



**SÍNDICA DE GREUGES
DE BARCELONA**

Reflexions i propostes sobre el desplegament de la Llei de la dependència

Algunes consideracions sobre el servei
d'ajuda a domicili (SAD) a Barcelona

Barcelona, juliol del 2007

1. Motivació

Estem en els inicis del desplegament de la Llei de la dependència (Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones en situació de dependència) i davant l'aprovació de la futura Llei de serveis socials (en tramitació al Parlament de Catalunya).

L'anomenada Llei de la dependència és un dels instruments fonamentals per millorar i desenvolupar el sistema de serveis socials, ampliar-ne l'acció protectora i garantir-ne la seva universalització. Les prestacions que preveu d'atenció a la dependència són tant prestacions de serveis com prestacions econòmiques.

Els serveis garantits

Les prestacions en forma de serveis tindran, segons la Llei, caràcter prioritari. Aquests serveis es prestaran mitjançant l'oferta pública de la xarxa de serveis socials de les respectives comunitats autònomes per part de centres i serveis públics o privats concertats degudament acreditats (art. 14). Entre els serveis hi ha els centres de dia i de nit, els serveis residencials, els serveis d'ajuda a domicili, entre d'altres (art. 15). Les prestacions econòmiques són de tres tipus: "la prestació econòmica vinculada al servei" (art. 17), "la prestació econòmica per a la cura en l'entorn familiar i l'ajuda a cuidadors no professionals" (art 18), i "la prestació econòmica d'assistència personal" (art 19).

La prestació econòmica vinculada al servei és una possibilitat raonable si té un caràcter excepcional, és a dir, quan les administracions no poden prestar els serveis públics o concertats d'atenció i cura necessaris per atendre la demanda que es generi. Però cal evitar que aquesta prestació econòmica d'accés al servei passi a ser habitual, així com s'ha de procurar que hi hagi les suficients garanties de qualitat del servei. Si no és així, es posaria en perill el model de prestació de serveis públics de qualitat.

També s'ha de tenir en compte que els ajuntaments hauran de respondre a una major demanda. Aquest creixement exigeix una bona planificació i uns controls estrictes de les entitats que presten el servei. Això és necessari per garantir la qualitat que ha de tenir tot servei públic.

Riscos que cal preveure

Quan s'estableix un nou mercat de treball, si aquest no es regula prou i la demanda d'aquest mercat s'incrementa hi ha molts riscos:

- Risc de presència d'empreses sense les condicions i la sensibilitat adequades.
- Risc de condicions laborals a la baixa.
- Risc de treballadors no qualificats.

Aquests riscos que acabem d'esmentar, en concret la gestió del servei d'ajuda a domicili (SAD) de l'Ajuntament de Barcelona, han estat motiu de queixa davant la Síndica de Greuges de Barcelona. Aquest fet juntament amb l'estudi del plec de clàusules dels contractes per a la gestió del servei d'ajuda a domicili és el que ens ha motivat a elaborar les reflexions i consideracions següents.

2. El servei d'ajuda a domicili (SAD)

Model del servei

El SAD és un servei de responsabilitat pública i de competència municipal regulat per la legislació catalana de serveis socials. El Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, estableix el marc jurídic i l'obligatorietat de la seva prestació per part de l'Administració local; el Decret 284/1996, de 23 de juliol, regula la xarxa pública de serveis socials, i el Decret 27/2003, de 21 de gener, l'organització i la prestació dels serveis socials d'atenció primària.

El SAD és un servei que des de fa anys ofereixen els ajuntaments als ciutadans que es troben en una situació de manca d'autonomia, o amb situacions familiars especials. L'objectiu és que aquestes persones puguin romandre al seu domicili el màxim de temps possible amb la major qualitat de vida. El SAD està format per un conjunt de serveis que van des de l'ajuda personal, prestada per professionals, fins a serveis de bugaderia, àpats a domicili, neteja, etc.

Ara és també un dels serveis que preveu el catàleg de serveis i prestacions del sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència de la Llei de la dependència. Així, aquest servei que fins ara depenia dels pressupostos anuals disponibles passa a ser un dret universal. Això requereix de les administracions una ampliació de recursos per proveir l'oferta necessària, i una planificació adequada.

