



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Jornades 20 anys d'Ajuntaments democràtics

Les polítiques locals de Benestar Social en el canvi de mil·leni

Diputació de Barcelona

FEBRER 1999

FUNDACIÓ
Fundació
JAUME
Jaume
BOFILL
Bofill



Diputació
de Barcelona



Sr. Jordi Porta
Director de la Fundació Jaume Bofill
Provença, 324, 1er.
08037 BARCELONA

Benvolgut,

Ens plau formalitzar la invitació per a la seva participació a les **Jornades de Serveis Socials Municipals "20 anys d'ajuntaments democràtics: les polítiques locals de Benestar Social en el canvi de mil·lenni"**. L'esmentada participació està emmarcada com a replicant al treball en ponències: **"La societat civil: l'organització de la solidaritat."** del dia 18 de març d'enguany, des de les 16 a les 19 hores, que és en la que està especialment prevista la seva intervenció, tal com queda ressenyada en el programa que li adjuntem.

Creiem que aquestes jornades tenen un interès especial en aquests moments, a les portes d'un nou mandat. També, pel que poden suposar de noves aportacions que sorgeixen des de la dimensió participativa en que s'emmarquen, i com no, el que podem aportar com a perspectiva de futur de les polítiques locals de benestar social i de recerca de noves propostes metodològiques de gestió i organització del treball en la solidaritat i la participació per garantir el rol dels municipis en el nou mil·lenni.

Per millor coordinació de totes les intervencions, els nostres col·laboradors: senyora Isabel Montraveta i senyor Ricart Valls, es posaran en contacte amb vostè els propers dies.

Esperant poder saludar-lo personalment, rebí una cordial salutació,

Barcelona, 4 de febrer de 1999

Metodologia de les Sessions

1. Després de les presentacions del ponent i el replicant hi ha torn obert de preguntes
2. Els moderadors han d'animar el debat intentar situar el diàleg a nivell de les realitat del ajuntaments, de l'àmbit dels serveis socials i de les propostes de futur
3. Cal intentar que en el debat final surtin com a mínim 5 propostes de treball, identificant les que són a curt i a mig/llarg termini
4. Aquestes propostes es presentaran demà al plenari des les Jornades com a propostes de les Ponències



Diputació
de Barcelona

JORNADES

"20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

**LES POLÍTIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL EN EL CANVI
DE MIL·LENNI**

BADALONA 17, 18 i 19 DE MARÇ DE 1999

DIPUTACIÓ DE BARCELONA

ÀREA DE SERVEIS SOCIALS



**Diputació
de Barcelona**

PRESENTACIÓ

El sistema de serveis socials és clarament una xarxa interdependent que és corresponsabilitat de les diferents administracions i de les entitats d'iniciativa social representatives de les persones amb necessitats i demandes socials, que només es pot ordenar partint de la seva base i implantació territorials i complementant els altres sistemes.

En els darrers vint anys el fenomen definidor d'aquesta xarxa ha estat clarament la forta responsabilització de les entitats d'iniciativa social i dels ajuntaments en el desenvolupament dels serveis socials a Catalunya.

Avui, l'any 1999, a les portes del nou mil·lenni, podem afirmar que en general la titularitat, la responsabilitat de gestió i la potencialitat de desenvolupament dels serveis socials a l'Estat espanyol continuen estant en mans de les entitats d'iniciativa social i dels ajuntaments.

Per aquest motiu, en complir-se vint anys d'ajuntaments democràtics i coincidint amb l'aniversari (20, 25 o 30 anys) de moltes de les entitats d'iniciativa social més representatives del nostre país, a l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona ens sembla que és oportú convocar unes jornades sobre serveis socials municipals amb la perspectiva d'aquests vint anys, unes jornades per a les quals proposem una reflexió rigorosa sobre el moment actual dels serveis socials a Catalunya i a tot l'Estat espanyol i un ampli debat sobre el nostre futur.

Creiem que cal analitzar els nostres punts forts (proximitat, eficiència, innovació, qualitat, desenvolupament comunitari...) i els nostres punts febles (manca de drets efectius, burocratització, insuficiència de respostes, dificultats de coordinació...) i que cal debatre les perspectives de futur que tenim, com ara l'aplicació del principi de subsidiarietat (autonòmic-local, públic-privat, entitats-famílies...) o la coordinació amb les altres àrees de serveis a la persona (transversalitat, compactació, ètica dels sistemes d'informació, participació...). També pensem que cal reflexionar sobre la realitat dels serveis socials en el marc europeu



**Diputació
de Barcelona**

actual, especialment amb relació a les resolucions de la Unió Europea a favor de l'autonomia local i de la lluita contra l'atur i la pobresa.

Finalment volem insistir en la consideració que el model de treball que sempre hem defensat des de la Diputació és un model participatiu i progressista, en el qual tots els protagonistes -ciutadania, tècnics, polítics i representants d'entitats d'iniciativa social-puguin parlar i debatre amb plena llibertat i amb la voluntat constructiva d'arribar a conclusions el més unitàries i operatives possibles.

Per tot això, us convidem els dies 17,18 i 19 de març de 1999, a Badalona, per treballar amb nosaltres pel futur dels serveis socials.

Us hi esperem!

M. Teresa Arqué i Ferrer

Diputada presidenta de l'Àrea de Serveis Socials



**Diputació
de Barcelona**

OBJECTIUS

- Contribuir a enfortir el discurs sobre el paper de les polítiques de benestar social en l'àmbit local.
- Involucrar-hi polítiques i tècnics municipals, com també les persones del sector no lucratiu en el disseny del futur de la societat del Benestar.
- Identificar els punts febles i les mancances.
- Aportar els punts forts per al futur.
- Posar a debat els obstacles i els inconvenients per al desenvolupament.
- Analitzar quin ha de ser el model de societat del benestar, basat en la responsabilitat individual i en el sentit comunitari i quin és el paper dels ajuntaments.

METODOLOGIA

Abans de parlar del futur, sembla adient partir d'una anàlisi i una reflexió crítica del passat per situar-nos davant el futur.

En aquest sentit, es presentaran les aportacions del seminari sobre "El passat i el present de les polítiques locals del benestar social," celebrat el mes de febrer.

A partir d'aquí, es presentaran tres conferències magistrals i es plantejaran tres taules rodones i sis ponències temàtiques.



**Diputació
de Barcelona**

En la primera d'elles, tres alcaldes de municipis de característiques diverses hi exposaran com veuen l'acció social i els obstacles per al seu desenvolupament.

En la segona es reunirà representants d'àmbits i institucions diverses per què ens aportin el seu punt de vista des de les diferents perspectives: empresa, usuaris, comunicació i justícia.

Finalment, la tercera taula reunirà els membres dels partits polítics per conèixer el plantejament de les diferents opcions polítiques.

El segon dia es planteja amb una metodologia totalment participativa amb treball per ponències. Els assistents caldrà que s'inscriguin prèviament en una de les ponències del matí i de la tarda. Aquestes ponències seran presentades per un expert, seran contrastades per un altre amb un gran coneixement de la realitat i seran sotmeses a debat.

La finalitat n'és identificar les idees força per al futur i les propostes que cal implementar en els diferents municipis, segons els àmbits analitzats.

Les conferències magistrals pretenen recollir les aportacions de persones de reconegut prestigi per la seva trajectòria i incorporar-hi les qüestions que plantegin al debat de les jornades.

DESTINATARIS

Aquestes jornades van destinades als polítics i professionals dels serveis de benestar de l'àmbit local, així com a responsables i tècnics d'organitzacions no lucratives.



