

He tingut l'oportunitat de conèixer alguns dels treballs que s'han anat elaborant en el procés de redacció d'aquest Llibre Blanc i vull expressar el meu reconeixement i la meva admiració per tot el que s'ha fet fins ara.

Aquest tema és d'una rellevància política cabdal. Per això és tan important que haguem tingut l'oportunitat d'elaborar aquest Llibre Blanc i portar les seves conclusions a un debat públic que ens permeti avançar en la qualitat dels serveis socials d'assistència primària.

El nostre país, el nostre sistema fiscal, el nostre sistema de distribució de recursos, estan immersos en un procés de transformació des de l'arribada de la democràcia, en el qual durant uns quants anys hi ha hagut un increment molt important de les despeses destinades a alguns dels serveis del benestar social, de l'Estat del benestar. Parlem de la universalització de la sanitat, de l'increment de les dotacions en educació o de les pensions. Això no obstant, encara tenim un tret diferencial de finançament de l'Estat de benestar molt important en relació amb els països més desenvolupats i de més tradició en aquest terreny a Europa.

Pel que fa a les administracions locals, amb la irrupció dels ajuntaments democràtics es va iniciar un procés d'afirmació dels serveis socials com un element més de l'Estat de benestar. Conscients de la seva feblesa i dels seus tres instruments bàsics (pensions, sanitat i educació), des de l'Administració local es va promoure amb insistència l'emergència d'una quarta línia estratègica de l'Estat de benestar, que és l'assistència social, i dintre d'ella, l'assistència primària.

Em sembla molt adient i molt convenient que en aquests moments hi hagi una reflexió rigorosa, sistemàtica, seriosa i aprofundida sobre la situació actual i cap a on hem d'anar, perquè actualment no hi ha consens polític global sobre el finançament de l'Estat del benestar.

Si volem continuar avançant en la qualitat dels nostres serveis de benestar social, hem de tenir present el marc polític general de l'Estat de benestar en el nostre país, així com la seva evolució en el context de les noves tendències polítiques i en el context del que succeeix en els altres països de la Unió Europea. Convé que aquest marc el tinguem molt clar tots plegats, per saber exactament quins són els objectius que ens podem proposar i conquerir.

La demanda i la necessitat de serveis socials són claríssimes i crucials. En aquests moments no ens trobem solament en un debat sistemàtic i global sobre els serveis del benestar, el seu finançament i els seus objectius polítics, que són sens dubte la cohesió i la integració social; ens trobem en un moment en què, a més de les demandes històriques i els diferencials per menor dotació que ja tenim en relació amb els altres països europeus, tenim aquest nou i immens impacte de la nova onada d'immigració. Per tant, ens trobem en un moment crucial d'aquest procés.

Nosaltres, en un nivell més concret, també ens trobem en un altre procés extremadament important, que és la constitució del Consorci de Serveis Socials de la Carta Municipal de Barcelona. Aquest Consorci suposa que, per primera vegada, es crea un instrument específic per a Barcelona per gestionar conjuntament no tan sols el que diu la llei, que és que l'Administració local fa bàsicament els serveis d'assistència primària, sinó tots els serveis socials de la ciutat.

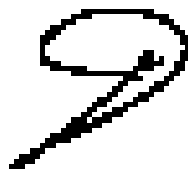
Per tant, totes aquestes fets suggereixen que estem en un moment extremadament rellevant, perquè podem aprofitar l'avinentesa per redefinir, per tornar a elaborar teoria, tesis i després pràctiques, que espero que siguin millor que les actuals, i que, per tant, avancem en la direcció d'un increment dels serveis del benestar i, sobretot, de l'accessibilitat a aquests serveis per part de tota la població, sobretot aquella que no hi té accés de forma sistemàtica perquè no té informació o no té possibilitat d'obtenir-ne.

La ciutat de Barcelona ha estat capaç de crear riquesa, prosperitat, qualitat urbana i convivència. És, probablement, un dels grans exemples europeus on, després d'una acció de govern local majoritàriament progressista —el 95% dels municipis de la regió metropolitana ho són—, s'ha produït una disminució sistemàtica de les diferències socials.

Això no és casual. És la suma de moltes més coses. És la suma de l'avanç de l'Estat de benestar que es va produir a la dècada dels anys vuitanta, que va ser crucial i que va dur a l'increment de les pensions, la universalització de la sanitat, l'increment de les partides d'educació i l'inici i l'emergència dels serveis socials organitzats.

