjats. En aquests escenaris el professional pot sentir que el seu criteri i la seva independència tècnica són posats en qüestió, i es pot sentir empès a portar a terme unes actuacions que li generen problemes ètics relacionats amb la distribució equitativa dels recursos, incloent-hi el seu propi temps. Com a exemple, trobaríem la petició d'atendre una persona abans del torn que li pertocaria segons la llista d'espera o valorar-li un ajut

amb més rapidesa. Cal potenciar el reconeixement del criteri i l'autonomia professional, i adequar els protocols, els criteris i els procediments de manera que clarifiquin l'acció pròpia de tècnics i polítics i permetin actuar des de la transparència.

D'altra banda, s'encomana als professionals l'atenció de les persones més vulnerables, més castigades per la crisi econòmica, que arriben a nivells de deteriorament cada cop més profunds i greus, més difícils d'abordar, i que dipositen en els SSB les últimes esperances de resoldre les seves necessitats. Tanmateix, al mateix temps es redueixen o desapareixen els recursos i programes per fer-hi front. A la pràctica, doncs, la missió dels professionals es limita a la contenció d'un malestar que és incontenible i que esgota profundament (Comissió SSB del TSCAT, 2011).

Els professionals dels SSB senten que es converteixen en l'abocador del malestar de la ciutadania i, també, dels professionals d'altres serveis, que hi dipositen la responsabilitat de resoldre allò que els serveis especialitzats i altres àmbits de la política no han aconseguit, o han expulsat amb un «això a mi no em toca».

El treball social dels SSB està fent equilibris damunt la corda fluixa d'una paradoxa, que situa el professional entre l'omnipotència (se'ls demana de resoldre l'irresoluble) i la impotència (en contrastar que, tot i voler, no resolen el que se'ls demana). Immersos en aquesta contradicció, de vegades els treballadors socials es troben amb dificultats per identificar les intervencions possibles davant aquestes situacions irresolubles, per identificar respostes viables encara que no puguin oferir solucions definitives (Ginesta, 2011).

L'allunyament dels vessants preventiu i educatiu, i l'especialització en la intervenció purament assistencial i pal·liativa, genera frustració entre els professionals que han viscut altres moments, mentre que les noves generacions, que només han viscut aquest treball, passen a pensar que sempre ha estat així.

## Esgotament i riscos per a la salut

Els professionals es troben sobresaturats per fer front als mandats de la legislació vigent, amb la sobredimensió d'usuaris que ha suposat la crisi econòmica i l'aplicació de la LAPAD. Una sobrecàrrega de treball que s'ha evidenciat que no és conjuntural, sinó que és estructural, i que, juntament amb la multiplicació de l'atenció de situacions greus, comporta un augment de riscos per a la salut dels professionals dels SSB. L'esgotament emocional en seria el més visible, però caldria aprofundir més en l'estudi d'aquests riscos (Comissió SSB del TSCAT, 2011).

La hiperresponsabilitat d'alguns professionals fa que posposin la decisió d'agafar una baixa per esgotament, ja que es vol evitar deixar desatesos els usuaris i sobrecarregar els companys de feina, la qual cosa produeix un efecte dòmino en l'equip.

La pressió que cau sobre els professionals dels SSB (dels polítics, de les persones usuàries, dels moviments socials, dels altres serveis…) els fa sentir que no arriben, tenen la sensació d'haver d'estar en constant justificació. Això genera un malestar important que es tradueix en *burn-out*. Aquest esgotament emocional provoca que hi hagi molta fuga

de professionals, que senten que la seva salut està en risc. Com a conseqüència, hi ha una rotació constant que dificulta encara més la feina als SSB.

## Entorn d'inseguretat i risc d'agressions

D'altra banda, cada vegada més s'identifiquen agressions i amenaces cap als professionals, que provenen dels ciutadans que queden exclosos dels ajuts o que els resulten insuficients, i que tenen unes expectatives, més o menys legítimes, que no es compleixen. En els grups de discussió amb treballadors socials dels SBAS, s'han relatat diversos tipus d'amenaces que s'han patit directament o que han rebut professionals coneguts. Algunes d'elles són: agressions físiques, amenaces verbals, amenaces amb arma blanca, insults, rodes rebentades o retrovisors trencats dels seus vehicles personals, trucades telefòniques amenaçants, enviament de cartes al seu domicili. Trobar-se amb alguna d'aquestes situacions vol dir treballar amb por i viure amb angoixa, tant dins com fora de la feina.

Pocs municipis compten amb protocols d'actuació davant d'una agressió. És una realitat emergent davant la qual cada municipi està fent el que pot. Sovint no se sap com actuar després d'haver rebut una agressió, i de vegades la institució no ofereix un suport clar al professional, sobretot quan se li planteja que ha de fer una denúncia a títol particular.

Els espais de treball no sempre estan adequats per prevenir les agressions (disposició del mobiliari, sortides de seguretat, botons d'activació d'alarma…), ni es compta a tot arreu amb personal de seguretat.

L'èmfasi en el control del frau també es viu amb desconcert i frustració per part d'algunes persones ateses, que esperen més escolta i acollida per part dels professionals. En alguns casos la decepció d'aquestes persones es manifesta amb actituds agressives cap als professionals, als quals s'atribueix directament la responsabilitat de no oferir el que se n'espera.

Tampoc no hem de passar per alt les posicions defensives dels professionals (Leal, 2016), de manera que es pot donar un conflicte en escalada que pot fer inviable una relació d'ajuda.

# Encàrrecs desatesos

> Com ja hem assenyalat, la intervenció dels SSB s'ha anat convertint cada vegada més en una expenedoria de recursos, en el tràmit de múltiples ajuts per atendre les necessitats de subsistència. Això ha comportat que algunes funcions assignades per la LSS als SSB, aquelles que són pròpies i exclusives dels treballadors socials i dels educadors socials, hagin quedat desateses.

Quan diem desateses volem dir que han perdut centralitat, que no es desenvolupen amb la freqüència, intensitat i qualitat que seria desitjable. A continuació identifiquem les funcions que estableix la LSS per als SSB que els professionals d'aquests serveis consideren que estan sent desateses:

**Estudi, anàlisi i diagnòstic**

- Detecció de les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària.
- Valoració i diagnòstics social i educatiu de les situacions de necessitat social.