**Diputació
de Barcelona**

SEU DE LES JORNADES

Lloc: Badalona Centre Internacional de Negocis (BCIN)

Adreça: Polígon les Guixeres, s/n 08915 BADALONA

Telèfon: 934 64 80 00

Com arribar-hi:

Amb automòbil – Fàcil accés des de les autopistes A-19 i B-20 sortida Badalona Nord

Amb autobús - Bus TUBSAL 4 (Ronda Sant Pere/Barcelona – Pomar/Badalona)

Amb metro – Línia 4 estació Pep Ventura (Combina amb autobusos 4 i B25 a la mateixa plaça Pep Ventura)

Amb tren – Línia Mataró/Maçanet

DRETS D'INSCRIPCIÓ

Data d'inscripció: Fins el dia 12 de març

Preu: 10.000 pessetes.

Inclou: Assistència a totes les sessions de les jornades, cafès, dinars i sopar celebració del XX Aniversari.

SECRETARIA

Informació i inscripcions:

PROJECCIÓ

C/ Marina, 27 – 5è 1a - 08005 BARCELONA

Telèfon: 93 225 71 72

Fax: 93 225 60 47

E-mail: projeccio@mail.cinet.es



**Diputació
de Barcelona**

Dia 17: Sessió Plenària

MATÍ

09:00 – 09:30

Lliurament d'acreditacions i la documentació de les Jornades

09:30 – 10:00

Inauguració a càrrec de Manuel Royes, alcalde de l'Ajuntament de Terrassa i president de la Diputació de Barcelona i Maite Arqué, regidora de l'Ajuntament de Badalona i diputada presidenta de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona.

Presentació dels objectius i la metodologia de les Jornades

10:00 – 11:00

Conferència Inaugural: Les polítiques de benestar social en el marc de l'acció municipal.

- **Pasqual Maragall – exalcalde de l'Ajuntament de Barcelona – expresident de CMRE**

11:00 – 11:30

Pausa - cafè

11:30 – 12:30

Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya.

- **Antoni Vilà, Universitat de Girona**

El passat i el present de les polítiques locals de benestar social.

- **Maite Arqué, regidora de l'Ajuntament de Badalona i diputada presidenta de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona**



Diputació
de Barcelona

12:30 – 13:30

TAULA RODONA

El futur de les polítiques de benestar social en l'àmbit local, el punt de vista dels alcaldes:

Es tractaria d'analitzar les qüestions següents:

- Es potenciaran les polítiques socials en l'àmbit local en el futur, sí o no? Per què?
- Guanyaran pes específic les polítiques socials en el conjunt de l'acció municipal?
- Quines alternatives té l'àmbit local per disposar d'uns recursos econòmics per desenvolupar les polítiques socials?
- Quin ha de ser el paper de l'Ajuntament en un entorn de fort creixement d'iniciatives socials i d'importants canvis socials?
 - Joan Aguado – *alcalde de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès*
 - Montserrat Tura – *alcaldessa de l'Ajuntament de Mollet del Vallès*
 - Eduard Pallejà – *alcalde de l'Ajuntament de Rubí*

Coordinació: Enric Sopena – *director de COM-RÀDIO*

13:30 – 14:00

Debat

14:00

Dinar



TARDA

16:00 – 17:00

TAULA RODONA

L'acció municipal de benestar social vista des d'altres àmbits i institucions.

Es tractaria d'analitzar el següent:

- Des del sector empresarial es consideren les activitats i els serveis en l'àmbit del benestar social com un negoci potencial? Quin?

Quins són els límits de l'acció empresarial en aquest sector?

Quines característiques cal que tinguin els emprenedors d'allò social?

- Hi ha comunicació dins l'àmbit social? Quines característiques té el que es comunica?

Interessa a l'opinió pública la informació sobre el sector de benestar social?

Quins canvis cal imposar per a una més gran i millor comunicació?

- Quines haurien de ser les noves orientacions per a la relació d'allò judicial i el sector de benestar social a escala local?

Quin paper demanaria que exercissin els Ajuntaments i els professionals en el camp de la prevenció i rehabilitació social?

Quins col·lectius i quines situacions socials afloraran en el futur fruit dels nous canvis socials?



Diputació
de Barcelona

- Què diu el ciutadà sobre els serveis i les prestacions que rep?

Quines són les reclamacions més freqüents?

Hi ha consciència que es reclamen drets o es tracta de queixes sobre suposades arbitriarietats?

Com incentivar la consciència cívica dels ciutadans?

- Empresa: Agustí Contijoch - *president d'honor de PIMEC*
- Comunicació: Margarita Riviere - *periodista*
- Judicatura: José María Mena - *fiscal en cap del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya*
- Ciutadania: Alfredo Vela - *president de la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya*

Coordinació: Manuela de Madre - *alcaldessa de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet*

17:00 – 17:30

Debat

17:30 – 18:00

Pausa

18:00 – 19:00

Conferència: Els grans reptes de les polítiques socials locals:

- Joan Majó - *exalcalde de l'Ajuntament de Mataró. President del Grup de Treball "Information Society Forum" de la Unió Europea.*

Presentació: Manuel Mas - *president de la Federació de Municipis de Catalunya.*

19:00

Final de la Jornada

Dia 18: Treball en ponències i grups simultanis

- MATÍ -

10:00 – 11:00	El paper dels municipis en les polítiques de benestar social del segle XXI: acció local en la societat global.	Els recursos humans: gent treballant amb la gent.	El futur de la gestió dels serveis de benestar: què, com i amb qui.
- Hi ha consens en el paper dels municipis en les polítiques de benestar futures? - Quines hauran de ser les característiques polítiques de l'acció municipal? - Com es traduiran aquestes accions? - Pot un municipi donar respostes locals a necessitats d'arrels estructurals? - Com articular la complexitat de l'entorn en respostes positives i eficaces per als ciutadans?	Ponent Koldo Etxebarria - ESADE	Mercè Sala - presidenta de la Fundació UPC	- Costos públics, costos privats en la gestió dels serveis de benestar social. - Límits i alternatives a la gestió pública dels serveis. - Futur de les polítiques de foment de la demanda. - Límits i condicions en la gestió, segons la dimensió del municipi. - Els socis en la gestió: La iniciativa social i/o empresarial. Xavier Mendoza - ESADE
11:00 – 11:30	PAUSA	PAUSA	PAUSA
11:30 – 12:30 Rèplica a càrrec	Pia Bosch – regidora de Serveis Socials de l'Ajuntament de Girona. Rosa Barenys – senadora i diputada al Parlament de Catalunya	Toni Bruel – coordinador general de la Creu Roja Espanyola. Angelina Maestre – tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	Albert Serra – gerent de l'Àrea de Benestar Social, Ajuntament de Barcelona. Josep Ma. Roig – gerent de l'Institut Municipal de Serveis Personals de l'Ajuntament de Badalona

DEBAT 12:30 – 14:00	Les idees força per al futur i les propostes que cal implementar en els diferents municipis, segons les seves característiques.
--	--

