

l'organització higienicosanitària dels establiments. Al mateix temps, modificava certs aspectes de la tipologia dels serveis socials, en el sentit d'establir una definició millor d'alguns tipus de serveis per fer-los més eficients.

Finalment, el Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària, constituïa un pas endavant més en el desplegament del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel que feia al primer nivell d'atenció.<sup>32</sup> Aquesta norma tenia per objectiu definir el model d'atenció primària i establir un escenari de mínims per tal que, segons les seves competències, les corporacions locals responsables realitzessin la programació dels serveis en els seus territoris atenent les característiques i necessitats socials dels seus ciutadans i garantissin, pel que fa a la Xarxa de Serveis Socials, un nivell d'equitat, de qualitat i d'equilibri territorial.

En definitiva, la política social que es va desenvolupar a Catalunya durant els 23 anys analitzats es fonamentava en un marc legal que permetia l'exercici de les responsabilitats públiques i optava pel desplegament d'un sistema de serveis socials públic tot comptant amb el conjunt de recursos de la iniciativa privada, amb la finalitat de completar la Xarxa de Serveis Socials perquè abastés totes les àrees d'actuació, fos accessible a totes les persones i cobrís tot el territori català.

### 3.3 Instruments de planificació dels serveis socials

Com ja s'ha dit, amb l'arribada de la Generalitat es va heretar un context social desassistit i amb dèficits acumulats, partint gairebé de zero pel que feia a polítiques públiques. A més, des del Govern s'havia de reorganitzar tot el sector privat estructurat en organitzacions de caràc-

32. El primer nivell d'atenció el formaven els serveis socials d'atenció social primària, segons l'article 11 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre. Els serveis socials d'atenció especialitzada comprenien els segons i tercers nivells. Cadascun d'aquests es detallaran específicament en cada cas quan es tractin més endavant.

ter benèfic-assistencial. Per això, abans de començar a treballar, el Departament va desenvolupar una planificació prèvia que permetés detectar les necessitats socials de la població i definís les polítiques que calia endegar per cobrir-les.

Així, es van crear dos instruments de planificació: els Mapes de Serveis Socials, que feien una radiografia del sector; i, els Plans d'Actuació Social, que servien per orientar la política social del Govern.

### 3.3.1 *Mapes de serveis socials*

El Departament va redactar i presentar el **I Mapa de Serveis Socials** de Catalunya l'any 1984. Aquest document va permetre, per primera vegada, obtenir un informe tècnic exhaustiu i integrat del ventall de programes de serveis socials que es desenvolupaven, en aquell moment, des de diferents instàncies administratives catalanes. L'informe recollia, en quatre volums, les dades sobre els recursos existents, l'anàlisi pressupostària del sector i l'estudi de les necessitats. A partir de la descripció heretada del franquisme, es passava revista a l'estructura social, econòmica i de la població, i es feia balanç dels recursos per acabar amb recomanacions que haurien de conduir a la creació d'un sistema de serveis socials modern. Amb aquest propòsit, l'informe plantejava una estratègia de desenvolupament normatiu, financer i de planificació amb criteris de prioritat. De fet, arran d'aquest primer Mapa es va elaborar la planificació dels serveis socials d'atenció primària, dels serveis socials especialitzats i de les prestacions econòmiques complementàries.

Després del I Mapa de Serveis Socials de Catalunya, el Departament va trigar dotze anys a desenvolupar un altre document d'aquest tipus. El segon mapa es va publicar l'any 1996, amb un informe detallat de l'activitat jurídica, dels recursos econòmics destinats entre 1991 i 1995, de l'evolució de la població i la seva distribució en el territori, i una descripció molt detallada de l'oferta de recursos existents només el 1996.

Després d'aquests dos informes detallats, es van anar actualitzant cada any les dades per tal d'impulsar el coneixement en matèria de ser-

veis socials i difondre una informació bàsica territorialitzada que contribuís a ajustar els projectes i les actuacions que duïen a terme les administracions públiques i les entitats privades a les necessitats canviants de les persones i a les demandes expressades pels ciutadans al llarg dels 23 anys de Govern.