**Intervenció social i educativa**

- Informació, orientació i assessorament (sobre drets, recursos i actuacions socials). Suport a la unitat familiar o de convivència.
- Actuacions preventives i tractament social o socioeducatiu.
- Intervenció en nuclis familiars en situació de risc social, especialment amb menors. Protocols de prevenció i atenció als maltractaments (col·lectius més vulnerables). Mesures d'inserció social, laboral i educativa.
- Projectes comunitaris i programes transversals orientats a la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc.

Així doncs, observem que les funcions desateses tenen a veure principalment amb la intervenció social i educativa, que es basa en:

- El diagnòstic social i educatiu, de caràcter holístic, global, que inclou les potencialitats i els propis recursos de les persones, explora les seves relacions socials, relaciona diferents aspectes de la situació, interpreta i formula hipòtesis de treball i pronòstics,

i incorpora el coneixement complementari d'altres professionals que hi estan intervenint.
- La perspectiva de la centralitat, la integralitat i la globalitat de la persona, compresa en el seu entorn.
- L'escolta activa, el vincle, l'acompanyament en els processos, la millora de les relacions personals i socials.
- Una perspectiva qualitativa i proactiva, profunda, en clau de procés, que enfoca la mirada a llarg termini.
- Una perspectiva promocional i preventiva, per evitar els riscos socials o el seu empitjorament i reproducció.
- El foment de l'autonomia, l'apoderament i la responsabilitat de les persones, en lloc de fomentar la seva dependència dels ajuts econòmics.
- El treball en equip i en coordinació amb els diferents serveis que hi intervenen.
- Una perspectiva grupal i comunitària.
- Valors com ara l'autonomia de les persones, la justícia social i la igualtat d'oportunitats.

Tal com s'ha descrit, la intervenció social i educativa que es podria fer des dels SSB, atès que disposen dels professionals capacitats per fer-ho, permetria anar més enllà de les necessitats de subsistència i centrar-se en altres tipus de necessitats socials com ara:

- Les que envolten alguns problemes de salut física o mental.
- Les relacionades amb les persones amb dependència i la seva cura. Les relacionades amb les addiccions.
- Els conflictes familiars, en les relacions de parella, incloent-hi els maltractaments familiars.
- Les situacions de negligència i desatenció que pateixen els membres més febles dels grups familiars.
- Situacions vulnerables candidates a protecció, que no demanen ajuda. Les relacions de dependència.
- Les dificultats en les funcions parentals. La violència masclista.
- Les crisis de cicle vital.
- Els processos de dol per pèrdues diverses: d'éssers estimats, de feina, d'habitatge, d'estatus, de capacitat de consum, de futur.
- L'aïllament social.
- La manca de cohesió social.

Tot sovint, necessitats socials com ara les enunciades es donen de manera combinada i es produeixen situacions de gran complexitat que poden cronificar-se si no reben una resposta adient.

La intervenció social que creiem que cal recuperar i potenciar ha de centrar-se en el foment de l'autonomia de les persones, la seva responsabilitat i el compromís amb el bé comú, i la potenciació de les relacions socials positives per enfortir la convivència i la cohesió social.

Ha de basar-se i potenciar els drets socials de les persones, a la vegada que les ha d'implicar en la resolució de les seves necessitats socials i les del seu entorn.

La intervenció social per la qual advoquem ha de contribuir a prevenir l'aparició i l'agreujament de les necessitats socials, tot implicant el teixit social de la comunitat.

En aquest sentit, volem apostar pels SSB com el dispositiu idoni per promoure la interacció, entesa, com planteja Fantova (2008), com «l'ajustament dinàmic entre la capacitat de desenvolupament autònom de la persona en els seus entorns vitals i el suport social disponible a través dels vincles familiars, convivencials o comunitaris en general».

# Resum de conclusions

> Aquest apartat ofereix al lector un breu resum de les idees principals d'aquesta diagnosi. No s'aporten conclusions ni interrelacions noves a les idees expressades, però sí que s'ajusta al propòsit de remarcar els plantejaments clau i d'oferir una lectura fàcil i més ràpida d'aquest document.

## A propòsit de les funcions implícites i explícites dels SSB

Les funcions que assignen les diverses normatives que regulen els SSB constitueixen un encàrrec explícit, poc nítid, confús i d'un abast notable. La manca d'un desplegament normatiu que detalli l'aplicació operativa de les lleis que ens regulen (en destaquem nou) afavoreix que puguin ser interpretades de maneres diverses. L'efecte directe d'aquesta imprecisió és una gran heterogeneïtat en la seva aplicació real en els diversos ens locals.

Però més enllà de les funcions obligades que emmarca la normativa, els SSB tradicionalment hem seguit la tendència de ser receptors, sense posar-hi límit, d'altres competències que la resta de sistemes (salut, educació, habitatge, ocupació), o bé els serveis socials especialitzats, dipositen en nosaltres. L'ambigüitat en la definició dels SSB és terreny abonat perquè aquestes delegacions es donin. La resta de polítiques de protecció social i els serveis socials de segon nivell han tingut més clares les seves funcions, posen els seus límits i col·loquen en els serveis socials l'esperança o l'exigència d'una solució «màgica» a allò que ells no han pogut resoldre.

És la creença il·lusòria que als SSB tot hi cap. Els seus professionals viuen aquesta delegació com una càrrega inabordable que se suma a la complexitat intrínseca de la seva tasca. I senten la pressió de donar solució al que altres serveis o àmbits d'intervenció s'han vist incapaços d'assumir.

Aquesta realitat s'ha agreujat amb la crisi i amb les retallades en la resta de sistemes de protecció: fem de calaix de sastre contenidor de realitats molt complexes i deteriorades. Acollim com podem persones i famílies víctimes de les conseqüències de les males polítiques d'altres àmbits (habitatge, formació i ocupació, garantia d'ingressos mínims, cobertura sanitària, preus dels subministraments…) i de totes les situacions que la política en el seu conjunt va deixant desprotegides.