TARDA

16:00 – 17:00	Canvis socials: noves necessitats, nous agents, nous reptes. - Quins canvis socials generen necessitats i demandes? - Què cal tenir en compte a escala local per detectar noves necessitats? - Quines capacitats tenen les estructures locals per donar respostes? - Quins són els nous agents en l'àmbit local? - Com crear ocupació a partir de la creació de serveis de benestar social? - L'activitat empresarial i els serveis de benestar.	La societat civil: l'organització de la solidaritat. - Existeix la societat civil "independent" a escala local? - El sector informal i la societat civil. - Interessa a escala local disposar d'estructures socials organitzades? Per què? - Competència, control i col·laboració entre el tercer sector i les administracions locals. - El tercer sector és alguna cosa més que un gestor de serveis? - Democràcia participativa i democràcia interna en les organitzacions. - La gestió de la solidaritat a escala local.	Màrqueting i comunicació dels serveis de benestar social. - Es pot existir avui sense comunicar-se? - Límits i potencialitats del màrqueting i la comunicació en l'àmbit del benestar. - Comunicació per què i per a qui. - Suports de comunicació local i clients finals. - Ètica, màrqueting i comunicació
Ponent	Faustino Miguelez - Universitat Autònoma de Barcelona.	Rafael Grasa - Universitat Autònoma de Barcelona.	Jordi Alavedra - director general de Bassat Ogilvy - Mather.
17:00 – 17:15	PAUSA	PAUSA	PAUSA
17:15 – 18:15			
Ponent/replicant	Joan Armengué - alcalde de l'Ajuntament de Figueres i president de la comissió de Serveis Socials de la Federació de Municipis de Catalunya	Jordi Porta - Director de la Fundació Jaume Bofill	Toni Puig - director de l'Agència Municipal de Serveis a les Associacions de Barcelona
Moderador/a	Paquita Floriach - regidora de l'Ajuntament de Mataró	Dolors Renau - cap del Gabinet d'Integració Europea i Solidaritat de la Diputació de Barcelona.	Antoni Serratosa - regidor de l'Ajuntament de Castelldefels

DEBAT 18:15 – 19:00	Les idees força per al futur i les propostes que cal implementar en els diferents municipis, segons les seves característiques.
--------------------------------------	--

19:30 SOPAR FRED	FESTA DEL XX ANIVERSARI
-----------------------------------	--------------------------------



Diputació
de Barcelona

Dia 19: Sessió Plenària

09:30 – 11:00

Presentació de les conclusions dels grups de treball: identificació de les idees força i les propostes de futur, a càrrec dels moderadors de les ponències.

Coordinació: José Vicente Muñoz – 1r. tinent d'alcalde de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i sots president de la comissió de Serveis Socials de la Federació de Municipis de Catalunya

11:00 – 11:30

Pausa

11:30 – 12:30

Conferència: Polítiques socials locals en la societat global.

- Ignasi Ramonet – *director de "Le Monde Diplomatique"*

Presentació: Eulàlia Vintó – 2a tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Barcelona.

12:30 – 13:30

TAULA RODONA

El futur de les polítiques locals de benestar social segons les diferents formacions polítiques.

- Quin és el posicionament del seu partit en relació amb el paper dels Ajuntaments en temes de benestar social?
- Quines propostes planteja per resoldre els conflictes competencials entre Generalitat, Consells Comarcals i Ajuntaments?
- Quines prioritats creu que caldrà establir en el futur tenint en compte els canvis socials, demogràfics i econòmics?
- Com entén el seu partit la col·laboració, pública i privada, en l'àmbit local?

- A càrrec dels secretaris generals dels partits polítics.

Coordinació: Salvador Alsius – president del Col·legi de Periodistes de Catalunya.



**Diputació
de Barcelona**

13:30 – 14:00

Debat

14:00

Clausura de les Jornades a càrrec de:

Jaume Bosch, *sots president de la Diputació de Barcelona*

Maite Arqué, *regidora de l'Ajuntament de Badalona i diputada presidenta de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona.*

Manuel Mas, *president de la Federació de Municipis de Catalunya.*

Josep Grau, *president de l'Associació de Municipis de Catalunya.*



Diputació
de Barcelona

BUTLLETA D'INSCRIPCIÓ

BUTLLETA D'INSCRIPCIÓ			
"20 anys d'Ajuntaments Democràtics: Les polítiques locals de benestar social en el canvi de mil·lenni"			
Nom			
Cognoms			DNI:
Adreça		núm.	CP Ciutat
Tel.	Fax	E-mail	@
Organització/Administració			Responsabilitat/càrrec
dies: 17, 18* i 19 de març		Preu de la inscripció: 10.000 pessetes al dors →	
* Inscripció a les Ponències del 18 de març: numereu de l'1 al 3 segons ordre de preferència			
matí		tarda	
☐	El paper dels municipis en les polítiques de benestar social del segle XXI: acció local en la societat global.	☐	Canvis socials: nous necessitats, nous agents, nous reptes
☐	Els recursos humans: gent treballant amb la gent	☐	La societat civil: organització de la solidaritat
☐	El futur de la gestió dels serveis de benestar: qui, com i amb qui.	☐	Marketing i comunicació dels serveis de benestar social

FORMA DE PAGAMENT

Inscripció: 10.000 ptas

Mitjançant ingress o transferència al compte corrent, a nom de la Diputació de Barcelona, núm.: 0030 2649 96 0000123271 de Banesto, fent constar el nom de la persona inscrita a les Jornades "20 anys d'Ajuntaments Democràtics"

Aquesta butlleta ha d'anar signada per vosaltres i segellada per l'entitat bancària,

Data

Segell bancari,

INFORMACIÓ I INSCRIPCIONS

Envieu aquesta inscripció, degudament omplerta i segellada pel banc (en el cas que no estigui signada pel banc, ens feu arribar la còpia de la transferència.)

PROJECCIÓ
MECENATGESOCIAL

Marina, 27 5è 1a
08005 Barcelona

Tel: 93 225 71 72 - Fax: 93 225 60 47

E-mail: projeccio@mail.cinet.es

Signatura,

LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIO DE LA SOLIDARITAT

PREGUNTES I TEMES SUGGERITS PER L'ORGANITZACIO

Relació entre sector informal i societat civil

¿Existeix la societat civil "independent" a escala local?

Interessa disposar d'estructures socials organitzades? Per què?

El tercer sector és quelcom més que un gestor de serveis?

Competència, control i col·laboració entre tercer sector i administracions locals

Democràcia participativa i democràcia interna en les organitzacions
(i a les administracions?)

Gestió de la solidaritat a escala local (*Només gestionar....i els valors, l'organització?*)