La nova Llei preveu una valoració per part de l'Administració autonòmica del nivell i grau de dependència de la persona, a fi de determinar el servei i les prestacions que corresponguin en cada cas. A partir d'aquesta valoració els serveis socials de la xarxa pública establiran un "Programa individual d'atenció" en el qual quedaran reflectits els serveis més adequats a les necessitats de la persona dependent. Aquest programa se centra en l'usuari i demana la seva participació, o la de la seva família. Els serveis socials d'atenció primària hauran de fer el seguiment del programa amb l'usuari, cosa que comportarà un major nivell d'exigència i requerirà reforçar els equips actuals. Per tant, hi ha el risc i la preocupació que les expectatives actuals no es puguin acomplir per una manca de recursos humans i que hi hagi una saturació d'aquests serveis.

Un altre aspecte en què s'haurà de continuar treballant és l'establiment d'una major coordinació amb l'atenció primària de salut. S'ha de garantir un treball en xarxa que vagi en benefici d'una atenció més integral i transversal de l'usuari.

Davant aquests nous reptes, es plantegen uns aspectes clau en l'eficàcia i eficiència d'un servei d'ajuda a domicili. Es poden agrupar en: a) els professionals, b) la gestió dels serveis i c) els plecs de clàusules per a la seva contractació.

a) *Els professionals*

L'envelliment de la població i l'augment de persones en situació de dependència ja està generant més demanda de professionals que no pas oferta. La demanda s'incrementarà pel dret a rebre una prestació social. Això comporta el risc que els treballadors que ofereixin el servei d'ajuda al domicili de l'usuari no tinguin la preparació o els coneixements suficients per donar un servei adequat. Per tant, caldrà vetllar per la urgent consolidació d'un col·lectiu preparat per dur a terme l'atenció domiciliària.

El personal d'atenció domiciliària ha de tenir la **formació** que li permeti donar una atenció adequada i de qualitat a l'usuari. Una regulació insuficient pel que fa a la formació del col·lectiu de professionals en treball familiar ha propiciat que hi hagi una gran diversitat de perfils. Actualment coexisteixen dues opcions per obtenir una formació inicial que els possibiliti ser contractats: la formació no reglada o ocupacional, per a la qual no es requereixen uns estudis previs, i la formació reglada.

A Catalunya existeix la formació ocupacional de treballador familiar amb un curs de 750 hores. Actualment s'hi ha afegit la d'auxiliar d'ajuda a domicili de 445 hores, regulada en l'àmbit estatal. Aquesta disminució d'hores de formació pot anar en detriment del servei. Per això cal mantenir una formació més àmplia, com la que s'imparteix en treball familiar. Per a aquest col·lectiu, i donada la diversitat de coneixements previs de les persones que hi accedeixen, cal assegurar la formació adequada dels treballadors i que es garanteixi una formació continuada.

Pel que fa a la formació reglada que té com a possible sortida professional l'atenció domiciliària, hi ha la FP1 de grau mitjà de 1.700 hores, que dona lloc al títol de tècnic en atenció socio sanitària i que requereix la formació bàsica; i la FP2 de grau superior de tècnic superior en integració social de 2.000 hores, per a la qual cal tenir el batxillerat. Però en aquest cas és poc viable que aquests titulats s'inclinin per l'atenció domiciliària com a sortida laboral a causa de les condicions laborals actuals.

Per altra banda, cal tenir en compte que és un servei que es presta a la persona al seu domicili i que els treballadors es poden trobar en situacions complexes. Per això és necessària la previsió d'**espais de supervisió i de coordinació** de l'atenció en cada cas. És una feina que ha de formar part d'un treball en equip i no ha de ser considerada individual i aïllada de cada professional.

Les **condicions laborals** han d'estar en línia amb el perfil que es demana al treballador familiar. Aquest ha de poder acomplir diferents funcions: l'assistencial, l'educativa i la preventiva. Per tant, se li han de demanar unes qualitats indispensables i unes capacitats tècniques, habilitats personals i actituds adequades que permetin establir una desitjable empatia amb l'usuari.

