

Cap a un pla territorial d'infraestructures socials

El DASC lidera el debat conceptual i estratègic per a la planificació urbanística i la promoció dels nous equipaments de l'estat del benestar

Per *Vicenç Relats*, periodista
Fotografies: *Xavier Díaz*

Enfortir la cohesió social i la prosperitat socioeconòmica de Catalunya fan necessari desenvolupar i implantar de forma estratègica el concepte d'*infraestructures socials*, entès com el conjunt d'e-

quipaments i serveis que han d'atendre les necessitats de la població en la millora de la seva qualitat de vida, la seva autonomia personal i el seu benestar. Un concepte que ha de servir tant si es tracta de con-

cebre i projectar centres residencials nous per a gent gran o persones discapacitades, com centres de dia o per a malalts mentals, o centres residencials per a infants i joves tutelats, entre altres.



Una imatge de la Jornada Tècnica sobre Infraestructures Socials, celebrada a Girona.



Un ancià parla amb un altre, prop d'una residència de gent gran.

Enfortir la cohesió social i la prosperitat socioeconòmica de Catalunya fan necessari desenvolupar i implantar de forma estratègica el concepte d'*infraestructures socials*, entès com el conjunt d'equipaments i serveis que han d'atendre les necessitats de la població en la millora de la seva qualitat de vida, la seva autonomia personal i el seu benestar.

Així com és habitual utilitzar el terme *infraestructures* per referir-se a les xarxes bàsiques de transport, mobilitat, energia o telecomunicacions, es constata la conveniència d'introduir-lo també ara en l'agenda política del país i en la planificació de les polítiques socials en el conjunt dels municipis i comarques amb una visió global. Aquesta concepció

estratègica nova ha de permetre avançar en una planificació territorial i urbanística on les infraestructures socials tinguin més pes, fet que s'hauria de materialitzar en l'elaboració d'un pla territorial sectorial d'infraestructures socials que ajudi al seu impuls.

Aquestes van ser, en síntesi, les conclusions principals de la II

Jornada Tècnica d'Acció Social i Ciutadania, celebrada el 25 de juny passat a Girona, en la qual van participar més de 150 professionals dels serveis socials de diferents administracions, operadors de serveis socials i entitats no lucratives, persones expertes en planificació territorial, així com alcaldes i altres càrrecs municipals. La Jornada, que va tenir lloc al Consell Comarcal del Gironès, la van organitzar conjuntament el Departament d'Acció Social i Ciutadania amb els consorcis de Benestar Social de la Garrotxa, el Pla de l'Estany-Banyoles i de Girona-Salt. (La tesi defensada en la majoria de les ponències presentades en aquella Jornada queda recollida en articles que es publiquen a la secció d'"Anàlisi" d'aquest mateix número de *Quaderns d'Acció Social i Ciutadania*.)

DADES DE L'EVOLUCIÓ PREVISTA DELS SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA (*)

	2006	2008	2015
Nombre de persones grans ateses pels serveis d'atenció domiciliària	43.184	48.880	56.701
Nombre de places de residència per a gent gran amb finançament públic	23.471	27.055	31.384
Nombre de places de centre de dia per a gent gran amb finançament públic	5.116	5.709	10.456
Nombre de places de centre ocupacional per a persones amb discapacitats	7.641	8.986	9.728
Nombre de places de centre de dia d'atenció especialitzada per a persones amb discapacitat	541	877	982
Nombre d'hores d'atenció domiciliària	2.905.244	6.500.000	28.444.260
Nombre d'assistents socials o diplomats/ades en treball social	932	1.450	2.415
Nombre d'educadors/ores socials	540	966	1.449
Nombre de serveis especialitzats d'atenció a la infància i l'adolescència	45	50	60
Nombre de persones usuàries de serveis per a joves extutelats per la Generalitat	424	441	498

(*) Fonts: *Mapa de serveis socials a Catalunya 2002-2006*. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Previsió 2008-2015: estudi econòmic que va acompanyar l'entrada de la Llei de serveis socials al Parlament.