COMENTARIS



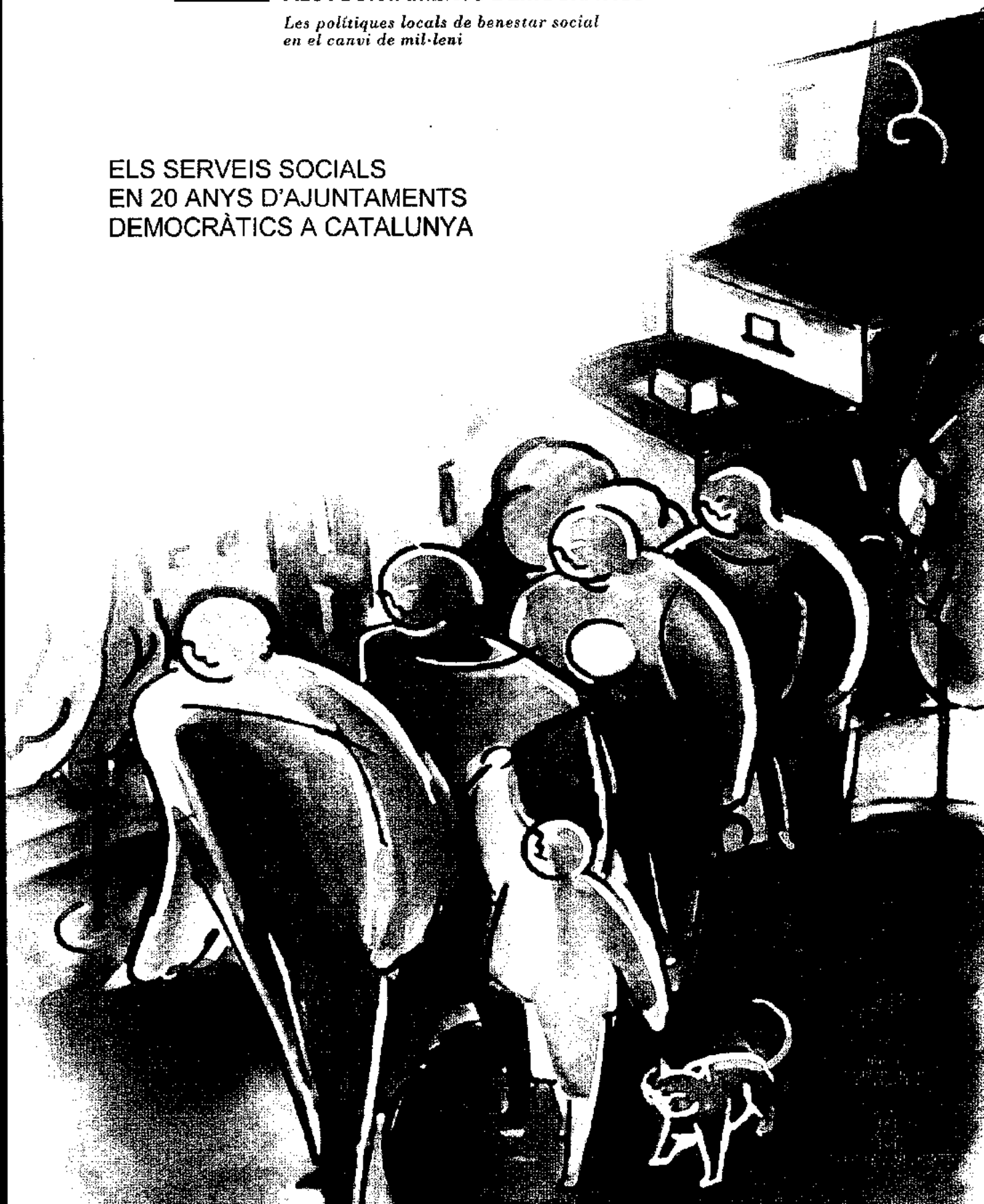
BADALONA, DEL 17 AL 19 DE MARÇ DE 1999

JORNADES

20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS
ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS

*Les polítiques locals de benestar social
en el canvi de mil·lenni*

ELS SERVEIS SOCIALS
EN 20 ANYS D'AJUNTAMENTS
DEMOCRÀTICS A CATALUNYA



ELS SERVEIS SOCIALS EN 20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS A CATALUNYA.

AUTORS:

- **ANTONI VILÀ, aspectes legals i institucionals.**
- **AMADEU MORA, aspectes de la intervenció política i tècnica.**
- **J. MANEL BARBERO, aspectes sobre el discurs del Treball Social.**
- **RAMON NICOLAU, aspectes sobre indicadors quantitatius.**

Girona, novembre de 1998.

20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS:

ASPECTES LEGALS I INSTITUCIONALS

1. INTRODUCCIÓ: ASPECTES CONCEPTUALS.

Per parlar del que han estat les dues darreres dècades dels serveis socials municipals cal d'entrada dissipar qualsevol dubte sobre l'àmbit d'aquesta matèria que segurament per tractar-se d'un camp nou o pel caràcter residual que hom li atorga està envoltat de confusions i ambigüitats. Des del punt de vista tècnic, podem dir que l'àmbit dels *serveis socials* i l'*acció social*¹ forma part del "sector de serveis" i es pot definir com el *conjunt d'activitats d'ajuda humana, tècnica i àdhuc material, que és particularment, encara que no exclusivament, demandada per col·lectius demogràfics o categories socials diferenciades: família, infància, vells, gent amb discapacitat, toxicòmans, emigrants, etc.* En aquesta conceptualització s'han de puntualitzar dos aspectes: a) no abracen tota l'*atenció social* que demanden aquests col·lectius, ja que no consumeixen només acció social o serveis socials, sinó també serveis de sanitat, educació, protecció de l'ocupació, manteniment de rendes o habitatge; b) els serveis socials no tenen només a aquests col·lectius com a usuaris potencials, sinó que s'ofereixen a tota la població (Casado, D. 1994:1745 i 1746). Des del punt de vista legal, la Constitució no defineix aquest àmbit i només fa una referència als *serveis socials* (art. 50 al tractar de la tercera edat) i una altra a l'*assistència social* com a possible competència autonòmica (art. 148.1.20 CE) però sense assenyalar el seu contingut. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya es limita a establir la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria d'*assistència social*. Per això, fins a la Llei de serveis socials no disposem d'una definició legal d'aquest àmbit, com les "...activitats organitzades que, mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats, s'orienta 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, disminucions físiques, psíquiques i sensorials, problemes familiars o marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari" (art. 4 del D-L. 17/1994). Es tracta d'una descripció del contingut, que s'ajusta a les nocions tècniques, però que caldria complementar amb altres elements i objectius que els envolten i qualifiquen: a) reconeixen el dret, però sense mecanismes de garantia ni concreció de finançament; b) constitueixen un sistema de "responsabilitat pública", que precisen d'una gestió coordinada; c) s'adrecen a afavorir el desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat; d) promouen la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació; e) persegueix la integració de tots els ciutadans; e) afavoreixen la solidaritat i la participació ciutadana (art. 1 del D-L. 17/1994).

¹ Utilitzen inicialment aquestes dues expressions de l'àmbit (*serveis socials* i *acció social*, de procedència anglosaxona i francesa, respectivament) que són les emprades a les lleis autonòmiques sobre la matèria. És difícil separar-les clarament i àdhuc sovint s'utilitzen com a sinònims. En el successiu parlarem bàsicament de serveis socials que és el terme que es fa servir habitualment a Catalunya.

2. UNA REVISIÓ CRONOLÒGICA.

Per tal de presentar una panoràmica dels principals esdeveniments que afecten directament o indirectament els serveis socials locals, s'ha elaborat un quadre que recull l'evolució de les normes més destacades, que figura com annex núm. 1. Hem dividit el tractament d'aquest període en tres parts: la primera, correspon a l'anomenada etapa de la transició, que ens permetrà una aproximació a la realitat del punt de partida; la segona, es refereix la dècada del naixement i consolidació del sistema, que coincideix amb els anys d'adscripció dels serveis socials al sector sanitari; la darrera part, que arriba fins els nostres dies, arrenca amb la creació del Departament de Benestar Social i la inserció dels serveis socials dins aquest nou àmbit i en la que es verifica un canvi del model inicial.

En aquest context de revisió dels 20 anys d'ajuntaments democràtics, aquest treball pretén ser una modesta aportació a la historiografia dels serveis socials municipals i un instrument que contribueixi a la reflexió dels responsables i professionals d'aquest àmbit i a tots els ciutadans en general.

2.1. La situació de partida (1977).

Podem caracteritzar el perfil dels serveis socials al concloure la dictadura pels següents elements: a) coexistència d'inspiracions diverses, com la beneficència, l'assistència social i els serveis socials de la Seguretat Social; b) subordinació de la beneficència i l'assistència social a la resta de serveis de benestar; c) discriminació i l'accés a serveis bàsics entre els beneficiaris i els no beneficiaris de la Seguretat Social; d) manca d'articulació legislativa, dispersió administrativa i orgànica, així com absència de coordinació institucional; e) centralització de les decisions tècniques i pressupostaries; f) inhibició ordenadora del sector públic: oferta no integrada de prestacions i serveis, desequilibris territorials i una manca de coordinació entre programes i actuacions; g) absència de participació; h) modalitats excepcionals de finançament (Generalitat de Catalunya, 1984).