Des dels ens locals ens hem abocat a fer-nos càrrec d'aquestes necessitats, ja que per proximitat i des del nostre compromís amb el benestar de les persones no les podíem desatendre. No obstant això, cal avaluar els efectes que aquest col·lapse suposa per a la qualitat de l'atenció als SSB, per a la vulneració dels drets socials de les persones i per a la resta de funcions preventives i promotores que queden desateses pel fet d'estar immersos en aquest parany.

Cada vegada es fa més evident que per abordar la complexitat actual calen més professionals socials i més recursos distribuïts d'una manera diferent. Convé aprofundir en el debat sobre si l'ampliació d'aquests professionals s'ha de fer integrant-los en els altres sistemes de protecció social, a costa de fer créixer els SSB, o amb un model mixt que asseguri un encaix ben articulat i complementari entre els diferents sistemes i nivells d'intervenció (primària i especialitzada).

## A propòsit de la iniquitat en l'atenció en funció del territori

La implementació dels serveis i les prestacions definides a la cartera dels SSB és d'obligat compliment, i s'haurien de trobar a tot el territori amb uns mínims comuns. Això està lluny encara de ser una realitat i no pot quedar a l'empara de voluntats polítiques locals.

A la pràctica, cada ens local acaba configurant uns serveis i unes prestacions diferents. Depenen de variables com ara les finances del consistori, la sensibilitat i l'orientació política, les prioritats i possibilitats tècniques, la dispersió del territori o la gravetat de l'impacte de la crisi econòmica.

Així doncs, l'accés, el gaudi i les condicions dels diferents serveis i prestacions que per llei estan garantides dependrà del municipi de residència de la persona. El sistema no garanteix l'equitat en l'atenció, i circumstàncies iguals o molt semblants tenen respostes diferents en funció del territori on siguin ateses. Aquesta iniquitat posa en relleu la paradoxa que el mateix sistema de serveis socials, que ha d'afavorir la igualtat efectiva de la població i eliminar discriminacions socials, sigui per ell mateix generador de desigualtats.

D'altra banda, com que no s'ha desenvolupat un model de SSB, els ens locals esmercen esforços en paral·lel per planificar, idear recursos, protocols, barem i circuïts, per encabir i assimilar noves tasques i funcions. És com una mena de «minifundisme» que malbarata esforços i talent. Les àrees bàsiques dels serveis socials esdevenen illes, i els seus professionals es troben isolats i perden energies en aspectes que es podrien homogeneïtzar. Organitzats d'una altra manera, permetrien una atenció de més qualitat, de més amplitud i més equitativa.

Com a nou ingredient que suma variabilitat, el desplegament de xarxes i serveis complementaris als SSB (entitats socials o nous serveis que neixen arran de la crisi) també és desigual. Les zones rurals i els municipis més petits acostumen a ser els més perjudicats.

## A propòsit de les expectatives de la ciutadania

Les expectatives que la ciutadania té sobre els SSB és un condicionant que cal analitzar pel seu impacte en la relació d'ajuda, en allò que s'espera i que serà o no possible, i en allò que vindran a buscar.

La població té una idea parcial i reduccionista de les funcions i de l'abast dels serveis socials municipals. Ens veuen com a dispensadors i generadors de recursos i, des d'aquesta lògica, aquesta és moltes vegades, i cada vegada més, la seva demanda.

Un nou perfil de situacions que arriba arran de la crisi econòmica ho fa per motius únicament de subsistència o per situacions molt vulnerables relacionades amb l'habitatge. Aquestes expectatives sovint no encaixen amb les respostes i limitacions que troben en la nostra capacitat d'oferir recursos.

D'altra banda, els professionals relaten que cada vegada se senten més pressionats pels seus polítics locals. L'expectativa política d'atendre totes les necessitats des dels SSB (de vegades sense tenir en consideració les possibilitats reals o els criteris d'equitat) i que no es facin visibles situacions especialment conflictives o que passen a l'esfera pública, de vegades arriba als professionals en forma d'imposició per intervenir d'una manera diferent al seu criteri tècnic.

Altres vegades, la persona o la família que arriba als SSB ho fa amb unes expectatives validades per la derivació d'un servei especialitzat o d'un altre àmbit de protecció social: «Ves a serveis socials que t'ho arreglaran». El descontentament està servit quan no troba allò sobre el que se li han generat unes esperances, o ho troba de manera parcial.

## A propòsit de la peça clau: els professionals

Les ràtios de professional (treball social i educació social) per habitant són un aspecte clau que condiciona la qualitat de l'atenció. En aquest sentit es posa de relleu que:

- Estan previstes per a la realitat social de fa deu anys. Per tant, actualment són obsoletes: noves necessitats, noves tasques derivades de la normativa (LAPAD, LADOIA, Llei 24/15) i noves complexitats en la intervenció.
- S'homogeneïtzen inadequadament segons un criteri de nombre d'habitants sense tenir en compte altres factors determinants del territori: aspectes socioeconòmics, taxa d'immigració, d'atur o d'envelliment, dispersió o concentració de la població…
- Tot i que les ràtios són un estàndard de mínims, de vegades s'interpreten com un topall que justifica la no ampliació dels equips malgrat les necessitats evidents.
- Encara és més greu que, tot i que són d'obligat compliment, no es compleixen a tots els ens locals.

En relació amb altres professionals dels SSB:

- Amb l'externalització dels serveis d'ajuda a domicili, ha desaparegut la figura clau del treballador familiar dins dels equips de SSB. Ja no tenim la tríada TS, ES i TF (treball social, educació social i treball familiar) tan valorada des de l'amplitud d'intervenció que permetia.
- El complement dels psicòlegs i dels advocats (regulat com a personal tècnic especialitzat recollit a la cartera) no es troba en tots els ens locals o són del tot insuficients perquè dediquen jornades parcials. Aquesta limitació resta capacitat d'atenció en situacions complexes que necessiten una orientació més especialitzada.
- La normativa no regula les ràtios del personal administratiu i d'atenció al públic ni es rep finançament per tenir la dotació d'aquests rols. Són figures cada vegada més necessàries per volum de feina, de noves comeses, i de més burocratització de les nostres intervencions. En els municipis menys dotats (dependrà de la capacitat i voluntat del consistori), el procediment administratiu recau en els tècnics, fet que redueix i malbarata la seva capacitat de treball.
- Les funcions directives i de comandament són ateses de manera molt diversa segons el territori, tampoc no estan regulades per ràtios ni estan proveïdes de finançament. En els municipis més petits, una única persona desenvolupa tasques que en els grans s'organitzen a càrrec de diferents professionals. Aquesta realitat limita la capacitat organitzativa, planificadora, avaluadora i impulsora de nous recursos dels municipis menys dotats.