Un repte que assenyalen les noves necessitats socials

La Jornada es proposava contribuir a fixar el concepte *infraestructura social* de forma pràctica per poder guiar la presa de decisions posterior. I és que Catalunya afron-

ta el repte d'un ambiciós desenvolupament d'infraestructures socials els propers anys, d'acord amb les necessitats d'atenció social emergents i d'acord amb l'aplicació de legislacions noves de l'estat del benestar com les lleis de serveis

socials i de suport a l'autonomia personal, que universalitzen al conjunt de la ciutadania el dret d'accés a les prestacions i els serveis socials. I d'una forma molt particular, el repte es planteja a l'hora d'afrontar les necessitats d'atenció a la gent gran,



Panell de serveis que s'ofereixen en un centre de dia per a gent gran.

que és la que té un major grau de dependència i un major creixement, gràcies a l'augment de l'esperança de vida, que fa que avui a Catalunya la població de més de 80 anys se situï entorn de les 322.000 persones (un 4,54% de la població), segons les últimes dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya del 2006. Estimacions tècniques acreditades posen en relleu que la població europea que superarà els 80 anys serà l'11,8% l'any 2050 quan cent anys

abans els octogenaris eren una *rara avis*, que només arribaven a l'1,2% de la població.

I és que si les grans polítiques de desenvolupament territorial s'han basat, des de fa dècades, en la construcció d'infraestructures de transport, mobilitat i energia, ara és l'hora de fer-les també a partir d'aquest tipus d'infraestructures que són essencials per impulsar unes polítiques socials al servei de les persones. I a Catalunya "està molt conso-

lidada la idea que les infraestructures són importants per al desenvolupament socioeconòmic", com recordava el consultor en gestió pública, sostenibilitat i territori, Pere Torres, que va ser l'encarregat d'obrir la Jornada definint el concepte d'*infraestructura social*.

Paràmetres nous de planificació territorial

Pere Torres sosté, però, que la introducció del concepte nou



Una imatge general dels i les participants a la Jornada Tècnica de Girona.

només tindrà utilitat si la planificació territorial i l'urbanisme tenen més en compte les infraestructures socials. I per tal que aquestes puguin localitzar-se adequadament, es requereix que les figures de planejament urbanístic facin la reserva específica de sòl per a aquests usos, concretant-los de manera més clara i detallada de la que ho fan els conceptes genèrics de *sistemes urbanístics* o d'*equipaments comunitaris* que s'utilitzen actualment.

Encara que la legislació urbanística vigent ja preveu que els plans d'ordenació urbanística municipals (POUM) han d'incloure previsions de sòl destinades a equipaments comunitaris –i, fins i tot, en fixa uns mínims–, el fet és que sota aquest paraigua s'inclouen equipaments d'una gran varietat d'usos (residencial, sanitari, assistencial, sociocultural, esportiu, recreatiu, etc.) i cada ajuntament determina la distribució de sòl per a cada cas. En la situació

particular de les infraestructures socials, però, sovint es topa amb dificultats a l'hora de trobar espai per construir-ne de noves, ja que els terrenys no queden reservats i es destinen a altres funcions. Per això es considera raonable “una previsió específica per a les infraestructures socials, que no quedin diluïdes en les reserves genèriques”, tal com argumenta Pere Torres.

Entre les figures de planejament que preveu la mateixa Generalitat, com són els plans directores urbanístics, apareix la d'un pla territorial

sectorial d'infraestructures socials, com un possible camí per donar un marc de referència global, amb els estàndards i criteris de prioritat corresponents i amb jerarquia normativa, que obligui al planejament urbanístic.

