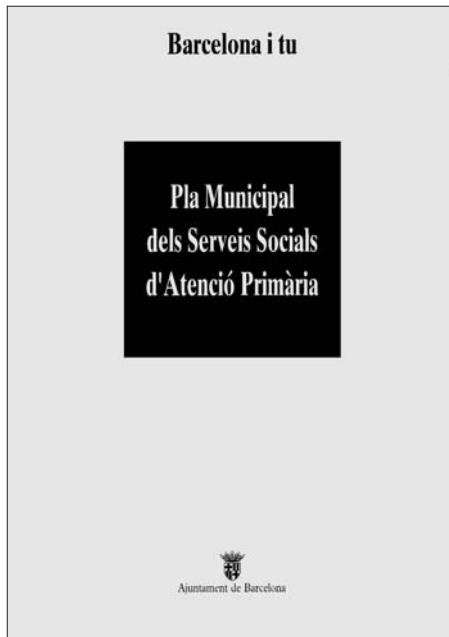


# EL PLA MUNICIPAL D'ATENCIÓ PRIMÀRIA

MARGARIDA SÀIZ. Àrea d'Afers Socials i Joventut



El Pla Municipal dels Serveis Socials d'Atenció Primària de l'Ajuntament de Barcelona és el document polític-administratiu que defineix el model metodològic i organitzatiu que ha d'orientar el funcionament de la xarxa pública de serveis socials d'atenció primària polivalent a Barcelona.<sup>(1)</sup>

Aquest Pla té dos nivells de concreció:

a) Un marc general que va ser encarregat a Pilar Malla per l'alcalde de Barcelona, a proposta de l'Àmbit de Benestar Social.

b) Una concreció operativa en la qual s'expliciten els referents teòrics i s'estableixen una sèrie de criteris organitzatius per a la seva aplicació que ha estat elaborada per l'Àrea d'Afers Socials i Joventut, d'acord amb les seves competències, amb la col·laboració de l'Àmbit de Descentralització i Relacions Ciutadanes.

El Pla d'Atenció Primària i les propostes per al seu desplegament s'aproven per la comissió de Govern entre finals de l'any 1993 i principis de l'any 1994.

La finalitat del Pla és la racionalització de l'actuació municipal i l'homogeneïtzació del model de prestació dels serveis socials d'atenció primària, definint els següents objectius generals:

1) Concretar els criteris bàsics que han de garantir una igualtat en l'accés i l'atenció als ciutadans des dels serveis socials d'atenció primària.

2) Definir la plantilla dels serveis socials d'atenció primària de l'Ajuntament, clarificant perfils, funcions i composició dels equips, i establint les ràtios adequades.

3) Ordenar la xarxa de serveis socials d'atenció primària per tal de facilitar el desenvolupament de les competències pròpies de les diferents parts de l'organització municipal implicada.

4) Establir criteris que permetin avançar en la coordinació dels serveis socials municipals amb els de la iniciativa privada, pel que fa a l'atenció primària.

5) Establir mecanismes que permetin millorar la cooperació i coordinació interinstitucional, especialment amb la Generalitat de Catalunya, respecte a l'Atenció Primària.

6) Racionalitzar i rendibilitzar el màxim de recursos (infraestructurals, professionals i econòmics) a fi de garantir més i millor atenció als ciutadans.

En el Pla s'aborden, entre altres temes, els que han de ser els eixos bàsics d'actuació dels serveis d'atenció primària, les competències de l'Àrea Central i

les dels districtes, la coordinació entre l'atenció primària i els serveis d'atenció secundària o especialitzada.<sup>(2)</sup>

De tots aquests temes, el Pla en desenvolupa i concreta la majoria i n'assenyala d'altres que queden pendents de desenvolupament posterior. Al mateix temps, determina a qui correspon la responsabilitat de completar els temes que queden oberts i que, un cop aprovats per

1. Segons la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials (DOGC núm. 1.890, de 29.04.94) els Serveis Socials d'Atenció Primària constitueixen el punt d'accés immediat al Sistema Català de Serveis Socials, el primer nivell d'aquest i el més proper a l'usuari i als àmbits familiar i social. Els serveis socials d'atenció primària es presten mitjançant equips multiprofessionals, l'àmbit d'actuació dels quals és l'àrea bàsica de serveis socials, zonificada segons la programació de cada administració competent.