Amb l'inici de la transició s'obren uns anys caracteritzats pel seu dinamisme, creativitat, participació i també per les reivindicacions ciutadanes que, entre d'altres coses, varen contribuir que a la tardor de 1977 es restablís provisionalment la Generalitat de Catalunya i el retorn del President M.H. Josep Tarradellas i la posterior formació d'un Govern d'unitat, en què els serveis socials es varen inserir entre les Conselleries de Sanitat i Assistència Social i la de Governació i Administració Local. D'aquesta etapa provenen els "Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials" (Malla, P. i Arenes, J., 1979) elaborats amb gran participació cívica i professional i que mostren un alt nivell d'elaboració tècnica.

Tanmateix, en referir-nos al naixement dels serveis socials catalans, hem de recordar el paper jugat per les aportacions teòriques i pràctiques dels professionals, l'esforç solidari de les entitats d'iniciativa social i el fort compromís dels primers Ajuntaments democràtics. (Nicolau, R. i Vilà, A. 1998). No es poden oblidar aquests antecedents genètics si es vol comprendre i analitzar el desenvolupament dels serveis socials catalans. En quan als municipis, cal remarcar que varen ser conscients de les contribucions que des dels serveis socials es podien fer al nou sistema social i democràtic com a canal de participació ciutadana, medi per lluitar contra situacions de pobresa i forma d'impulsar la igualtat d'oportunitats (Vilà, A. 1997).

Des del punt de vista polític, hem d'assenyalar també pel seu caràcter pioner la ponència presentada sobre Benestar Social al Congrés del PSC-Reagrupament² a finals de 1977, per ser segurament la primera proposta elaborada i estructurada sobre un sistema integrat de serveis socials, que tractava tant dels aspectes teòrics (p.e. diferenciació entre els serveis socials amplis i específica) com organitzatius (es presenta una estructuració dels serveis per àmbits i es dissenya una model d'organització autonòmica).

2.2. Primera dècada (1978-1988): la creació del model inicial de serveis socials.

A efectes expositius dividirem aquest decenni en dues parts:

2.2.1. Conformació dels serveis socials (1978-1982).

Aquest període s'obre amb l'aprovació de la Constitució espanyola, que en relació al tema que tractem, cal ressaltar els següents punts: a) estableix un Estat democràtic i social que fonamenta les actuacions en serveis socials (arts. 9.2., 10.1 CE)³; b) la majoria dels drets socials es troben regulats en els "*Principis rectors de la política social i econòmica*" i, per tant, gaudeixen d'una minsa protecció i precisen de lleis que els donin vida; c) descentralitza el poder, mitjançant l'Estat Autonòmic, incideix en l'organització territorial dels serveis socials; d) estableix dos nivells d'administració local (municipis i províncies) i contempla la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província (art. 141.3. CE); e) proclama el principi d'autonomia local (arts. 137, 140, 141.2 CE).

L'any següent s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que estableix la competència exclusiva en *assistència social*, promoció de la dona, joventut, protecció i tutela de menors, fundacions i associacions, etc. (art. 9 EAC) i la compartida en Seguretat Social (art. 17 EAC⁴). D'altra banda, determina que l'estructura de l'organització territorial bàsica de Catalunya serà en municipis i comarques, encara que la província es manté com a entitat local i divisió territorial estatal. L'any següent s'inicia el procés de transferències i s'efectuen els corresponents a l'assistència i serveis socials de l'Estat (1980) i seguidament els de la Seguretat Social (1982); el primer grup com a competència exclusiva i el segon com compartida. Cal remarcar que una de les primeres accions que la Generalitat empen, després de la recepció de competències, és la convocatòria de subvencions pels programes de promoció i manteniment dels *serveis socials de base* municipals. També data d'aquests anys l'elaboració del Mapa de Serveis Socials, que va ser el primer d'aquestes característiques a nivell de l'Estat.

Entre les aportacions polítiques s'han de destacar, en primer lloc, les procedents del Partit Socialista, que va estar especialment sensible i actiu en matèria de serveis socials en aquest període, com queda palès pel nombre de Jornades celebrades sobre aquesta

² Aquesta ponència va ser presentada per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Francesca Masgoret i Glòria Rubiol. Una síntesi d'aquests debats figura en l'article de Glòria Rubiol "Reconstruir els serveis socials" publicat a l'Avui el 7.6.78.

³ Tanmateix, altres articles fan referència a àmbits relacions amb els serveis socials: família i infància (art. 39), redistribució de la renda i plena ocupació (40), Seguretat Social (art. 41), disminuïts (art. 49), tercera edat (50), etc.

⁴ "En matèria de seguretat social, correspondrà a la Generalitat de Catalunya: a) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social". (Art. 17.2 EAC)

matèria, en les que va tenir una gran influència el socialisme català⁵. El Grup Socialista al Parlament de Catalunya va presentar per primera vegada a l'Estat (1981) una proposició de Llei de serveis socials autonòmica que, malgrat no va ser admesa a tràmit, va influir de forma important en les legislacions autonòmiques sobre la matèria. Des del Govern de Convergència i Unió es varen presentar dos projectes de llei, el primer (1983) va decaure degut a la convocatòria d'eleccions i el segon es va tramitar i va ser finalment aprovat a l'any 1985. Els altres partits també varen participar en aquests debats; en concret el Grup parlamentari del PSUC va presentar textos alternatius als esmentats projectes.

2.2.2. Definició i estructuració (1983-1988).

El següent període mostra una intensa activitat normatiu que va posar els quatre pilars que sostenen l'entramat dels serveis socials locals. Una primera parella de normes estructuren (Llei 12/1985, d'Administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials) i defineixen el model de serveis socials (Llei 26/1985, de serveis socials) i les altres dues fan el mateix referent a l'àmbit local, primer a nivell estatal (Llei 7/1985, regula les Bases del Règim Local) i després en l'àmbit català (Lleis d'ordenació territorial). Tot seguit, s'assenyalen els trets bàsics d'aquests dos conjunts de lleis:

- a. Serveis Socials. Les necessitats organitzatives fan que la primera llei aprovada d'aquest àmbit sigui de caràcter instrumental, adreçada a la racionalització i simplificació de la gestió del cúmul de serveis transferits procedents de diferents organismes. L'alternativa adoptada de descentralització institucional –creació de l'ICASS com ens gestor– suposava l'opció vers una fórmula centralitzadora territorialment, que possiblement tenia fonaments en el moment inicial, però la seva pervivència fins avui és de difícil justificació (Vilà, 1985:63-83). La segona Llei aborda els aspectes materials: defineix legalment el model de serveis socials –que com hem vist s'havia anat gestant en els anys anteriors i que a més es va nodrir de les aportacions del Mapa de Serveis Socials que s'estava finalitzant i de textos alternatius presentats per diferents partits. Podríem dir que aquesta norma s'inscriu en la línia de “*legislacions autonòmiques dels anys 80*” que portats per l'entusiasme i el voluntarisme estructuren “*sistemes de serveis socials de responsabilitat pública*” força centralitzats organitzativament i amb emfàtiques proclamacions de drets sense els instruments financers ni garanties legals per fer-los efectius.

En ambdues lleis comentades el paper del món local és poc rellevant; així en la primera, les úniques referències destacables⁶ que trobem es refereixen a la prestació de serveis en l'àmbit local –ha de ser mitjançant fórmules integrades i de caràcter polivalent– i les referent a la gestió –preveu la possibilitat d'encomanar-la a les entitats locals o que l'ICASS pogués en determinats supòsits assumir funcions

⁵ “De las iniciativas ciudadanas con propósito crítico, citaremos el proceso doctrinal relativo a los servicios sociales que tuvo lugar en Barcelona durante los años 70, con el protagonismo de unas pocas asistentes sociales, varias de ellas activas a la sazón en las diferentes ramas del socialismo catalán. Sus aportaciones celebrarían alcance nacional a través de la acción y de las publicaciones del Partido Socialista Obrero español (PSOE)...” (Casado, D. 1994:1740).