## A propòsit dels canvis en la intervenció social

Tots aquests aspectes de nova realitat als SSB assenyalats en aquesta diagnosi (predominança de la demanda econòmica, burocratització, pressió ciutadana i política, delegacions de tasques *de facto*, manca de desplegament d'un model, expectatives, ràtios insuficients…) modifiquen inevitablement la nostra intervenció i és necessari pensar sobre les seves conseqüències.

Aquesta realitat aboca la relació a una orientació purament reactiva (demanda-resposta), a una intervenció compulsiva de més quantitat que qualitat, a un model tramitador i a una intervenció parcialitzada davant necessitats complexes. Aquesta «okupació» de la nostra tasca va en detriment de poder establir relacions de vincle que siguin transformadores, d'intervencions psicosocials i educatives que vagin a l'arrel de les dificultats, i és desresponsabilitzadora de les persones en la resolució de les seves necessitats. La pràctica professional esdevé més pal·liativa, miop i estereotipada, i el que pot ser més greu: pren temps per atendre casos que necessiten protecció i que per les seves circumstàncies no fan demanda.

Els professionals dels SSB som la cara visible i més accessible del sistema, i a la ciutadania se li fa difícil distingir entre qui pren i qui és responsable de les decisions políti-

ques que l'afecten i la nostra intervenció, o la nostra poca capacitat d'evitar les retallades de recursos i de serveis. El descontentament que sent la persona usuària davant de la vulneració de drets i dels recursos escassos o nuls, sumats a l'impacte i el patiment que comporten algunes situacions de màxima fragilitat, opera en la relació en forma de desconfiança i de crítica.

En les seves expressions més greus, aquesta decepció i angoixa es tradueix en actituds agressives, amenaçadores i violentes envers els professionals que les atenen. Tant per part de persones a títol particular com d'altres que ho fan en nom d'alguns moviments socials defensors de drets fonamentals.

A tot això, s'hi suma un nou factor de desconfiança: l'opinió cada vegada més estesa que qüestiona la justícia del repartiment dels recursos, que sospita de l'ús fraudulent de determinades prestacions o que considera que els treballadors socials no coneixen prou bé la capacitat econòmica de les famílies, o no controlen el destí dels ajuts que gestionen. Aquesta percepció distorsionada ens converteix en una mena de còmplices del suposat frau.

D'altra banda, els SSB s'han organitzat a la pràctica en una atenció individual i familiar amb poc espai per a la intervenció grupal o comunitària. D'aquesta manera s'assumeix que qui ha de canviar és la persona malgrat l'esterilitat de tractar exclusivament en un pla individual els problemes que tenen un origen social i estructural. És necessari plantejar-se qüestions com ara quina ha de ser l'organització reenfocada dels SSB que doni espai a l'acció social comunitària, la renovació dels nostres coneixements amb formació específica o la revisió de la flexibilitat horària que requereixen aquests nivells d'intervenció.

## A propòsit dels canvis en les condicions de treball dels professionals

Aquests canvis en la intervenció social —i en la seva qualitat— tenen una repercussió directa en la satisfacció dels professionals, en el seu esgotament i els riscos per a la seva salut, i en l'entorn d'inseguretat que perceben.

Els professionals dels SSB han quedat situats en un lloc molt compromès i d'impossible compliment: se'ls encomana l'atenció de les situacions més vulnerables, més difícils d'abordar i que dipositen en els serveis socials les seves últimes esperances, i al mateix temps es redueixen o desapareixen els recursos per fer-hi front. A la pràctica, la missió dels professionals es limita a la contenció d'un malestar que és incontenible, i que els esgota profundament.

És un treball social que fa equilibris en la corda fluixa que situa els professionals entre l'omnipotència (se'ls demana allò irresoluble) i la impotència (tot i l'esforç dedicat no resolen el que se'ls demana i són punt de mira i de crítica). Sostenir cada dia aquesta realitat produeix un gran malestar, un esgotament emocional, una frustració que ha de ser cuidada perquè no es torni en contra de la seva salut i de la qualitat en l'atenció que volen prestar.

No és gens intranscendent l'augment de la sensació d'inseguretat i d'agressions en els SSB. Treballar en aquestes circumstàncies vol dir fer-ho amb molta por i viure amb angoixa dins i fora de la feina. És difícil que aquesta amenaça no condicioni la feina del professional i l'apropi a intervencions més assistencialistes i menys mobilitzadores. També a posicions més defensives generades per treballar amb temor que fan inviable una relació d'ajuda.

Pocs municipis tenen protocols d'actuació davant d'agressions i de vegades la institució no ofereix un suport clar i no deixa cap més via possible que fer una denúncia a títol particular.

## A propòsit dels encàrrecs desatesos

Hi ha certes funcions assignades per la LSS als SSB que davant d'aquesta nova realitat han perdut centralitat, que no es desenvolupen amb la continuïtat, la intensitat i la qualitat que seria desitjable. Aquest document recull de manera detallada una relació d'aquestes funcions que mereixerien la nostra especial atenció, perquè és allò que ens és propi. És l'ADN dels serveis socials.

Un cop més, ens porta a la reflexió sobre el que ocupa el nostre temps i sobre el que queda relegat, i també sobre quines conseqüències té, no només en el moment present, sinó també a mitjà i llarg termini, i en les generacions futures.