Aquests equips desenvolupen funcions d'informació, orientació i assessorament, de treball social comunitari i de detecció i prevenció, formulen propostes de derivació als serveis socials d'atenció especialitzada, apliquen tractaments de suport a persones, famílies i grups i gestionen els serveis d'atenció domiciliària i els altres que siguin determinats per via reglamentària.

– Segons el document "L'Atenció Primària que volem". Federació Catalana de municipis. Març 1991, els Serveis Socials d'Atenció Primària "són un punt d'accés immediat. Estan a prop de la família i de l'entorn social del ciutadà. Apleguen les actuacions, serveis i prestacions que es fan en la comunitat, amb la comunitat, des de la comunitat; amb els objectius d'afavorir el desenvolupament, la promoció dels individus, la solidaritat, la participació ciutadana, aconseguir la plena integració social de les persones i actuar per prevenir i/o eliminar les causes i factors de la marginació, la inadaptació, la discriminació, la malaltia o el risc social...".

2. "Els serveis socials d'atenció especialitzada, juntament amb els equipaments corresponents, constitueixen el nivell d'actuació específica dirigida al diagnòstic, la valoració, el tractament, el suport i la rehabilitació dels dèficits socials de les persones pertanyents a col·lectius o segments de la població caracteritzats per la singularitat de llurs necessitats.

Aquests serveis actuen mitjançant professionals especialitzats i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb altres recursos que siguin adequats." (Llei 4/1994, de 20 d'abril)

les instàncies tècniques i polítiques pertinents, formaran part del propi Pla.

Per tal d'afavorir l'aplicació del Pla al conjunt de l'organització municipal implicada s'ha constituït una comissió integrada per membres representants de l'Àrea d'Afers Socials i Joventut, l'Àmbit de Benestar Social i l'Àmbit de Descentralització, que haurà de fer el seguiment del procés de desplegament del Pla, donar la conformitat als documents –propostes que s'elaborin sobre els temes pendents de desenvolupament i avaluar el procés d'aplicació del Pla i els resultats obtinguts.

L'aplicació i posterior avaluació del Pla Municipal dels Serveis Socials d'Atenció Primària és un gran repte i també el punt de partida d'un procés que tot just s'inicia i que ha de permetre avançar cap a una major racionalitat i qualitat en la prestació d'aquests serveis al ciutadà.

### **Factors que justifiquen l'elaboració del Pla.**

El Pla és el resultat de la confluència de dos factors: la necessitat d'ordenació dels serveis socials d'atenció primària (SSAP) amb criteris homogenis en l'àmbit de ciutat, i la competència i capacitat municipal per fer-ho.

La necessitat d'ordenació i homogeneïtzació en l'àmbit de ciutat.

Els serveis socials d'atenció primària són molt joves a tot l'Estat espanyol. El març de l'any 1980 l'Ajuntament de

Barcelona va posar en marxa l'embrió dels que avui anomenem serveis socials d'atenció primària, amb la contractació dels primers treballadors socials que van ser destinats als diferents districtes municipals de la ciutat.

Més jove encara és el marc legal que ordena els serveis socials a Catalunya.<sup>(3)</sup>

En aquest context, cal fer referència a dos fets clau que han influït decisivament en l'evolució dels SSAP a l'Ajuntament de Barcelona:

– La descentralització, el 1985, dels serveis socials territorialitzats cap als Consells Municipals dels Districtes de la ciutat.

– La integració dels serveis socials en els serveis personals, iniciant així un procés que, a la pràctica, ha seguit diferents camins.