⁶ “L'ordenació de l'Institut català d'Assistència i Serveis Socials s'ha de fer, preferentment, a través, de fórmules de serveis social integrat, de caràcter polivalent, per a la prestació de serveis en l'àmbit local”, “La gestió de l'assistència i dels serveis socials bàsics es pot encomanar a les entitats locals, les quals han d'actuar en virtut de conveni o concert amb l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials o bé per delegació d'aquest i en tot cas sota el seu control. Quan la naturalesa del servei així ho reclami l'Institut podrà assumir les funcions que corresponguin a les entitats esmentades...” (Art. 5, 2 i 3 de la Llei 12/1983)

d'aquestes-, però no intervenen en cap òrgan de presa de decisions. A la pràctica les relacions ICASS-Ajuntaments han estat basades en el finançament. La Llei de serveis socials fa una previsió de competències per a les comarques (art. 11), que encara no havien estat creades, i estableix les corresponents als ajuntaments (art. 12) que es centren en el nivell d'atenció primària (funcions de programació i gestió), en la coordinació dels serveis municipals, la col·laboració en la gestió de les prestacions econòmiques i les subvencions i en l'obligació de prestar suport informatiu, estadístic i avaluatiu a la Generalitat; tanmateix, un dels déficits notables d'aquesta norma —que encara persisteix—, es refereix a la *participació ciutadana* que només la preveu amb caràcter voluntari⁷ pel que fa als consells de caràcter local (Montraveta, I. i Vilà, A., 1985:92-103). Recordem que aquestes competències són pròpies —regides pel principi d'autonomia local—, doncs els hi atribueix directament la llei.

En els dos anys posteriors, d'acord amb les previsions legals, es desenvolupa en els diferents aspectes previstos a la Llei: ordenació, finançament, participació i planificació (I PAS).

- b. Règim local. L'Estat promulga la Llei 7/1985, que regula les bases del règim local, la qual referent al tema que tractem senyala les següents garanties: a) les entitats locals gaudeixen d'autonomia⁸ per a la gestió dels seus interessos; b) tots els municipis tenen competència en la "*prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social*", encara que l'obligació de prestar-los només afecta als que tenen una població superior als 20.000 habitants, facultant-los, a més a més, per a la realització d'activitats complementaries de les pròpies d'altres administracions; d) les províncies tenen, en tot cas, unes competències mínimes que cal respectar; e) es poden crear comarques, però la seva constitució no pot suposar un buidat de les competències municipals. Tanmateix, l'atribució de les funcions que poden exercir en matèria de serveis socials és competència de les comunitats autòniques (Montraveta, I. i Vilà, A., 1996). Després les Lleis d'ordenació territorial de Catalunya, especialment la municipal i de règim local (Llei 8/1987) i la d'organització comarcal (Llei 6/1987), dins el reduït àmbit deixat per les bases estatals, reitera aquests principis i remet la concreció a la llei sectorial.

Aquest darrer conjunt de lleis —aprovades sense consens— es fonamenta en els idearis polítics catalanistes tradicionals: el comarcalisme i l'antiprovincialisme (Mir, J.:1991:31), com queda palès per l'opció de convertir Catalunya en província única i la conseqüent assignació de competències *provisionals* a les diputacions i la creació de la comarca com a peça clau de l'ordenament territorial català. Referent a les competències comarcals, la llei li atribueix genèricament en matèria de serveis socials, si bé altre cop remet la concreció de les funcions a les lleis sectorials, tot i que ja n'assenyala algunes relacionades amb activitats i serveis de competència municipal: a) establir i prestar els serveis públics mínims, en cas de dispensa o supòsits especials; b) exercir competències municipals per delegació o conveni; c) establir i prestar serveis supramunicipals complementaris dels municipals; d) disposar la conversió de competències municipals en comarcals en supòsits

⁷ Malgrat aquest caràcter voluntari, des del món local s'han creat consells participatius —generals i sectorials— de gran interès, dinamisme i creativitat.

⁸ La Carta Europea de l'Autonomia Local de 14.10.1985, ratificada per l'Estat espanyol el 20.1.1988, estableix a l'article 3.1. que autonomia és el "*dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants*".

específics contemplats en la llei; e) coordinar els serveis municipals entre si, per raons d'interès comarcal i sense vulnerar l'autonomia municipal. Aquesta comarcalització va requerir una redistribució de competències en detriment dels altres ens locals: el municipi i especialment la província. En l'establiment del mapa comarcal es va optar per les comarques naturals⁹ que va partir de la divisió de 1936 oberta a la possibilitat de reformes, que va concloure amb l'establiment de 41 comarques -nombre molt elevat i amb característiques molt diverses- que les fan poc aptes per a desenvolupar una gestió eficient i dificulta ser un ens fort de l'administració local. D'altra banda, si afegim a aquest context la posterior creació de les regions (1995), que aquestes lleis possibilitaven, podem concloure que el mapa general que en resulta presenta un mosaic territorial molt complex (municipi-comarca-província-regió-Catalunya), amb el corresponent excés d'administracions intervenints (Vilà, A., 1998).

2.3. Segona dècada: la transformació del model (1988-1997).

La creació del Departament de Benestar Social va suposar un canvi important en les polítiques de serveis socials. D'entrada, trenca una llarga adscripció dels serveis assistencials i socials a l'àmbit sanitari; encara que paradoxalment no s'havia efectuat en tots aquests anys un debat a fons sobre la creació d'un possible àmbit comú (socio-sanitari), potser degut a la necessitat d'identificació dels serveis socials davant d'un sector tant potent o per la indiferència de sanitat cap un serveis socials residuals, encara que esporàdicament se'n havia parlat (Laporte, J., 1988:39)¹⁰ i que en el període descrit s'havia creat el primer programa socio-sanitari ("*Vida als anys*", 1986).

2.3.1. La creació de l'àmbit de *benestar social* (1988-1994).

S'obra, doncs, una nou període en què semblen perdre pes els plantejaments tècnics que havien dominat la fase anterior i guanyen terreny les propostes més polítiques. Tanmateix, cal anar endevinant els canvis que no es fan d'una manera oberta; comencen amb una norma laconica (Decret 141/1988: "*Article únic. Es crea el Departament de Benestar Social*") i després *per al·luvió* es va emplenant (Serveis Socials, ICASS, Acció cívica, Serveis Comunitaris, Formació d'adults, oficines de benestar, etc.) sense, almenys aparentment, un plantejament global. De seguida es percebeixen signes de canvi cap al món municipal (potenciació de la comarcalització: atenció primària cap els consells comarcals, noves formules de models de *conveni* i sistemes de finançament dels serveis socials locals, etc.), i relatives a la concepció i organització dels serveis, p.e. inici del desmantellament del concepte integral de gestió de l'ICASS (creació de la Direcció General d'atenció a la infància). D'altra banda, cal deixar constància que en aquests anys s'inicia el *Plan concertado* que va suposar importants ingressos pressupostaries pel nivell primari des de l'Estat.

En aquest període s'han de comptabilitzar quatre actuacions: a) la PIRMI que neix com a conseqüència d'una Resolució del Parlament de 17.11.89, es crea del Programa interdepartamental (treball i benestar social) de la renda mínima d'inserció (PIRMI), que suposa una eina de lluita contra la pobresa, mitjançant instruments econòmics i

⁹ Es varen ponderar factors històrics, culturals, geogràfics, socioeconòmics, funcionals, etc. com reconeix la pròpia exposició de motius de la llei. El fet d'optar per la comarca natural considerem que té efectes positius per la programació i prestació de serveis socials, però les grans diferències de població i d'extensió, exigirien adaptacions (p.e. agrupacions de comarques petites, etc.) per fer-les compatibles amb l'eficiència dels serveis.