Un altre requisit que caldrà per avançar en la planificació de les infraestructures socials, serà la definició d'estàndards urbanístics per a cada tipus d'equipament i indagar quins tenen sentit a escala local, comarcal, regional o nacional, en funció del nombre de persones usuà-

Si les grans polítiques de desenvolupament territorial s'han basat, des de fa dècades, en la construcció d'infraestructures de transport, mobilitat i energia, ara és l'hora de fer-les també a partir d'aquest tipus d'infraestructures que són essencials per a l'impuls d'unes polítiques socials al servei de les persones.



ries potencials que tinguin.

La planificació de les infraestructures socials noves de caire assistencial és ara “més urgent i necessària que mai”, tal com admet la directora general de l’Institut Català d’Assistència i Serveis Socials

socials és defensada per la directora general de l’ICASS, que sosté que anem cada vegada més cap a una xarxa d’infraestructures socials d’ús públic, formada per infraestructures d’iniciativa privada i altres de públiques.

troba en tràmit, ja preveu un pla integral d’infància, quadriennal, que va en la línia dels plans sectorials territorials previstos en la planificació urbanística.

Usos compartits

La promoció de les infraestructures socials del present i el futur, amb prou capacitat i previsió, requereix ser abordada de forma conjunta entre les administracions públiques i la iniciativa privada, i acompanyada d’un disseny multifuncional dels equipaments. En aquest sentit, la conveniència de concebre infraestructures per a usos compartits és una de les tendències de futur que remarca el director general del Grup Plataforma Educativa, Jordi Pascual, que proposa la necessitat de passar “del rebuig social” a determinats equipaments a “l’apropiació ciutadana”, amb una planificació urbanística adequada i establint complicitat amb la població. Jordi Pascual defensa que s’aprofiti l’actiu que suposen les entitats no lucratives (ENL) com a motor d’innovació, que tenen vocació de servei públic però no de negoci, que s’han convertit en operadors efectius per gestionar serveis socials de qualitat.

En un mateix sentit s’expressa el director del Grup Empresarial Cooperatiu Clade, Xavier López, que remarca les possibilitats de cooperació entre l’àmbit públic i el privat amb vista tant a la creació com a la gestió de les infraestructures socials noves, fet que crearà un “mercat nou” els propers anys. López fa notar que una empresa privada també pot prestar un servei públic i molt especialment si no té afany de lucre. En aquest sentit, presenta el cooperativisme com un

La promoció de les infraestructures socials del present i el futur, amb prou capacitat i previsió, requereix ser abordada de forma conjunta entre les administracions públiques i la iniciativa privada.

(ICASS), Carolina Homar, que constata que, d’ara en endavant, aquesta planificació també serà més complexa perquè s’està anant cap a un “canvi de consum en els serveis amb la participació de l’usuari”, on “hi ha més contenció de la demanda residencial, però més demanda de centres de dia i de suport a la família”, per exemple, que introdueix molts elements de variabilitat en la planificació.

El canvi d’usos i tipologies en les necessitats actuals d’infraestructures socials l’evidencien especialment països nòrdics amb un estat del benestar molt desenvolupat com Noruega i Dinamarca, on s’ha viscut una “revolució completa en l’acolliment residencial”, que fa que es tanquin residències per a gent gran i s’obrin noves tipologies de centres, com observa Carolina Homar. La necessitat de generar acords amb els municipis i els agents del tercer sector arreu del territori per afrontar la planificació d’infraestructures

Pedagogia contra el rebuig veïnal

En l’àmbit dels centres residencials per a infants i adolescents tutelats també es requereix una planificació territorial àmplia, perquè són recursos que sovint topen amb el rebuig veïnal. El director general d’Atenció a la Infància i l’Adolescència, Xavier Soley, sosté que “quanta més societat del benestar, també hi ha més intolerància social” i davant d’això es fan necessaris “més acords entre els ajuntaments i la Generalitat per a la planificació”. Tip de constatar que fins i tot els mateixos ajuntaments sovint són els que s’oposen a acollir centres d’infants i adolescents en el seu municipi, sota el pretext que “no són els nostres infants” els qui els necessiten, proposa avançar en una pedagogia social on es vegi que “l’interès general per a la construcció d’infraestructures socials per a infants és, precisament, l’interès de l’infant”. La nova Llei d’infància, que es



Pati interior d'un equipament per a infants.

model especialment adequat en la col·laboració amb les administracions pel que fa a la promoció d'infraestructures socials “perquè busca l'eficiència empresarial amb visió social”.