Si la dècada del 80 va estar marcada a l'Ajuntament de Barcelona pel creixement i la consolidació dels recursos destinats a la prestació d'aquests serveis (professionals, infraestructurals, etc.), la dècada dels 90 ha d'acabar aquest procés de consolidació i avançar decididament en la racionalització dels recursos, dels criteris metodològics i organitzatius i, per tant, de la prestació dels serveis.

En l'actualitat, la xarxa de SSAP a l'Ajuntament de Barcelona està composta per 30 centres de serveis socials territorialitzats i una Oficina Permanent d'Atenció Social de ciutat, amb una plantilla de prop de 300 professionals, assistents socials, educadors i treballadors familiars que conformen les Unitats Bàsiques d'Atenció Social Primària

(UBASP) amb el suport d'equips tècnics (psicòlegs, advocats, etc.).

La competència de l'Ajuntament de Barcelona en l'ordenació i homogeneïtzació dels serveis socials d'atenció primària en l'àmbit de ciutat.

“La proposta de definir un Pla Municipal dels Serveis Socials d'Atenció Primària forma part de l'esforç de l'actual consistori per consolidar i millorar la xarxa pública de serveis socials d'atenció primària a la ciutat. Aquest esforç respon a una de les prioritats de la política social dins l'actual mandat i al plantejament de situar com a criteri fonamental de l'actuació municipal l'assumpció de les competències pròpies i obligatòries que en aquest cas, i com estableix la Llei de serveis socials de Catalunya, són la programació i gestió dels serveis socials d'atenció primària”.<sup>(4)</sup>

### **Criteris que s'han tingut en compte en l'elaboració del Pla.**

a. Els SSAP són uns serveis públics.

Això vol dir que han d'estar pensats d'acord amb de les necessitats i característiques del ciutadà (sigui aquest un individu, una família o un col·lectiu més ampli - grups, comunitats).

3. Vegeu *Legislació bàsica del sistema català de Serveis Socials*: Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. Col·lecció Dret dels Serveis Socials, 6. Barcelona, 1994.

4. *Pla Municipal dels Serveis Socials d'Atenció Primària*: (Presentació). Ajuntament de Barcelona, 1994.

Per tant, el seu disseny organitzatiu ha d'adaptar-se a les necessitats i possibilitats del ciutadà i no a la inversa.

b. Homogeneïtzació de criteris .

S'ha de garantir que el lloc de residència no sigui, a la pràctica, un factor de desigualtat quant als criteris de prescripció dels SSAP, o dit d'una altra manera: s'han de garantir uns mínims criteris comuns a l'hora de donar resposta a les mancances socials, de manera que les respostes a una mateixa situació de necessitat no siguin diferents i contradictòries segons com sigui l'equip professional que hi intervingui i la zona o el districte de residència de la persona o col·lectiu afectats.

c. El marc legislatiu vigent.

El Pla Municipal dels SSAP té com a punt de partida obligat el marc legislatiu vigent i assumeix plenament les competències assignades als Ajuntaments per Lleis reguladores dels serveis socials a Catalunya: Programar i gestionar els SSAP d'àmbit municipal.

d. La conceptualització.

En el disseny del Pla s'ha partit de la nostra realitat actual per marcar les tendències de futur que es volen impulsar i que responen a una determinada concepció dels serveis socials i, particularment, dels Serveis Socials d'Atenció Primària.

És per això que s'hi expliciten quins són els referents teòrics que justifiquen els criteris escollits.

e. L'aprofitament de l'experiència adquirida.

Aquest Pla s'ha fet amb "memòria històrica", rescatant tots aquells ele-

ments i criteris que al llarg d'aquests anys s'ha comprovat i demostrat que són útils, necessaris i actuals. En conseqüència, molts aspectes del seu contingut no són nous per al professional o el polític.