¹⁰ "...Ja hem vist com molts dels grans problemes plantejats *vellesa, disminució, drogaaddicció, exigeixen actuacions socio-sanitàries perfectament coordinades o, fins i tot, integrades*". (Laporte, J. op. cit.)

mecanismes d'inserció; aquest programa ha tingut repercussions importants pels ens locals, b) la creació de l'Incavol, institució qüestionada des d'alguns sectors pel seu intervencionisme en el moviment voluntari, c) establiment de mesures de protecció als menors desemparats i l'adopció, d) aprovació del II PAS amb continguts i compromisos més genèrics i ambigus que l'anterior.

Des de l'àmbit local és important la negociació i traspàs de serveis mitjans i recursos de les diputacions de Girona, Tarragona i Lleida, restant pendent per manca d'acord els referents a la de Barcelona, que en tots aquests anys ha realitzat importants contribucions als serveis socials dins el seu camp competencial (formatives, assessoraments, etc.).

2.3.2. La transformació legal del model (1994-1997).

El bloc normatiu que regula els canvis està constituït per la Llei 4/1994 i pel Decret 284/1996 i restaven vigents parcialment les lleis de creació de l'ICASS i de serveis socials. Degut a la confusió que provocava aquesta situació normativa es va autoritzar la refosa de les tres lleis, que es va aprovar mitjançant el Decret-Legislatiu 17/1994, de 16 de novembre. Considerem que ens troben davant d'un nou model que va ser consensuat parlamentàriament, com s'havia fet amb les lleis anteriors, perquè s'han modificat substancialment els elements configuradors: a) contingut i garantia dels drets (es condiona explícitament l'efectivitat -accés- als recursos disponibles; b) formes i fons de finançament; c) distribució de competències i responsabilitats (públiques, privades, familiars i individuals); d) estructuració funcional i territorial; e) aspectes de la gestió. En quant al món local, cal remarcar alguns aspectes de la nova situació: a) ampliació del nivell primari, sense determinar el seu finançament; b) manca de mecanismes operatius de coordinació; c) inclusió a la "xarxa" dels serveis socials locals; d) obra l'entrada al sistema per canals diferents de la primària; e) no té en compte el minifundisme local català ni la realitat dels grans municipis; f) la distribució competencial és ambigua i presenta una marcada tendència centralista; g) la tipologia de serveis es molt rígida i compartimentada; h) no aborda solucions operatives pel finançament dels serveis.

Un repàs a la resta de l'activitat parlamentària en aquest període, ens mostra una nova Llei d'atenció i protecció als infants i adolescents, la consolidació i regulació com a llei de la PIRMI i l'aprovació del Codi d'accessibilitat. A nivell reglamentari destaca l'inici dels treballs de les Comissions paritaries pels traspassos dels serveis socials als ajuntaments i consells comarcals, d'acord amb l'esmentada Llei 4/1994 i la determinació i organització dels Sectors Regionals de serveis socials, que acaben de complicar l'entramat territorial i competencial. En el pla organitzatiu no es pot passar per alt l'adscripció de l'àmbit d'infància cap al Departament de Justícia, amb tot el que això representa. En quant a la planificació, s'ha actualitzat el mapa de Serveis Socials i aprovat el III PAS, encara que amb forta oposició dels representants socials, especialment del món local, en el sí del Consell General de Serveis Socials.

3. CONSTATAcions FINALs.

- a. Des del punt de vista cronològic s'aprecien clarament dos etapes que coincideixen amb les dues dècades. En la primera, els ajuntaments democràtics juguen un paper clau en el disseny del model català de serveis socials i s'aprofiten les aportacions cíviques i dels professionals en uns moments de gran dinamisme i creativitat. És el moment del naixement d'un sector que vol identificar-se i la seva adscripció a sanitat li permet utilitzar els seus instruments tècnics. La segona etapa, coincideix amb la creació d'una àrea organitzativa a la Generalitat dedicada al *benestar social* amb un perfil i contingut poc clars, que es va desenvolupant lentament fins a concretar-se en un text legal que transforma el model inicial, en el què les Corporacions locals ocupen un lloc secundari.
- b. Els serveis socials catalans que hem descrit presenten una sèrie d'elements caracteritzadors (en l'annex núm. 2 és pot consultar una síntesi) i s'enfronten a una sèrie de debats que tenen com a punts centrals:
- Dret als serveis socials. Cal que els drets socials deixin de ser pures declaracions programàtiques i siguin realment efectius. No es possible deixar aquests drets en mans de les disponibilitats pressupostaries, s'ha de decidir amb participació ciutadana quins drets són essencials, complementaris i accessoris i, en conseqüència, garantir-los mitjançant instruments jurídics i econòmics operatius.
 - Organització. L'actual organització es caracteritza per la seva fragmentació territorial, compartimentació i rigidesa de la tipologia de serveis i prestacions, la complexitat i burocratització de la gestió. S'ha passat en aquests anys des d'una desregulació inicial del sector a un reglamentarisme que dificulta la gestió eficient i impedeix la innovació i creativitat que precisa el sector davant d'un entorn canviant.
 - Distribució competencial. L'actual distribució presenta disfuncions importants degut a la seva ambigüitat i tendència centralista; cal ordenar de forma coherent les competències i responsabilitats públiques i articular-les amb el sector privat. S'hauria de debatre l'aplicació concreta del principi de subsidiarietat¹¹ als serveis socials a partir d'un diàleg i consens entre les administracions implicades i la societat civil.
 - Redefinició de les responsabilitats entre els agents implicats en els actors socials: ciutadans, famílies, agents socials, administracions públiques, etc.
 - Organització territorial. Les normes autonòmiques actuals no solucionen els problemes derivats del minifundisme local català (municipal i comarcal) ni el fenomen contrari de les grans concentracions urbanes, posant a un mateix sac a tots els de més de 20.000 habitants. És necessari trobar àmbits territorials adients per fer una gestió eficient i resoldre l'endèmica insuficiència pressupostaria dels serveis socials locals.

¹¹ Sobre aquest concepte es pot consultar el treball d'I. Montraveta i A. Vilà la "*Corresponsabilidad, subsidiariedad u autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas*", presentat al Congreso de Servicios Sociales Municipales, celebrat a Sigües els dies 2, 3 i 4 de març de 1995. (Op. cit.)