I ja per acabar, una última reflexió que justifica aquesta diagnosi i li dona sentit: els SSB són uns dispositius de gran valor, no només pel que aporten, sinó també pel lloc que ocupen en el sistema (primera porta). La defensa de la seva importància ens porta a reflectir aquesta diagnosi al més nítidament possible, i a identificar aquells factors que posen en perill el dret de la ciutadania a tenir a la seva disposició uns SSB de qualitat.

No s'assenyalen les seves debilitats des d'una posició victimista, sinó tot el contrari. Ho fem des de la més ferma de les voluntats d'apoderar-nos i de millorar el que sabem fer i allò a què ens devem.

Aquesta diagnosi vol apropar i fer còmplices els responsables polítics de les oportunitats de millora que se'ns obren. Vol compartir informació per apropar posicions i tenir tots la mateixa mirada d'anàlisi de la realitat que hem de transformar. Cadascú des del lloc que li pertoca.

# Propostes

A partir de la diagnosi que hem fet sobre la situació dels SSB, formulem les propostes següents, que hem agrupat en diferents blocs:

1. Definició de les polítiques socials.
2. Definició dels serveis socials bàsics.
3. Intervenció social.
4. Recursos dels serveis socials.
5. Gestió del coneixement.

## Definició de les polítiques socials

- Les polítiques socials han de recuperar la perspectiva dels drets socials i superar el paradigma de l'assistencialisme, i entre aquests drets considerem essencial el de l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal, tal com estableix la LSS de Catalunya.
- És primordial promoure el desenvolupament normatiu de la LSS per concretar els drets de la ciutadania i clarificar les competències i obligacions de cada administració. En aquesta línia, és convenient revisar la cartera de serveis socials i apostar per una de més simple, flexible i dinàmica, amb capacitat d'adaptar-se a les necessitats i decisions de les persones.
- Ampliar la participació dels diferents agents locals (polítics, professionals, entitats i món associatiu, usuaris) en la planificació estratègica dels SSB. Concretament, seria interessant potenciar les aportacions dels tècnics de base, que compten amb un coneixement directe de la realitat.
- Tant en el desenvolupament normatiu com en la planificació estratègica, és important tenir en compte la diversitat territorial i organitzativa dels diferents SSB, valorar les possibilitats de les diferents tipologies d'àrees bàsiques de serveis socials de desenvolupar les funcions i tasques que se'ls assignen i adaptar la dotació de recursos a aquesta heterogeneïtat.
- Els reglaments han de tenir una mirada predictiva i preventiva, i no només adequar-se als canvis recents de la realitat social, sinó també incorporar l'adaptació als canvis futurs, tant als més pronosticables com als més inesperats.

- Obrir la reflexió i el debat sobre el repartiment competencial en matèria de serveis socials i revisar l'assignació de funcions a una administració o altra en clau d'optimitzar recursos, facilitar la cooperació amb altres sistemes de protecció social i fomentar la igualtat en l'accés als serveis socials, sense menyscabar la descentralització, entesa com la presa de decisions properes al ciutadà.
- Formar els càrrecs electes dels ens locals, especialment als inicis de cada mandat, perquè coneguin el marc legal i competencial dels SSB que tenen sota la seva responsabilitat.
- Per assegurar un sistema fort de serveis socials, centrat en la promoció de l'autonomia i capacitació de les persones en el decurs de les seves vides i en la protecció i cura davant de les diferents situacions de vulnerabilitat i risc social, considerem fonamental que la cobertura de les necessitats bàsiques de subsistència estigui deslligada del sistema de serveis socials i del món local. Així doncs, apostem per la creació d'un sistema de garantia de rendes amb les característiques següents:
  - Basat en el dret subjectiu i no condicionat de les persones a tenir cobertes les necessitats bàsiques.
  - Construït a partir de l'ordenació de l'actual sistema de prestacions econòmiques, massa fraccionat, complex i, sovint, incoherent.
  - Gestionat per un organisme especialitzat en prestacions econòmiques per permetre'n una tramitació simplificada i àgil, com podria ser la futura Agència Catalana de Protecció Social.

## Definició dels serveis socials bàsics

Els serveis socials han d'estar al centre de les polítiques d'inclusió social, i s'han de configurar com la xarxa d'acompanyament, de capacitació i de cura al llarg de la vida.

Apostem per configurar un canvi de paradigma en els serveis socials, que implica transformacions com ara:

*a*) Centrar-los en les persones i en el desenvolupament, en totes les etapes de la seva vida de:
   - Les seves xarxes relacionals i de suport.
   - La seva autonomia personal i les seves capacitats, amb especial èmfasi en la capacitat de decidir.
   - La seva participació comunitària.

*b*) Potenciar la seva dimensió preventiva.

*c*) Promoure els equilibris entre drets i sistemes, assegurant la igualtat en l'accés i contingut dels drets socials. Els diferents sistemes de protecció social han de tenir un posicionament paral·lel, sense subordinacions, per assegurar que es pugui fer un treball transversal tant potent com necessari.

*d*) Reubicar les funcions que corresponen als altres sistemes (salut, educació, habitatge, etc.) fora dels serveis socials.

Per replantejar el contingut i els límits dels serveis socials, cal situar la gestió de les prestacions econòmiques en un sistema de nova creació.

Aquest canvi de paradigma implicarà desenvolupar accions de comunicació per donar-lo a conèixer, tot afavorint que s'ajustin les expectatives i les demandes als SSB, tant per part de professionals d'altres sistemes, com per part de les persones usuàries, la ciutadania i els moviments socials. Tot això ha de revertir en un avenç en les intervencions col·laboratives entre els diferents agents implicats en la resolució dels problemes socials que afecten la vida de les persones.

## Intervenció social

En aquesta nova concepció dels serveis socials, la intervenció social ha de tenir una rellevància fonamental, que ha de permetre superar el paradigma de la demanda-resposta en forma de recurs.

La intervenció social s'ha de reconèixer com un dret més, i ha d'acompanyar l'accés als recursos i serveis que per dret corresponguin a la persona. S'ha de centrar en les persones i no en les prestacions, i s'ha d'orientar a:

- La construcció de vincles.
- L'apoderament i la responsabilitat de les persones.
- La millora i ampliació de les relacions interpersonals.
- La participació en la comunitat.
- La potenciació de processos de canvi de les persones.