El criteri aplicat ha estat clar des de l'inici: s'ha volgut aprendre de l'experiència a l'hora de definir els criteris metodològics i organitzatius que figuren al Pla.

### **Continguts més rellevants del Pla.**

1) Situa els serveis socials en el context dels serveis personals

Els serveis personals no es configuren a partir de la desaparició de l'especificitat de cada una de les àrees que la integren, sinó a partir de dos elements claus:

a. Un espai comú d'anàlisi de la realitat social que permeti:

– Establir prioritats a partir del coneixement global de les expectatives i aspiracions de la població, necessitats no satisfetes, problemàtiques i/o situacions de malestar social.

– Dissenyar estratègies d'actuació a partir del coneixement de les característiques i dinàmiques de la població i del seu entorn.

b. Oferir serveis i actuacions integrals i sectorials segons les característiques de les situacions prioritzades com objecte de la intervenció pública i de l'impacte que es vulgui tenir.

És a dir, l'organització municipal ha de donar respostes integrades en les quals s'implementin recursos de diferents sistemes (serveis socials, sanitat, ensenyament, cultura, etc.) sempre que

la situació objecte de la intervenció ho requereixi.

Paral·lelament cada sistema de serveis donarà respostes sectorials quan això sigui el més idoni o convenient des de criteris d'eficàcia i eficiència en funció dels resultats que es volen obtenir.

2) Defineix l'actuació dels SSAP a escala individual i col·lectiva.

La intervenció professional des dels Serveis Socials d'Atenció Primària parteix de les aspiracions, mancances, problemes i/o situacions de malestar social de la població. Aquest caràcter social té diferents significacions que poden donar-se de forma independent o simultània. Volem destacar-ne dues :

– Una causalitat que té la seva arrel en les característiques i dinàmiques d'una societat determinada.

– Una reacció de la societat enfront de les mancances i/o problemes que afecten determinats individus/famílies o grups socials, i que pot oscil·lar des de l'oferta solidària d'ajut i resposta, fins a una actitud d'indiferència o clarament de rebuig i marginació.

Les formes de manifestació d'aquest caràcter social són individuals i/o col·lectives.

Així doncs, la resposta que s'ha de donar es concreta en actuacions individualitzades/familiars, grupals i/o comunitàries.

3) Determina quin és l'equipament bàsic territorialitzat de prestació dels SSAP : el Centre de Serveis Socials.

El Centre de Serveis Socials es defineix com l'equipament públic dirigit a

prestar serveis socials de caràcter general a tota la població resident al seu àmbit d'actuació. És un equipament de caràcter comunitari, dotat dels equips tècnics, incloses les Unitats Bàsiques d'Atenció Social Primària, i els mitjans necessaris que donin suport a les prestacions bàsiques.

El Centre de Serveis Socials té com a propis:

- Un espai físic diferenciat dels destinats a la prestació d'altres serveis i actuacions.

- Uns equips professionals que hi són destinats.

- Uns mitjans financers, humans i materials propis.

El Centre de Serveis Socials pot ser un equipament independent o estar ubicat dins d'altres infraestructures de caràcter polivalent (centres cívics, centres de serveis personals...).

Cada Centre de Serveis Socials ha d'estar dotat, com a mínim, del següent personal:

- Un/a director/a del centre.

- Els membres de les Unitats Bàsiques d'atenció social polivalent (UBASP), assistents socials, educadors i treballadores familiars.

4) Unifica els horaris de funcionament dels centres de serveis socials.

Un equipament de les característiques del Centre de Serveis Socials hauria d'estar obert matí i tarda, de dilluns a divendres. En la mesura en què en la situació actual això no es pot garantir a tota la ciutat, en la concreció organitzativa del Pla es defineix un horari mínim exigible a tots els centres, que és el següent:

Matins: de dilluns a divendres, de 9h a 14h

Tardes: dimarts i dijous, de 16h a 20h.

5) Assigna un paper d'especial relevància al director/a del Centre de Serveis Socials.