En un moment en què es debat sobre el futur de l'Estat de benestar és important que els i les professionals us hagueu reunit d'una forma seriosa, rigorosa i sistemàtica per tenir un diagnòstic sobre quin és l'estat de la qüestió pel que fa als serveis socials d'atenció primària.

És important, també, que Barcelona lideri aquesta reflexió de la mà de l'Associació Barcelona per l'Acció Social, per esdevenir novament una ciutat referent pel que fa als serveis socials i la cooperació entre la iniciativa pública i privada que garanteixi la cohesió social i la igualtat d'oportunitats.



Joan Clos  
Alcalde de Barcelona

# PRÒLEG

El Llibre Blanc dels Serveis Socials d'Atenció Primària que teniu a les vostres mans és el resultat d'un llarg procés que ha estat promogut, des dels seus inicis, per l'Associació Barcelona per l'Acció Social (ABAS). Aquesta associació, presidida per l'Ajuntament de Barcelona i formada pels principals agents socials de la ciutat (representació empresarial, sindicats, universitats i col·legis professionals), institucions públiques i un total de 52 entitats socials, va néixer l'any 1999 com a resultat del treball conjunt i de cooperació en el marc del Pla Integral de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona.

L'objectiu principal de l'Associació Barcelona per l'Acció Social és promoure iniciatives i projectes basats en la cooperació públicoprivada en l'acció social a la ciutat. És per això que l'ABAS va impulsar l'elaboració d'aquest Llibre Blanc, per promoure la reflexió i el debat sobre prioritats, criteris d'actuació i projectes estratègics per a l'acció social i el sistema de serveis socials d'atenció primària a la ciutat. L'ABAS ha estat un marc privilegiat per aconseguir arribar a una proposta que gaudeix d'un ampli acord entre tots els actors implicats i ha permès establir el punt de partida per impulsar compromisos d'acció entre les institucions i entitats de les quals depèn l'execució d'aquest Llibre.

L'ABAS va veure la necessitat d'elaborar un Llibre Blanc dels Serveis Socials d'Atenció Primària atesa la situació actual que descriuen la majoria d'informes, anàlisis i plans sobre els serveis socials d'atenció primària, els quals constaten la necessitat de fer propostes per a una millor atenció social dels ciutadans i ciutadanes. A l'actualitat, la nova era de transformacions econòmiques, socials, culturals i institucionals com a conseqüència de la inserció de la ciutat metropolitana en l'era infoglobal demana l'adaptació dels serveis socials, i molt especialment en relació amb els serveis socials d'atenció primària, a grans reptes (canvis en l'estructura social, canvis en els processos de vulnerabilitat i inclusió-exclusió social, canvis en l'organització de la prestació dels serveis públics...).

Per tot això, el Llibre Blanc dels Serveis Socials d'Atenció Primària vol ser una reflexió estratègica entorn de la qüestió "fem el que cal fer" davant dels canvis i l'increment en les demandes, problemàtiques i expectatives socials de la població, així com dels canvis organitzatius que són previsibles a partir de les dinàmiques actuals i de l'aplicació de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC).

Pretenem, doncs, amb aquest Llibre crear un marc de referència que gaudeixi d'un ampli acord entre tots els actors implicats i disposar d'una guia per a dissenyar i executar els projectes concrets per adequar la gestió primària al nou model, als criteris d'actuació i recomanacions que se'n dedueixen i que, en conjunt, constitueixen el Llibre Blanc.

No voldria acabar sense agrair als directius i tècnics dels Serveis Personals, als professionals, a les entitats i associacions, a les institucions i a les empreses que han protagonitzat directament aquest procés d'elaboració del Llibre Blanc.

Aquest procés tan ampli i ric de participació ha fet que la importància del Llibre Blanc dels Serveis Socials d'Atenció Primària no es trobi només en el seu resultat, sinó també en el seu procés d'elaboració que el legitima i el situa com un document que parteix d'un ampli consens per part de tots els actors implicats.

L'Ajuntament de Barcelona vol prendre, doncs, el compromís de donar impuls i seguiment a les recomanacions i criteris que s'estableixen en el Llibre Blanc per donar resposta als nous reptes que planteja l'atenció primària dels serveis socials amb el disseny d'estratègies i l'execució de projectes concrets. Aquesta ha de ser una de les prioritats de la ciutat en els pròxims anys per fer de Barcelona una ciutat més integradora, una ciutat que avança i contribueix a l'Europa social.