Per la seva part, el directiu de l'empresa L'Onada Serveis, Jordi Llecha, remarca que cal un augment notable de la inversió per a les infraestructures socials, ja que, a hores d'ara, suposa “només un 10% de la inversió que es fa en sanitat”, tot i que aquest àmbit ja està molt més dotat i estructurat des de fa molts anys. Fa notar l'handicap que suposa el desconeixement respecte a les infraestructures socials per part de determinats municipis que fa que en una gran part de les ordenances municipals ni tan sols es prevegi l'epígraf social com a activitat econòmica, sinó que cal incloure'l en el sanitari. Per això defensa la necessitat que “els serveis socials agafin la seva pròpia identitat d'una vegada” en el sistema administratiu del país.

La visió municipal i territorial

Tres alcaldes de signe polític divers i de ciutats i territoris diferenciats van participar en la Jornada Tècnica sobre Infraestructures Socials. L'alcalde de Gavà, Joaquim Balsera (PSC), posa l'èmfasi en la necessitat de definir els estàndards demogràfics i territorials, i d'homogeneïtzar el conjunt de la població al voltant de les infraestructures socials bàsiques, de manera que no quedin “zones territorials infraequipades”. Defensa la conveniència que el concepte *infraestructura social* vagi “més enllà de la mera equiparació a un equipament físic” i remarca que cal “redefinir el model” repensant el grau de competències que cada Administració té a l'hora d'assumir les infraestructures bàsiques “no tan sols des del punt de vista de la seva creació, sinó, principalment, de la seva gestió” i que el concepte quedi incorporat en la planificació urbanística, de manera que no hi hagi “un creixement urbà sense la dotació d'equipaments bàsics”.

L'alcalde de Tortosa, Ferran Bel (CiU), fa notar que el concepte d'*infraestructures socials* s'ha introduït entre els economistes, però sense una planificació territorial que el concreti. Remarca la complementarietat d'equipaments de titularitat pública i privada, però recorda que en l'àmbit de les infraestructures socials “hi ha territoris no coberts per la iniciativa privada”, perquè els seus operadors centren l'actuació en les poblacions i comarques més poblades i amb més demanda, per la qual cosa s'imposa una tasca correctiva des de l'Administració pública per garantir el “reequilibri territorial” també en aquest àmbit. Ferran Bel remarca la importància d'una “gestió eficaç”, de manera que un cop s'ha garantit el finançament per construir l'equipament se n'asseguri el manteniment. En aquest sentit,

El secretari general del DASC, Jordi Rustullet, advoca perquè la qüestió de les infraestructures socials “entri en el debat polític nacional amb lletres majúscules” i permeti superar la visió segons la qual “els serveis socials gestionen la misèria”.



POBLACIÓ A CATALUNYA PER GRUPS D'EDAT 2006

	Menys de 20 anys	20 a 39	40 a 59	60 a 79	80 i més	total
Milers	1.370	2.303	1.899	1.201	322	7.094
Percentatges	19,31	32,46	26,77	16,93	4,54	100%

EVOLUCIÓ DEMOGRÀFICA RECENT DE CATALUNYA

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Població	7.135	6.995	6.813	6.704	6.506	6.361	6.262	6.209	6.148
Índex	362,9	355,8	346,6	341,0	330,9	323,6	318,5	315,8	312,7

EVOLUCIÓ DEMOGRÀFICA EN L'ÚLTIM SEGLE A CATALUNYA

	1996	1991	1981	1940	1900	1857
Població	6.090	6.059	5.956	2.891	1.966	1.625
Índex	309,8	308,2	303,0	147,0	100,0	82,7

(Milers d'habitants i índex base 1.900=100.)
Font: Institut d'Estadística de Catalunya i INE.

advoca pels consorcis entre administracions com a bons instruments de gestió.