La funció de direcció d'aquest centre implica, a grans trets, les tasques següents:

- Garantir una adequada organització per a la prestació de serveis d'atenció primària, tant pel que fa a la gestió dels recursos humans com pel funcionament global del centre que presta serveis socials en els seus aspectes infraestructurals i pressupostaris.

- Donar suport tècnic i orientar els professionals de les UBASP respecte als projectes d'actuació, ja es tracti d'atenció individualitzada/familiar, grupal i/o comunitària, i assumir la responsabilitat tècnica dels programes pel que fa a la planificació, el seguiment i el control executiu dels projectes i a l'avaluació.

- Garantir l'adequació dels criteris globals de serveis socials de ciutat a la realitat i característiques de la zona o de la població que s'ha d'atendre.

- La representació institucional dels Serveis Socials d'Atenció Primària en l'àmbit de la seva competència.

6) Defineix un circuit organitzatiu d'atenció individualitzada i/o familiar.

- La recepció : el recepcionista és la persona que atén en primera instància el ciutadà (personalment o telefònicament) i l'orienta cap al professional corresponent.

- El servei de primeres visites

Ens referim a un procés que s'inicia a partir d'una demanda i que finalitza quan es dóna una orientació determinada després d'haver recollit informació necessària per arribar a una valoració i a una orientació posterior. Aquest servei es presta diàriament i el perfil professional al qual correspon atendre les primeres visites és el de treballador social.<sup>5)</sup>

- El servei de tractament.

Per tractament entenem el conjunt de mitjans posats en pràctica i d'intervencions fetes per tal de satisfer una necessitat social o de resoldre un problema que requereix una intervenció des dels serveis socials d'atenció primària. És a dir, el tractament seria la fase o moment de la intervenció professional en què, prèvia identificació i valoració del que passa i en quins aspectes i de quina manera s'hi pot intervenir, i si cal fer-ho, establir objectius de contenció, modificació i/o prevenció de la situació objecte de la nostra intervenció.

Per casos de tractament s'han d'entendre aquells que estan oberts i en els quals hi ha una intervenció professional per prevenir, contenir i/o modificar una situació determinada.

Els professionals que presten aquest servei són assistents socials, educadors socials i treballadors familiars.

En alguns casos pot incorporar-se també el psicòleg i/o advocat de l'equip

---

5. Aquest servei es presta diàriament en l'horari següent: dilluns, dimecres i divendres de 9h a 12h del matí; i dimarts i dijous, a les tardes, de 17h a 20h.

de suport tècnic als professionals dels serveis socials d'atenció primària polivalent, amb una funció d'assessorament i/o d'intervenció directa amb l'usuari/família.

7) Expressa la necessitat d'ordenar, sistematitzat i tractar informàticament les dades derivades de l'atenció individualitzada i/o familiar al ciutadà.

L'aplicació del projecte d'informació de la informació generada i obtinguda a través de l'atenció individualitzada i/o familiar, conegut com a "Projecte usuari/família", és un element bàsic per aconseguir:

- Un coneixement més acurat de la realitat social i de l'activitat professional.

- Una planificació i programació dels serveis socials municipals més ajustada a la realitat social i més eficient.

Aquest projecte comporta, d'una banda, la dotació d'infraestructura informàtica a tots els centres de serveis socials i, d'una altra, la formació i suport tècnic als professionals per tal de poder garantir la seva aplicació.

El desplegament del Projecte usuari-família es va iniciar l'any 1993 i ha finalitzat en el primer semestre de 1995.

8) Determina les ràtios mínima i estàndard a la ciutat en aplicació de la normativa vigent.

Millorar i consolidar els serveis socials d'atenció primària comporta dimensionar adequadament la plantilla a les necessitats de la ciutat i eliminar la precarietat de la contractació dels professionals que integren els equips.

Per donar la dimensió adequada a la plantilla cal definir-la i quantificar-la se-

gons unes ràtios determinades, per valorar quines són les mancances de personal que hi ha.