Actualment, ja hi ha una manca de personal qualificat i es preveu que aquesta encara creixerà més si no es milloren les condicions laborals actuals. La millora de les condicions laborals aniria lligada, entre altres qüestions, a l'apropament de les retribucions salarials d'aquest col·lectiu a les retribucions bàsiques de l'Administració contractant. Per ajudar a assolir que les condicions laborals responguin a la dedicació que es desitja dels professionals, es podria valorar l'existència en els contractes laborals d'un plus o "complement salarial de qualitat de treball".

Així mateix, l'estabilitat de la plantilla de treballadors també té una gran importància per garantir un servei assistencial de qualitat.

b) Gestió dels serveis de SAD

La prestació del servei la pot realitzar directament el municipi amb personal propi o bé mitjançant l'externalització de serveis. En l'externalització, la provisió del servei queda en mans de l'Administració i la gestió la realitzen entitats contractades per aquella tant d'iniciativa social com mercantil.

Respecte a **les entitats d'iniciativa social**, l'article 32 del Decret legislatiu 17/1994, indica en l'apartat 1, que "les administracions públiques han de promoure i impulsar les entitats d'iniciativa social..."; i en l'apartat 2, que "les administracions públiques actuants en l'àmbit d'aquesta Llei poden concertar la gestió de serveis, d'acord amb el que estableix la normativa reguladora de la gestió dels serveis públics, amb entitats privades, preferentment d'iniciativa social, degudament acreditades (...)".

També la Llei de la promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones amb situació de dependència parla de les entitats d'iniciativa social. Destaca el paper d'aquestes en la construcció de l'Estat de benestar i en la prevenció del risc d'exclusió. L'article 16 de la Llei, que tracta de la "xarxa de serveis del sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència", indica, en l'apartat 2, que "les comunitats autònomes establiran el règim jurídic i les condicions d'actuació dels centres privats concertats. En la seva incorporació a la xarxa, es tindrà en compte de manera especial els corresponents al tercer sector". A continuació, en l'apartat 4, s'estableix que "els poders públics promouran la col·laboració solidària dels ciutadans amb les persones en situació de dependència, a través de la participació de les organitzacions de voluntaris i de les entitats del tercer sector".

A causa de l'augment de la demanda, cada vegada seran més les entitats que es dedicaran als serveis a domicili. Entre aquestes hi ha tant les entitats mercantils com les entitats d'iniciativa social. Malgrat les diferències entre les unes i les altres, cal que competeixin per la qualitat i no tant per la quantitat i el volum d'atenció que ofereixen. Perquè això sigui possible és necessari que els plecs de clàusules no siguin una barrera per a l'accés de les entitats d'iniciativa social o del tercer sector.

Per assegurar la qualitat del servei és necessari aprofundir en els criteris per poder acreditar i homologar entitats aptes per prestar aquests serveis a les persones. Aquesta acreditació i homologació de les entitats d'ajuda a domicili està prevista en la Llei, i pendent d'un futur decret de la Generalitat. És imprescindible que això es faci en el moment actual, quan es posa en marxa un sistema universal de drets socials, i no més endavant, per tal que les entitats que es puguin presentar a les convocatòries públiques ja tinguin acreditats uns mínims de qualitat indispensables.

Pel que fa a l'**externalització del servei** s'ha de fer sempre assegurant-ne la qualitat. Aquesta només es pot garantir mitjançant l'aplicació d'uns plecs de clàusules que defineixin clarament el model de servei, les seves característiques, les formes d'accés, les condicions laborals dels treballadors i el control de la seva qualitat. Els plecs de clàusules han de ser la garantia que els serveis s'adjudicaran a les entitats que tinguin majors possibilitats de prestar el servei amb qualitat.

L'externalització de serveis requereix per part de l'Administració un control molt rigorós de les empreses. Només fent un seguiment acurat de les entitats contractades, l'Administració podrà garantir un servei de qualitat. Aquest control ha d'afectar tant el servei que reben els usuaris com les condicions laborals i professionals dels treballadors.