## Intervenció social que cal rescatar

La intervenció social que cal rescatar ha de potenciar:

- El coneixement i el diagnòstic social, compartit amb les persones ateses i els altres serveis que hi intervenen.
- L'acompanyament de les persones i el vincle entre professionals i usuaris.
- El treball interdisciplinari dins dels SSB, que permeti una millor comprensió de la realitat i una intervenció més adequada, més eficient i de més qualitat.
- L'acció grupal i comunitària.
- L'ajuda mútua entre iguals.
- La visió global de les problemàtiques que afecten la població, per poder plantejar estratègies globals i transversals, evitant intervencions parcials i fragmentades.
- El treball en xarxa, l'acció transversal i cooperativa amb els altres àmbits (salut, educació, habitatge, etc.). Això comporta establir aliances estratègiques per abordar la complexitat actual. A un nivell més concret, suposa revisar la dotació de professionals socials en els sistemes o àmbits que no compten amb aquestes figures, o en els

quals la seva presència és insuficient. També avançar en l'accés a sistemes d'informació compartits.
- La flexibilitat per atendre les persones en diferents entorns, més enllà del despatx.

La intervenció social ha de ser flexible i creativa, i adaptar-se a la singularitat de cada situació i als canvis en l'entorn. Un treball social d'autor versus un treball social estandarditzat.

## Recursos dels serveis socials

El canvi de paradigma dels SSB que s'ha presentat comporta revisar els recursos de què es disposa. No obstant això, revisar els recursos és una condició necessària, però no suficient per avançar cap al nou model de SSB.

Les propostes pel que fa a recursos es concreten a:

- Revisar l'oferta de serveis i prestacions a la ciutadania; concretar-ne la garantia, les condicions d'accés i de gaudi, i assegurar que l'administració competent assumeixi la responsabilitat corresponent.
- Potenciar els sistemes d'informació, avançant cap a una unificació, simplificació i agilització en la recollida de dades, per fer possible la seva explotació.
- Assegurar la suficiència i adequació de les infraestructures i els equipaments, que han de ser accessibles, comptar amb un bon sistema de telecomunicació, preservar la intimitat i garantir la seguretat dels professionals. També han de facilitar la intervenció col·lectiva.
- Pel que fa a la dotació de recursos humans, és necessari:
  - Assegurar l'acompliment de les ràtios vigents.
  - Revisar les ràtios de tècnics i adaptar-les als encàrrecs actuals dels SSB i a les característiques particulars de cada territori i de la seva població.
  - Revisar l'organització dels tècnics per assegurar que comptin amb espai i temps per desenvolupar la intervenció social tal com s'ha descrit.
  - Assegurar la presència de professionals especialitzats com ara advocats, psicòlegs, mediadors i d'altres.
  - Garantir la figura del treballador familiar per poder fer atenció domiciliària en situacions de risc social i protecció a persones especialment vulnerables.
  - Estudiar les necessitats de personal directiu i avançar cap a la definició d'unes ràtios i del seu finançament corresponent.
  - Identificar les necessitats de personal de suport administratiu i d'atenció al públic (recepció i informació), per definir-ne ràtios i finançament, i poder alliberar els professionals de la intervenció social de tasques administratives.

- Pel que fa a la protecció dels professionals:
  - Establir protocols de protecció davant les agressions (físiques, verbals, intimidacions), que prevegin mesures sancionadores i mesures organitzatives que permetin canviar el professional referent en cas d'agressió.
  - Assegurar espais de supervisió i de cura per tractar els impactes de les intervencions i situacions en les quals es troben els professionals.
  - Cal que es faci efectiu el reconeixement del criteri i de l'autonomia de decisió del professional, per sobre de pressions i lògiques polítiques. En aquest sentit, convé vetllar per l'acompliment de les funcions de cada rol: polític, directiu i tècnic.

## Gestió del coneixement

En l'apartat següent s'enumeren el conjunt de propostes al voltant de la formació, la capacitació de professionals i la sistematització de la pràctica a partir de la recollida de la informació i el desenvolupament de la recerca.

**Formació i capacitació dels professionals**

- Promoure el coneixement avançat en matèria d'intervenció social, gestió de conflictes, comunicació i nous fenòmens socials.
- Facilitar la creació d'espais de reflexió ètica o comitès d'ètica en els SSB.
- Promoure els contractes de formació professional als recents graduats en treball social i educació social.
- Oferir formació en lideratge i crear espais de reflexió i suport per als comandaments i les direccions dels SSB.
- Generar espais de reflexió innovadors, que incorporin diferents agents: personal tècnic i de suport, directius, polítics, ciutadans, entitats i moviments socials.

**Recerca**

- Impulsar el coneixement sobre les noves realitats socials.
- Promoure la recerca sobre SSB i des dels SSB, facilitant la creació d'espais de recerca i la creació de nous projectes.
- Adequar els mètodes, les tècniques i els instruments d'intervenció a les necessitats actuals.
- Compartir bones praxis concretes i validades pels territoris perquè són extenses i aplicades.
- Promoure recerques que facilitin construir visions de conjunt dels SSB.
- Avançar en la visibilització de les intervencions socials de qualitat.