Els Mapes de serveis socials, i les seves posteriors actualitzacions, recollien una quantitat considerable d'estadístiques en un format estàndard i regular en el temps i, a més, cada any incorporaven noves estadístiques que, posteriorment, s'anaven consolidant i que aportaven una informació cada cop més detallada sobre la realitat dels serveis socials a Catalunya.

### 3.3.2 *Plans d'Actuació Social*

D'acord amb l'article 23.1 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, corresponia a la Generalitat definir la política general de serveis socials a Catalunya i, en conseqüència, aprovar els instruments de planificació general en aquesta matèria. Així, el Govern també va elaborar els Plans d'Actuació Social (PAS), que instrumentalitzaven els Mapes de serveis socials i que oferien l'avaluació de les necessitats generals i sectorials de la població, les prioritats, l'afectació de recursos i els mecanismes de coordinació i concertació amb tota mena d'entitats, amb l'objectiu d'establir nivells mínims de prestacions i evitar desequilibris territorials. El PAS era un document polític-administratiu de referència obligada per orientar la política social, en l'àmbit dels serveis socials, amb la voluntat d'unir esforços, tant públics com privats.

La planificació prèvia del Mapa de Serveis Socials va servir de base per al **I Pla d'Actuació Social** (1988-1991), aprovat el 29 de gener de 1988, però ja previst en les Lleis de Serveis Socials i d'Administració Institucional de la Sanitat, l'Assistència i els Serveis Socials. El I PAS plantejava com a principal objectiu donar suport a l'establiment d'una xarxa d'atenció primària a través de la creació de les unitats bàsiques d'atenció social primària (UBASP) i el desenvolupament de l'ICASS.

També va elaborar i posar en funcionament un Registre Oficial d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, l'acreditació i inspecció d'aquests serveis i establiments i també la regulació de les mesures d'aplicació del procediment sancionador. D'altra banda, el PAS va coordinar les accions i programes en el camp dels serveis socials, tant del sector públic com del privat. En aquest Pla s'avaluava el control de l'aplicació de la normativa específica, es realitzaven estudis i investigacions en matèria d'acció social a Catalunya i es mantenien les relacions amb entitats i organitzacions foranes que desenvolupaven funcions de serveis socials d'interès per a Catalunya i també amb els ens i òrgans de l'Estat i d'altres comunitats autònomes. A més, oferia informació, orientació i assessorament sobre serveis socials a Catalunya i realitzava i promovia accions de formació dels professionals del treball social i els serveis socials.

El **II Pla d'Actuació Social** (1992-1995), que després es va prorrogar fins a l'any 1996, incorporava la descripció i els objectius centrals del Sistema català de serveis socials, com també l'exposició de les línies directrius i els instruments que s'havien de desplegar, durant el quadrienni 1992-1995, per a cadascun dels àmbits específics dels serveis socials: família, infància i adolescència, persones amb discapacitat, gent gran i persones amb manca de recursos. Així, el segon PAS tenia com a objectius impulsar el desenvolupament del sistema en el marc de coresponsabilitat pública interadministrativa amb una gestió i una iniciativa públic-privades; completar la xarxa bàsica de serveis i prestacions com a mitjà per avançar en la garantia dels drets dels ciutadans; desconcentrar l'administració de la Generalitat cap a les comarques; assolir la plena coordinació de servis i la màxima rendibilitat socials, i crear la cohesió social i el benestar de la gent.