S'ha d'evitar que l'externalització de la gestió de serveis sigui sinònim de precarietat laboral i de declinació de responsabilitats per part de l'Administració.

c) Els plecs de clàusules per a la contracció dels serveis d'ajuda a domicili (SAD). L'actual plec de clàusules de l'Ajuntament de Barcelona

L'Ajuntament de Barcelona ha optat per una gestió externalitzada del SAD. Actualment hi ha quatre empreses que gestionen el servei d'atenció personal i de neteja de la llar. Només una d'elles és d'iniciativa social. Una anàlisi de l'actual plec de clàusules del contracte per a la gestió del SAD porta a fer algunes consideracions i propostes:

- El plec de clàusules d'atenció domiciliària actual només preveu dos serveis: el del treball familiar i el de l'auxiliar de neteja. Els altres serveis (àpats i bugaderia) tenen els seus propis plecs de condicions i s'adjudiquen a altres proveïdors. En canvi, **la cartera de serveis possibles al domicili (atenció personal, neteja, àpats i bugaderia) requereix una coordinació de tots aquests per donar un servei de qualitat a l'usuari.** Per això, l'atenció

integral a l'usuari es pot veure afectada per la necessitat i, a la vegada, la dificultat de coordinar els serveis proporcionats per empreses diferents en un mateix domicili. Una possible solució seria que **la prestació de tots aquests serveis la fes un únic proveïdor**. Així s'optimitzaria l'atenció, i això permetria a l'usuari gaudir de la tranquil·litat de tenir un sol interlocutor per plantejar qüestions referents als serveis que rep, propostes o queixes.

- La durada del contracte de gestió és actualment d'un any i mig. Seria millor un termini de quatre anys, prorrogables, per tal de facilitar que les empreses i entitats facin una adequada planificació de les inversions necessàries, tant pel que fa a aspectes econòmics com pel que fa a recursos humans. **Alhora, l'ampliació de la durada del contracte disminuiria la precarietat laboral del personal i es facilitaria la seva professionalització.** Això repercutiria en la millora de la qualitat del servei ja que l'usuari necessita establir un vincle amb la persona de la qual té cura al domicili. Per aconseguir-ho és necessari un temps i no té cap sentit que aquesta relació es trenqui per un tema de gestió. La qualitat que ofereix la continuïtat del servei no queda suficientment garantida amb la subrogació del personal si hi ha un canvi en l'entitat que gestiona el servei.
- Actualment a la ciutat hi ha quatre zones per a la provisió del SAD. Això fa que solament hi tinguin accés empreses grans amb un volum de gestió i amb grans possibilitats de finançament. La bona gestió del servei d'ajuda a domicili és un repte considerable per la seva complexitat. Es podria considerar el fet de **dividir el municipi en zones més reduïdes, per exemple, zones que coincideixin amb els deu districtes de la ciutat. Això comportaria una gestió més racional. També s'obriria la porta a una major competència, ja que s'hi podrien presentar més proveïdors, cosa que afavoriria la presència de les entitats del tercer sector.** Només dues de les deu empreses que van presentar un projecte i que reunien els criteris de solvència tècnica i financera establerta en el plec de clàusules, en el darrer concurs públic, eren d'iniciativa social.
- Actualment la puntuació de les qüestions tècniques és de fins a 90 punts, i la de les econòmiques, de fins a 10 punts. Això possibilita que es faci una valoració molt més tècnica i de qualitat que econòmica. De tota manera, **les condicions econòmiques tenen un pressupost massa ajustat.** Si, a més, s'afegeix l'oferta d'abaratiment que fan les empreses per obtenir més puntuació, això repercuteix òbviament en les condicions laborals dels treballadors. Partint d'una valoració ajustada del cost del servei, el pressupost hauria de ser el que marca el plec. I, en tot cas, no s'haurien de valorar aquelles ofertes econòmiques a la baixa que podrien donar lloc a una disminució de la qualitat.
- Sobre les qüestions tècniques és necessari puntuar els projectes a partir d'un coneixement real de les empreses. Per això, i per garantir els aspectes de qualitat i de proximitat, **seria necessari puntuar aspectes com l'arrelament en el territori, el coneixement de la població a qui s'ha atendre i l'experiència prèvia en el sector.** Si només es té en compte el