# Taula resum

| Nus | Proposta | Reptes i oportunitats |
|---|---|---|
| La Llei de serveis socials no s'ha desplegat prou reglamentàriament. A la vegada, diferents normatives d'altres àmbits han assignat explícitament funcions als SSB, que en conjunt assoleixen un abast notable. Gran heterogeneïtat en l'aplicació real de la normativa en els diversos ens locals. | Ordenar i clarificar el marc normatiu que estableix funcions als SSB. Desplegar reglamentàriament la LSS, assegurant el desenvolupament de les competències en matèria de serveis socials. | Després de deu anys de l'entrada en vigor de la LAPAD i de la LSS, és un moment propici per portar a terme les modificacions oportunes en l'àmbit legislatiu i que aquestes es puguin traduir en el terreny pràctic. Com? Amb l'experiència acumulada per part de l'administració local que desenvolupa la primera atenció com a sistema de protecció a les persones. |
| Els SSB han tendit a ser receptors de demandes d'altres sistemes o serveis, sense posar-hi límits. | L'experiència prèvia en el desplegament de polítiques de protecció social de segon nivell, on s'han perfilat més clarament les seves funcions, pot servir d'exemple per fer el mateix exercici de cara als SSB. Com? Definint clarament l'objecte d'atenció per part dels SSB. | Clarificar les competències en serveis socials i definir-ne les funcions, partint del coneixement directe, tant de responsables polítics, com de figures de direcció i coordinació, i del personal tècnic. Això suposa posar cada qüestió en el lloc que li pertoca, a més d'afavorir poder treballar la complexitat de les situacions de manera més eficaç i eficient, i amb més garanties d'èxit. |
| Expectatives irreals per part d'altres sistemes, així com de la ciutadania, sobre què són i fins on arriben els SSB. Això es tradueix en generació de desconfiança i crítica envers els SSB, que pot conduir a amenaces i agressions als professionals. | Donar a conèixer als professionals integrants dels diferents sistemes de protecció social i a la ciutadania què són i què poden assumir els SSB. Com? Major transparència respecte de criteris establerts per a l'accés a recursos. | Aliances amb l'entorn, des de les persones usuàries, la ciutadania, fins als moviments socials. |

| Nus | Proposta | Reptes i oportunitats |
|---|---|---|
| La crisi i les retallades en tots els sistemes de protecció, inclòs el de serveis socials, està portant a trobar-nos amb situacions molt complexes i deteriorades. | Abordatge transversal i integral des dels diferents sistemes de protecció social (habitatge, salut, educació…). | És una oportunitat de fer aquest abordatge comú, amb una metodologia d'intervenció de la qual es té coneixement: treball en xarxa, abordatge comunitari i intervenció grupal. |
| Serveis i prestacions estan definits a la cartera de SSB, però no tots els territoris en disposen. Això s'agreuja als municipis petits. | Assegurar que tots els ens locals prestin uns serveis mínims comuns. | Afavorirà l'equitat territorial i el conjunt de model de prestacions i serveis dins el sistema de serveis socials. |
| Instrumentalització dels SSB per part de la classe política. | Cal fer efectiu el reconeixement del criteri i de l'autonomia de decisió dels professionals, per sobre de pressions i lògiques polítiques. Vetllar per l'acompliment de les funcions de cada rol: polític, directiu i tècnic. | Posar en valor les funcions pròpies de cada agent del sistema de serveis socials, buscant-ne l'articulació harmònica: tècnics, directors i polítics. |
| Ràtios de professionals indefinides:<br>• Ràtio de personal administratiu. A més, tampoc no es rep finançament. Molta de la feina burocràtica i administrativa recau en els tècnics.<br>• Rol i funcions de directives i càrrecs comandament | Normativa que reguli tots els perfils professionals.<br>A més, cal actualitzar les ràtios de professionals, tenint present criteris com ara la densitat de població, l'índex d'envelliment, la taxa d'atur, etc. | Ajustar el personal (perfils i ràtios) a les funcions assignades als SSB i potenciar l'aportació específica dels tècnics. |
| Presència residual de psicòlegs i advocats com a professionals de suport als equips de SSB. | Que es recullin en les ràtios. | Són figures cada vegada més necessàries per volum de feina, de nous encàrrecs i de més burocratització de les intervencions dels SSB. |
| Pràctica professional pal·liativa, reactiva i parcialitzada per atendre necessitats complexes. Intervenció massa centrada en el vessant individual. | Canvis en la intervenció social. De l'abordatge individual al grupal i al comunitari. Per fer això cal:<br>• Oferir formació específica a professionals respecte de la metodologia d'intervenció.<br>• Revisar i flexibilitzar condicions laborals (horaris, espais de treball, etc.). | |

| Nus | Proposta | Reptes i oportunitats |
|---|---|---|
| Professionals dels SSB estan en un lloc compromès i d'impossible compliment: han d'atendre les situacions més vulnerables, més difícils d'abordar i, al mateix temps, es redueixen o desapareixen els recursos per fer-hi front.<br>Això provoca frustració, malestar i riscos per a la salut dels professionals. | Establir protocols d'actuació davant d'agressions.<br>Suport clar de la institució davant les agressions als professionals. Tots els professionals, des dels càrrecs directius fins als tècnics d'atenció directa, han de comptar amb espais de:<br>• supervisió<br>• intervisió<br>• reunions d'equip<br>• formació permanent | Cuidar els que cuiden.<br>Vetllar perquè qui treballa amb el patiment de les persones, davant de situacions fràgils i sovint de gran càrrega emocional, ho faci amb seguretat, sense esgotament emocional i amb la sensació d'estar acompanyat en tot moment. Que tothom disposi de supervisió. |
| Es fa poca avaluació. Desconeixem l'impacte concret de les intervencions des dels SSB. | Elaborar un pla d'avaluació qualitativa de les actuacions desenvolupades des dels SSB. | Es podran desenvolupar funcions preventives i de promoció de l'autonomia, des de la proactivitat i l'anticipació. |
| No hi ha prou recursos ni coneixements per abordar les situacions d'elevada complexitat amb què ens trobem. | Cal ampliar professionals socials, i no només dins el sistema de serveis socials, sinó també en altres sistemes com ara habitatge, salut, ensenyament… | És una oportunitat d'integrar la mirada social en els altres sistemes de protecció, amb coneixements específics de treball en xarxa i en pro de l'abordatge transversal i integral. |

# Consideracions finals

> Volem tancar aquest document amb una reflexió final. Hem fet una anàlisi de la situació dels SSB, que és crítica, però que ha pretès, no sabem si ho hem aconseguit, fugir de la queixa. Una anàlisi feta des del compromís i la voluntat de contribuir a construir uns SSB per a tothom, potents i de qualitat.

Per aconseguir transitar cap al nou paradigma de serveis socials que plantegem, és necessari un canvi en diferents àmbits: en el lideratge polític, en el personal directiu i, també, en els professionals dels serveis socials. També cal establir noves aliances amb els professionals d'altres serveis, amb el tercer sector i amb els moviments i les plataformes socials. Es tracta d'un canvi de rumb que ha d'orientar-se amb nitidesa cap a un nou horitzó ple de reptes, en el qual des del TSCAT ens volem sumar.