Per eliminar la precarietat en la contractació dels equips cal garantir que les places dels professionals de l'Atenció Primària Polivalent de Serveis Socials formin part de la plantilla de l'Ajuntament de Barcelona, amb tot el que això comporta.

A l'Ajuntament de Barcelona hi ha UBASP territorialitzades que estan adscrites als Consells Municipals de Districte, i UBASP centralitzades depenents de l'Àrea d'Afers Socials i Joventut (els Equips d'Inserció Laboral i l'Equip d'Atenció Polivalent d'Urgències de l'Oficina Permanent d'Atenció Social).

Pel que fa a les ràtios que cal aplicar, la Generalitat estableix una ràtio d'una UBASP (assistent social, educador social, treballador familiar) per cada 15.000 habitants, que pot ser modificada segons els indicadors de necessitat social.

D'acord amb aquestes proporcions, a Barcelona li corresponen 110 UBASP, quantitat que, en l'actualitat, no està coberta, a les quals cal afegir 6 UBASP territorialitzades depenents de l'Àrea d'Afers Socials i Joventut, que actuen en l'àmbit de tota la ciutat.

D'altra banda, en el cas de Barcelona resulta evident que reuneix un conjunt de característiques que li confereixen un grau de complexitat important, amb zones geogràfiques i sectors de població en els quals l'índex de necessitat social és elevat o, fins i tot, molt elevat. Resulta obvi que la possibilitat prevista al

II PAS de correcció de la ràtio ha de ser aplicada a la ciutat de Barcelona.

Per fer-ho s'ha partit d'una proposta anterior de l'Àrea d'Afers Socials i Joventut, actualitzada segons els nous indicadors demogràfics i econòmics de la ciutat, i segons les recomanacions del Pla d'Actuació Social de la Generalitat (PAS).

Considerant tots aquests aspectes, queden definides quatre tipus de zones:

A. Zones amb baix índex de necessitats socials: 1 UBASP/20.000 habitants

B Zones amb índex mitjà de necessitats socials: 1 UBASP/15.000 habitants

#### Ràtio Mínima

Dependència	Nre. UBASP	Nre. Professionals
Districtes	110	132 Assist. socials 99 Educadors 99 Treball. familiars
Total districtes		330
Àrea	6	9 Assist. socials 9 Educadors
Total	116	348

#### Ràtio Estàndard

Dependència	Nre. UBASP	Nre. Professionals
Districtes	138	166 Assist. socials 124 Educadors 124 Treball. familiars
Total districtes		414
Àrea	6	9 Assist. socials 9 Educadors
Total	144	432

C. Zones amb un índex elevat de necessitats socials: 1 UBASP/10.000 habitants

D. Zones amb un índex molt elevat de necessitats socials: 1 UBASP/5.000 habitants

Aplicant aquesta ràtio al conjunt de la ciutat, resulten un total de 138 UBASP territorialitzades, distribuïdes en els districtes segons l'ordre que ocupen en funció del conjunt d'indicadors utilitzats.

A partir d'aquest moment, denominarem "Ràtio mínima" la proposada per la Generalitat (1 UBASP x 15.000 h.) sense aplicar-hi elements correctors en funció dels indicadors de necessitat social, i "Ràtio estàndard" a la que resulta un cop es tenen en compte.

Atès que amb la plantilla actual estem molt allunyats de la Ràtio estàndard (138 UBASP), un objectiu prioritari del Pla és aconseguir les 110 UBASP territo-

rialitzades que marca la "Ràtio mínima" abans de finalitzar l'any 1995, i que serien distribuïdes en els districtes segons el conjunt d'indicadors de necessitat social.

9) Determina l'elaboració d'un pla de formació adreçat als professionals i treballadors municipals implicats: directors/es dels centres de serveis socials, assistents socials, educadors socials, psicòlegs dels equips de suport tècnic, recepcionistes dels centres de serveis socials. 