projecte escrit de l'empresa hi ha el perill que aquesta planteji una organització del servei i unes millores que no es puguin dur a la pràctica. Així ha passat en un dels projectes que han superat el plec de clàusules i en el qual després han aparegut diferències entre el que es diu que es farà i el que realment s'ha acabat fent.

- En l'apartat de recursos humans es valora la formació inicial i continuada dels treballadors, la fidelització, la supervisió... Però el problema és assegurar que efectivament les empreses facin el que diuen en els seus projectes. Per això **hauria d'estar millor valorada una empresa que tingui sensibilitat vers el sector, que tingui com a objectiu el servei a l'usuari i no els guanys econòmics o que tingui mecanismes de participació dels treballadors.** Si només es valora el que diu el projecte, la puntuació pot ser més alta per a aquelles empreses que tinguin un potent departament dedicat a la realització de projectes i que a més els adequin als requeriments de cada plec. Però això no tindrà, necessàriament, una correlació amb el servei que realment s'acabarà fent.
- Les condicions actuals tenen en compte l'orientació social de l'empresa i en concret la presència de voluntariat. Però **no s'hauria de puntuar igual una empresa que fa un conveni amb una entitat de voluntariat o d'inserció social per exigència del plec, que la que té col·laboracions consolidades i voluntaris propis** que participen en els objectius de l'entitat i assegurin, per tant, el servei. En el primer cas, ningú pot assegurar que el servei es faci realment.
- Per tal de garantir una major transparència i control hauria de ser el mateix Ajuntament qui contractés l'empresa per fer l'estudi de satisfacció, i no el proveïdor dels serveis com ara està previst. Evidentment, l'empresa proveïdora ha de fer actuacions de control de la qualitat del servei que presta. Però això no exclou que l'Ajuntament li exigeixi un bon servei, tant quantitativament com qualitativament, i tingui els mecanismes necessaris per controlar-ho. **No es pot delegar en l'empresa proveïdora la tasca d'un control de qualitat tan bàsic i important com és mesurar la satisfacció de l'usuari.**

Recollint les consideracions exposades, es poden plantejar els següents punts centrals que cal tenir en compte per assegurar una atenció domiciliària de qualitat:

- L'homologació i acreditació de les empreses d'ajuda a domicili de manera que es tingui present la **incorporació de fórmules directes o indirectes de participació dels usuaris**, com preveu la legislació de serveis socials.

- Garantir que el model d'atenció del SAD quedi reflectit en els plecs de clàusules. Aquests plecs han de tenir **pressupost suficient i preveure unes condicions professionals i laborals dignes**.
- **Facilitar l'accés a empreses del tercer sector** o d'iniciativa social i primant als programes de proximitat, de personalització, de participació i d'acompanyament en activitats que aportin benestar personal i social al barri.
- El **seguiment i control** per part de l'Ajuntament de les empreses proveïdores dels diferents serveis.
- La **unificació de la formació** requerida per al servei.

3. Consideracions finals

En l'atenció domiciliària cal tenir en compte que el servei s'adreça tant a persones amb dependència com a persones amb dificultats d'adaptació social. Això inclou gent gran però també altres col·lectius com els infants, les famílies i els adults, que necessiten aquest suport per mantenir i millorar la seva qualitat de vida en el seu entorn habitual. L'Ajuntament de Barcelona, i segons el Pla d'atenció municipal (2004-2007), té com a objectiu un increment de l'atenció domiciliària. Aquest pla fixa arribar a una taxa de cobertura mínima del 4 % de la població de gent gran i posar en marxa un model específic d'atenció domiciliària per a les famílies amb infants i adolescents. Aquest increment no pot anar en detriment de la qualitat del servei ni en una disminució de les hores necessàries d'atenció.