Finalment, volem reiterar els agraïments a la Diputació de Barcelona per la confiança dipositada en el TSCAT en fer-nos aquest encàrrec. Esperem que les anàlisis, reflexions i propostes serveixin per anar construint un model de SSB on la persona, la família i la comunitat siguin al centre de la intervenció professional. Uns SSB que s'orientin a aconseguir unes millors condicions de vida de la ciutadania, sobretot, les de persones que es troben en una situació de vulnerabilitat i/o d'exclusió social. Una ciutadania més cuidada i més cuidadora, més protagonista, més interrelacionada, més implicada. En definitiva, una ciutadania més feliç.

# Bibliografia


Aguilar Hendrickson, M. «Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España». *Documentación Social*, núm. 175 (2014), p. 35-63.

Barbero, J. M. «Posiciones sociales y paradojas en trabajo social». *Pedagogia i Treball Social: Revista de Ciències Socials Aplicades*. Girona: Universitat de Girona, 2011. p. 4-23.

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. *La constitucionalització dels drets socials*. 2015.

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. Comissió de Treball Social Comunitari. Treball social comunitari a debat: reflexions i propostes en el context actual. 2016. [Inèdit]

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. Comissió de serveis socials bàsics. Compareixença del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya davant la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya per tractar dels canvis en el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI), arran de l'aprovació de la Llei 7/2011, de mesures fiscals i financeres i del Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció. Barcelona, 11 d'octubre de 2011.

— Compareixença del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya davant la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya per tractar del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI). Barcelona, 9 de desembre de 2014.

— Renda mínima d'inserció: resposta insuficient. 2014.

— Dictamen sobre la implantació de la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. 2016.

Fantova, F. *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2008. <http://fantova.net/?page_id=46>

— «La universalització dels serveis socials des de dins». *Barcelona Societat*, núm. 14 (2008), p. 118-127. <http://fantova.net/?page_id=46>

— «Identidad y estratègia de los servicios sociales». *Documentación Social*, núm. 175 (2014), p. 105-132.

— «Investigación y conocimiento para la intervención social: tareas pendientes». Conferència de Fernando Fantova al I Congrés de Serveis Socials Bàsics (Barcelona, 23 d'octubre de 2014).

— «¿Y si va de servicios sociales más que de pensiones? La función de las pensiones y de los servicios sociales en la protección social de las personas mayores». *Llei d'Engel*, 19 de desembre de 2016. <www.fantova.net>

Ginesta i Rey, M. «Reflexions sobre el treball social als serveis socials bàsics». *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, núm. 194 (desembre 2011), p. 40-45.

— «La intervenció comunitària des dels serveis socials locals: de la pèrdua al desig; del desig a l'acció». *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, núm. 203 (desembre 2014), p. 50-62.

— «El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels serveis socials bàsics: estat de la qüestió i reptes». Comunicació presentada a la XIV edició de la Jornada Anual del Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials. Diputació de Barcelona. Barcelona, 16 de desembre de 2015.

Grup de Recerca i Innovació en Treball Social (GRITS). *La intervenció amb les famílies des del treball social*. Barcelona: Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, 2016. (Monogràfic; 12).

Leal Rubio, J. «La posició dels professionals davant la vulnerabilitat dels subjectes i dels drets socials». *Revista de Treball Social*, núm. 207 (abril de 2016), p. 40-52.

Pelegrí, X. «El sistema català de serveis socials (1977-2007)». A: *Cultura i Política*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2010.

Pelegrí Viaña, X.; Lapresta Rey, C.; Allepuz Capdevila, R.; Enciso Rodríguez, P. «Els professionals dels serveis socials bàsics en temps de crisi». *Revista de Treball Social*, núm. 204 (abril 2015), p. 125-135.

Sarasa, S. [*et al.*]. «Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción». A: Moreno Fernández, L. [coord.]. *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad en España*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001. p. 221-256.

Santamaria Jordana, C.; Garrido Mena, N.; De La Torre Boix, M.; López Detomasi, C. «La pobresa limita la llibertat de persones i famílies». *Revista de Treball Social*, núm. 207 (abril de 2016), p. 82-95.

Sarasa, S.; Porcel, S.; Navarro-Varas, L. «L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 56 (2013), p. 10-87.

Salzberger, I. *La relación asistencial: aportes del psicoanálisis kleiniano*. Buenos Aires: Amorrortu, 1980.

Subirats, J. *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2007.

Vilà, A. *Serveis socials: aspectes històrics, institucionals i legislatius*. Barcelona: UOC, 2011.

## Altres publicacions de la sèrie Benestar i Ciutadania

### Eines

1 Recull de normativa sobre participació ciutadana en l'àmbit local. Darrera actualització: juliol del 2015

2 Guia pràctica per a la realització de polítiques transversals de gènere en l'àmbit municipal. Recull d'experiències positives en educació, joventut, cultura i esports; serveis a les persones i cohesió social; treball i promoció econòmica; sanitat i salut pública; urbanisme, habitatge i mobilitat

3 Pobresa energètica a la demarcació de Barcelona. Propostes d'actuació des de l'àmbit local

4 Pla local de prevenció de drogodependències. Orientacions per al diagnòstic

5 Guia per al desenvolupament de projectes d'horts socials ecològics

6 Guia per a l'avaluació de l'impacte dels programes d'horts socials

7 Guia per a l'elaboració de plans locals LGBTI

8 Reglament tipus de participació ciutadana

9 Adjudicació i règim intern de l'allotjament d'urgència

10 Els equipaments juvenils. Reflexions, certeses i reptes

11 Les mesures alternatives a la sanció econòmica. Guia orientativa per a la implementació

12 Guia metodològica per a l'avaluació de les xarxes impulsades per serveis socials

13 Situació dels serveis socials bàsics des de la perspectiva de l'educació social. Dictamen de revisió

Publicacions disponibles a www.diba.cat/llibreria