Núria Carrera i Comes  
Presidenta de l'Associació Barcelona per l'Acció Social  
Cinquena tinenta d'alcalde  
i presidenta de la Comissió de Benestar Social

# PREFACI

## La finalitat del Llibre Blanc: establir les bases d'un model d'atenció primària de futur per ampli acord

L'objectiu del Llibre Blanc és obrir una reflexió estratègica entorn de la qüestió "fem el que cal fer" i no una reflexió tàctica sobre "com millorar el que fem". En aquesta perspectiva, i tal com s'assenyala al capítol II, en l'atenció primària com a política pública, allò important és direccionar el procés en el futur i establir un marc de referència que gaudeixi d'un ampli acord entre tots els actors implicats (ajuntaments de l'àrea metropolitana de Barcelona<sup>1</sup>, Generalitat, universitats, col·legis professionals, principals ONG, federacions de veïns, entitats representatives dels usuaris i empreses d'iniciativa social) i que serveixi de guia per a dissenyar i executar els projectes concrets per adequar la gestió primària al nou model, als criteris d'actuació i recomanacions que se'n dedueixen i que en conjunt constitueixen el Llibre Blanc.

L'elaboració d'aquests projectes correspon a les institucions que tenen les competències, que són, fonamentalment, els ajuntaments, la Generalitat i les universitats.

L'ABAS<sup>2</sup> (Associació Barcelona per l'Acció Social) mai no s'ha plantejat promoure un Pla Estratègic de l'Atenció Primària –que no li correspon–, sinó que el que estem fent és promoure i organitzar, a partir de l'impuls inicial de l'Escola Universitària de Treball Social i l'Ajuntament de Barcelona, una important reflexió estratègica amb una participació molt àmplia de tots els sectors<sup>3</sup>, per adequar de manera positiva i proactiva els serveis d'atenció primària cap a les noves tendències en l'estructuració social de la ciutat en una perspectiva metropolitana i en l'organització de l'acció social.

El Llibre Blanc és un procés creatiu que assenyala nous camps d'intervenció per a l'atenció primària, així com nous enfocaments per als àmbits en els quals ja intervenia. Un procés creatiu que també vol gaudir d'un ampli acord, tant en les seves recomanacions com en els seus criteris d'actuació. Per això cal visualitzar el Llibre Blanc com un procés en el qual el més fonamental és definir col·lectivament el "què", els principals continguts del model d'atenció primària, i establir les principals línies d'avanç que es considera possible i desitjable seguir d'acord amb la situació actual –tenint en compte que la realitat social està

<sup>1</sup> La reflexió del Llibre Blanc se centra fonamentalment a la ciutat de Barcelona. Però malgrat les diferents realitats socials, econòmiques i competencials entre els ajuntaments de l'àrea metropolitana, hem constatat que tant l'anàlisi com el model de futur i propostes que s'identifiquen són vàlides per a la majoria dels ajuntaments de l'àrea metropolitana, atès el seu caràcter urbà i el fet de formar plegats una mateixa ciutat real i compartir una història política i ideològica molt similar.

<sup>2</sup> L'Associació Barcelona per l'Acció Social neix l'any 1999 com a consolidació del treball conjunt i de cooperació públic-privada entre institucions públiques, professionals i entitats socials de la ciutat de Barcelona, arran del Pla Integral de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona. Presidida per l'Ajuntament de Barcelona, està formada pels principals agents socials (ens de representació empresarial, sindicats, universitats, col·legis professionals), institucions públiques i entitats socials de la ciutat, fins a un total de 52 organitzacions.

<sup>3</sup> En el procés hi han participat 588 professionals i representants d'entitats, que han realitzat 1.907 aportacions.

canviant de manera permanent– i després elaborar les mesures i els projectes concrets per part de les administracions competents.

Per altra banda, quan s'estableixen noves direccions en l'actuació el més important és identificar els buits existents i recomanar que la investigació aplicada i la reflexió innovadora sobre la gestió les puguin ampliar per a poder formular les mesures i projectes. És a dir, el present Llibre Blanc no substitueix cap mena de pla o programa d'atenció primària, però sí que pretén que les seves finalitats, criteris d'actuació, siguin una guia per a la seva reforma o substitució en el cas que les institucions i entitats implicades es disposin a portar a terme l'adequació de l'atenció primària a les noves realitats i reptes de futur.