Per la seva part, l'alcaldesa de Ripoll, Teresa Jordà (ERC), insisteix en la necessitat d'una planificació estratègica i de la concepció multifuncional de les infraestructures socials per tal que s'adeqüin a usos diversos. En aquest sentit, exemplifica la situació de desajustament d'algunes infraestructures socials parlant d'un centre de serveis per a la gent gran de la capital ripollesa que resulta insostenible,

amb un espai de 60 metres quadrats per a cada persona resident. Per contra, assenyala la possibilitat que s'instal·li una àrea residencial estratègica (ARE) a la seva ciutat com una bona oportunitat per incorporar ja en la planificació d'equipaments que resultarà necessària per al barri nou, com un centre d'atenció primària i una escola.

Limitos econòmics i administratius

Amb vista a la creació d'infraestructures socials noves, la directora de Serveis del DASC, Matilde Sala, i

el subdirector general de Gestió Econòmica, Contractació i Equipaments, Juli Ausàs, van fer una intervenció en la Jornada Tècnica de Girona des de l'òptica econòmica i administrativa. Van repassar els principals sistemes financers i de cooperació administrativa de què el mateix Departament s'ha dotat al llarg dels anys, tant per a la creació d'equipaments propis com per a la compra o la concertació de places, així com les diverses normatives d'àmbit estatal i internacional de control pressupostari que s'han anat

introduint des dels acords de Maastricht de 1992, que limiten la capacitat d'endeutament de les administracions públiques. Sostenen que ens trobem en un "moment delicat" a l'hora de parlar del finançament de les infraestructures socials noves que necessiten "molt d'enginy" a l'hora de buscar les formes de cooperació més adequades.

En nom de la consellera d'Acció Social i Ciutadania, Carme Capdevila, que no va poder assistir a la Jornada, el secretari general del Departament, Jordi Rustullet, va ser l'encarregat de cloure-la amb una crida perquè la qüestió de les infraestructures socials "entri en el debat polític nacional amb lletres majúscules" i permeti superar la visió segons la qual "els serveis socials gestionen la misèria". Un concepte d'*infraestructures socials* que, segons Rustullet, el Sistema català de serveis socials "s'ha d'apropriar" i que va "molt més enllà del totxo i d'una inversió, perquè les infraestructures socials generen xarxa, serveis, ocupació i cooperació interadministrativa".

Per al secretari general del DASC, d'acord amb l'impuls que suposa la nova Llei de serveis socials, cal facilitar a l'Administració local eines de planificació urbanístiques que requereixen l'elaboració d'un pla territorial sectorial d'infraestructures socials que defineixi les necessitats a 10 o 15 anys vista, des de la col·laboració publicoprivada, amb una visió estratègica, tant per a les "infraestructures toves com les que poden generar rebuig".

El Sistema català de serveis socials "evoluciona molt de pressa"



Un centre per a persones amb discapacitat.

Ens trobem en un moment delicat a l'hora de parlar del finançament de les infraestructures socials noves que necessiten molt d'enginy per buscar les formes de cooperació adequades.

i també "les necessitats i els criteris dels usuaris, que requereixen que es concebin unes infraestructures molt més multifuncionals, com s'evidencia amb el fet que el 70% de la gent gran amb dependència demana quedar-se a casa o que hi ha comarques on tanquen residències, tot i que hi ha llocs on hi falten places",

assenyala Rustullet. Segons el secretari general del DASC, parlar d'*infraestructura social* "suposa introduir un concepte nou que requereix també una forma nova de relació amb els operadors, que supera les fronteres territorials i els àmbits d'atenció social, i que obliga a actuar amb coresponsabilitat" ^Q