El **III Pla d'Actuació Social** (1997-2001) es va presentar, al llindar del segle XXI, com a document de planificació més sofisticat que l'anterior i com a referent per a totes les administracions públiques i les entitats d'iniciativa social que actuaven a Catalunya en l'àmbit dels serveis socials. El Pla va destacar les necessitats generals i sectorials de la població, les prioritats, l'afectació de recursos i els mecanismes de coordina-

ció i cooperació amb tota mena d'entitats —tant públiques com privades— amb l'objectiu d'establir nivells adequats de prestacions i d'evitar desequilibris territorials en la dotació de recursos. El document s'aplicava a vuit programes —atenció social primària, família i infància, vellesa, persones amb discapacitat, drogodependents, delinqüència, interdepartamentals i administració i suport tècnic—, els quals s'adequaven a uns principis directius. Els objectius operatius plantejaven l'estructuració de la xarxa bàsica en quatre projectes comuns a tots ells —regulació normativa, protocol funcional i de coordinació, composició de recursos de la xarxa i administració, finançament i cooperació tècnica— i, finalment, es proposava el desenvolupament de la xarxa en dos projectes més, també comuns a tots els programes —millora de l'eficàcia i l'eficiència i actuacions complementàries amb altres serveis de benestar—. El III PAS també va continuar desplegant les actuacions desenvolupades en l'exercici 2001 durant l'any 2002, amb les adaptacions necessàries que es van derivar de l'evolució de la demanda de serveis i prestacions i de les necessitats socials existents en el marc dels diferents programes d'atenció previstos. Així, es va ampliar el III Pla en tot el període 1997-2002 fins a la creació del IV Pla d'actuació social, l'any 2003.

Partint dels objectius assolits i dels resultats obtinguts pels plans anteriors d'actuació social, el Govern va aprovar el 8 d'octubre de 2003 el **IV Pla d'Actuació Social** (2003-2006), el qual determinava unes línies bàsiques de futur que donessin resposta als reptes que tenia plantejats Catalunya en l'àmbit social que, a la vegada, eren els reptes més significatius que afectaven el conjunt de la política social europea, amb la finalitat última de promoure la inclusió social i la igualtat d'oportunitats i d'incrementar la cohesió social. Així, el IV Pla d'actuació social orientava l'acció social amb tres idees principals. D'una banda, situar els serveis socials i de benestar a Catalunya en la línia de les recomanacions de les instàncies de la Unió Europea quant a polítiques socials. D'altra banda, posar els serveis socials a l'abast de tots els ciutadans de Catalunya, superant la clàssica associació entre serveis socials i població més desafavorida. I, per últim, apostar per la promoció de les capacitats de les persones i el suport per a desenvolupar aquestes capa-

citats. Es tractava, doncs, d'una acció social que apostava per la prevenció, sense renunciar a l'acció de suplència quan era necessària com a mesura de protecció de les persones que ho necessitaven. En tot cas, el IV Pla d'Actuació Social no es va desenvolupar durant el període que aquí es descriu, sinó que va prendre el relleu de la planificació feta el nou Govern tripartit que va sorgir de les eleccions al Parlament de Catalunya del 16 de novembre de 2003.

### 3.4 Organització del Sistema català de serveis socials

El **Sistema català de serveis socials**<sup>33</sup> es definia com el conjunt coordinat de serveis socials, establiments, prestacions econòmiques i activitats generals de prevenció, atenció i promoció social que es duïen a terme a Catalunya orientades a prevenir l'exclusió social i a promoure la prestació social de suport personal, d'informació, d'atenció i d'ajut a tots els ciutadans, especialment a les persones, les famílies o els col·lectius que, per raó de dificultats de desenvolupament i d'integració en la societat, manca d'autonomia personal, discapacitats físiques, psíquiques o sensorials, problemes familiars o marginació social, eren creditors de l'esforç col·lectiu i solidari.

#### 3.4.1 Àmbits d'actuació<sup>34</sup>

Els serveis socials s'adreçaven, generalment, a tota la població, però la Llei establí els àmbits d'actuació següents:

- a) L'atenció i la promoció del benestar de la família i les unitats de convivència alternativa.
- b) L'atenció i la promoció del benestar de la infància i de l'adolescència.

33. Article 3 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.

34. Article 12 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.