El model d'atenció primària de serveis socials de futur es compon de tres grans tipus de serveis: els serveis o equips bàsics (polivalents), els serveis domiciliaris i els serveis específics, que, si bé tenen en comú la proximitat als usuaris i usuàries i a la comunitat, tenen dinàmiques i formes de gestió diferenciades. De tots ells, com el seu nom indica, els més importants, els clau, són els serveis bàsics. Per aquesta raó el Llibre Blanc va adreçat fonamentalment als serveis bàsics o polivalents; així doncs, quan parlem dels SSAP (serveis socials d'atenció primària) ens referim als anomenats serveis bàsics (o polivalents). Lògicament, en parlar dels serveis bàsics d'atenció primària cal emmarcar-los en el conjunt dels serveis d'atenció primària; per aquest motiu, les referències a d'altres serveis d'atenció primària en el Llibre Blanc són obligades, però sempre que es fa referència a d'altres serveis d'atenció primària diferents dels serveis bàsics s'especifica quins són els esmentats serveis.

En el mateix sentit, quan es parla del model d'atenció primària, la perspectiva és global al conjunt dels serveis socials d'atenció primària, però el paper clau o determinant d'aquest correspon als serveis bàsics.

El Llibre Blanc està dividit en dos grans apartats, el balanç dels SSAP i les recomanacions:

- **El balanç** tracta de l'aportació dels serveis socials d'atenció primària a la cohesió social dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona i diferencia les etapes de desenvolupament dels SSAP, des dels seus inicis a partir de les eleccions municipals democràtiques de 1979 fins avui. Per altra banda, es caracteritzen els reptes de la nova etapa, anomenada provisionalment d'innovació, que es pretén obrir amb el Llibre Blanc.

- **Les principals bases del model de serveis socials d'atenció primària:**

**Recomanacions generals.** Aquest capítol assenyala les bases del model d'atenció primària que promou el Llibre Blanc: l'orientació de l'acció dels SSAP a la realització dels drets socials a la ciutat a partir de la seva formulació i el compromís de realitza-

ció i a través de l'acció coordinadora amb el conjunt de serveis municipals, i públics en general, i la iniciativa social i comunitària. Es pretén que els SSAP sàpiguen compaginar una **visió integral** o global dels drets i aspiracions socials i de la realitat social del territori amb una **acció específica** a través de les competències i el catàleg de prestacions i serveis que li corresponen.

Les altres bases són: el desenvolupament d'un model de gestió sostenible, flexible i adaptable als canvis; fer dels SSAP un dels principals eixos de l'acció en el territori; donar prioritat al treball social comunitari; articular, com un servei avançat propi de la Ciutat del Coneixement, la investigació social, la tecnologia, la formació, la producció, la comunicació i la política en els serveis socials d'atenció primària.

- **Recomanacions sobre organització i gestió.** Finalment, es recullen els principals criteris d'actuació i les recomanacions per a l'acció en relació amb l'organització i gestió del model, que han sorgit en el procés participatiu d'elaboració del Llibre Blanc i que són coherents amb les fases del model abans exposades.

Els criteris d'actuació i les recomanacions per a l'acció s'estructuren en sis finalitats:

Enfortir l'accés de tota la ciutadania, i en especial de les persones més necessitades, als drets socials i serveis de la ciutat: aconseguir una organització innovadora, de qualitat, flexible i sostenible.

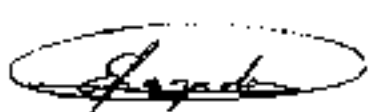
Aconseguir una atenció social més integral i integradora: fer de la transversalitat la base de l'acció dels SSAP.

Enfortir la capacitat de resposta de la comunitat i de les persones als reptes socials: donar prioritat al treball social comunitari i a l'actuació en medi obert.

Desenvolupar una acció coordinada i sinèrgica del conjunt de l'oferta de serveis socials en el territori: desenvolupar el treball en xarxa amb la iniciativa social i privada.

Millorar la complementarietat i la qualitat del conjunt de l'oferta de serveis socials en el territori.

Articular els sistemes d'investigació social, tecnològica (metodologies), de formació, de producció, de comunicació i política en els serveis socials d'atenció primària.



Eduard Spagnolo  
Gerent del Sector de Serveis Personals