ANNEX NÚM. 1

PRINCIPALS NORMES, DOCUMENTS I ACTUACIONS REFERENTS ALS SERVEIS SOCIALS MUNICIPALS		
TRANSI- CIO	1977	Real Decret Llei de 29 de setembre de 1997: restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya. Congrés del PSC-Reagrupament: presentació d'una ponència sobre Benestar Social (el sistema de serveis socials).
	1978	Aprovació de la Constitució Espanyola
PRIMERA DECADA: creació del model inicial de serveis socials	Conformació	1979
		Document de Treball " <i>Principis Inspiradors d'una política de Serveis Socials</i> " (serveis socials de base) de la Generalitat.
		Establiment dels Centres de Serveis Socials Municipals a l'Ajuntament de Barcelona
		Primeras Jornadas Federales de Servicios Sociales (PSOE). Barcelona.
		1979
		Aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
		1980
		R.D. 1949/1980, de 31 de juliol, traspasa a la Generalitat els serveis de l'Estat en matèria de serveis i assistència social.
		Decret 290/1980, d'11 de desembre, per a l'elaboració del Mapa de Serveis Socials de Catalunya.
		Publicació " <i>Els serveis socials: organització i funcionament: A Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos</i> " de Glòria Rubiol
		1981
		R. D. 1517/81, de 8 de juliol, traspasa l'assistència i els serveis socials de la Seguretat Social (INSERSO).
		Presentació de la proposició de Llei de serveis socials al Parlament de Catalunya (Grup Socialista).
		Primeres subvencions als Ajuntaments pels programes de promoció i manteniment dels serveis socials de base.
		II Jornadas Socialistas de Servicios Sociales (Madrid)
		III Jornadas de Servicios Sociales Municipales (Castelldefels)
		1983
		Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'Administració Institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials. Creació de l'ICASS i l'PICS
		1984
		Publicació del Mapa de serveis socials
		Seminario sobre Servicios Sociales Comunitarios (Madrid)
	Definició i estructuració	1985
		Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim local.
		O. 5.6.85: Creació del Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària
		Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors.
		Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència
		Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.
		1986
		O. 29.5.86: Creació del Programa "Vida als Anys" d'atenció socio-sanitària a la gent gran amb llarga malaltia.
		D. 186/1988, d'1 d'agost i el D. 289/1988, d'17 d'octubre que estructurin la formació d'adults.
		Recomanacions del Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària..
		1987
		Lleis d'ordenació territorial de Catalunya: Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya. Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya
		Decret 27/1987 d'ordenació dels serveis socials de Catalunya i O. 15.7.87: desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i de funcionament del registre d'Entitats, Serveis i establiments.
		1988
		I Pla d'Actuació Social (1988-1991)
		D. 39/1988, d'11 de febrer, va regular la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques.
		D. 112/1988, de 5 de maig, regula la composició, organització i funcions de la Comissió de cooperació local de Catalunya.
		D. 118/1988, de 5 de maig, regula composició, organització i funcions de la Comissió de govern local de Catalunya

SEGONA DÈCADA: transformació del model inicial		
Reforma	1988	D. 141/1988, de 4 de juliol, de creació del Departament de Benestar Social.
		D. 230/1988, d'1 d'agost, de creació de la Direcció General d'Acció Cívica i de la Direcció General de Serveis Comunitaris.
		D. 258/1988, de 19 de setembre, de creació de la Direcció General d'Atenció a la Infància.
		D. 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el reglament constitutiu del Consell General de Serveis Socials
		Establiment del <i>Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales</i> .
		O. 17.5.89, regula amb caràcter transitori l'atenció primària de serveis socials d'àmbit comarcal (ICASS-Consells comarcals).
	1990	D. 144/1990: estableix el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI).
		O. 4 de setembre de 1990, de creació del Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció Primària.
		O. 12.11.90, normes de funcionament de les Comissions local del PIRMI.
		Llei 20/1990, de 25 de novembre: promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques.
	1991	Llei 25/1991, de 13 de desembre, crea l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL).
		Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció als menors desemparats i de l'adopció.
		Llei 26/1991, de 13 de desembre, transferència de competències de les Diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya i als Consells Comarcals en matèria de serveis i assistència social.
	1992	II Pla d'Actuació Social (1992-1995).
	1993	O. 29.3.93, aprovació del models de conveni entre el Departament de Benestar Social i els ens locals.
Normativització	1994	D. 57/1994, de 8 de febrer: traspàs de serveis mitjans i recursos de les diputacions de Girona i Lleida a l'Administració de la generalitat en matèria de serveis i assistència social. El D. 147/1994, de 22 de març, fa el mateix referent a la diputació de Lleida.
		Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema català de serveis socials.
		Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria de serveis socials.
		D. 128/1995, de 24 de març, estableix les comissions paritàries per a l'aprovació dels traspàsos de funcions en matèria de serveis socials entre la generalitat de Catalunya i els consells comarcals i ajuntaments de municipis de més de 20.000 habitants.
	1995	D. 135/1995, de 24 de març, de desplegament de la Llei 20/1991 i d'aprovació del Codi d'accessibilitat.
		Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1990.
		D. 283/1995, de 14 de setembre: determina i organitza els sectors regionals de serveis socials.
		D. 184/1996, de 7 de juny, la D.G. d'Atenció a la Infància passa a dependre del Departament de Justícia.
	1996	Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.
		Llei 16/1996, de 27 de novembre: regulació de les actuacions inspectores i de control en matèria de serveis socials.
		Mapa de Serveis Socials.
		Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.
	1997	III Pla d'Actuació Social (1997-2001).

ANNEX NÚM. 2

ORGANITZACIÓ DELS SERVEIS SOCIAL A CATALUNYA ESTRUCTURACIÓ I DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL			
ESTRUCTURACIÓ FUNCIONAL	ESTRUCTURACIÓ TERRITORIAL		COMPETÈNCIES
NIVELLS D'ATENCIÓ	ÀMBIT	FUNCIONS	
PRIMER SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA (SSAP)	ÀREA BÀSICA ♦ Municipi >20.000 h. ♦ Conjunt de municipis de < 20.000 h. de la comarca ¹²	- Programar, zonificar i ubicar el SSAP. - Prestar i gestionar els SSAP. - Coordinar la prestació dels SS de 1er. Nivell amb els de la iniciativa privada. - Proporcionar suport informatiu, d'avaluació i estadístic a la Generalitat.	AJUNTAMENTS > 20.000 h: exercir funcions de les àrees bàsiques. > 50.000 h: prestar i gestionar el transport adaptat. - Prestar i gestionar serveis establerts per la clàusula general d'apoderament. - Els que rebin per delegació, en coordinació amb l'Administració comarcal. - Col·laborar en la gestió i prestacions de l'ICASS.
			CONSELLS COMARCALS - Exercir les funcions desenvolupades per les àrees bàsiques formades per més d'un municipi. - Participar en la presa de decisions i planificació dels serveis regionals (Consells Regionals) - Assessorament i formació dels recursos humans. - Exercir 1er. nivell de supervisió i control. - Coordinar els SSAP - Coordinar la prestació dels SSAE 2on. Nivell amb els de la iniciativa privada. - Col·laborar en la gestió prestacions i subvencions de l'ICASS - Les delegades pel Govern de la Generalitat o els municipis. > 50.000 h: programar, prestar i gestionar els SSAE 2on. nivell.
			DIPUTACIONS - Coordinació serveis municipals entre si. - Assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica. - Foment i admcio dels interessos de la província
SEGON SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA (SSAE)	SECTOR COMARCAL ♦ Conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca	- Programar els SSAE de 2on. nivell d'acord amb planificació Generalitat - Determinar ubicació i abast de la xarxa de SSAE. - Prestar i gestionar els SSAE de 2on. Nivell. - Coordinar els SSAE amb els SSAP i els SS de 2on. Nivell amb els de iniciativa privada.	GOVERN GENERALITAT - Departaments competents: Serveis Centrals i Territorials: - Cobertura dels SSAE 2on. Nivell no coberts pels sector comarcal¹³. - Funcions dels sectors regionals: SSAE de 3er. nivell - Prestar els serveis socials que abastin tot Catalunya. - Prestar i gestionar els serveis socials d'existència necessària, no assignats a altres àmbits territorials. - Fomentar la iniciativa social en matèria de serveis socials.
	SECTOR REGIONAL ♦ Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial.	- Cobertura dels SSAE 2on.nivell no coberts pel sector comarcal. - Valoració, diagnòstic, tractament i suport : SSAE de 3er. Nivell.	- ICASS: - Gestió prestacions econòmiques de serveis socials. - Altres funcions assignades pel Departament BS.
TERCER SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR	ÀMBIT DE CATALUNYA ♦ Conjunt dels sectors de Catalunya	- Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya. - Prestar i gestionar els serveis socials necessaris no assignats a altres àmbits territorials. - Gestionar les prestacions econòmiques.	

¹² Els municipis de < 20.000 h. que tinguin capacitat per a prestar SSAP poden constituir una àrea bàsica o prestar els serveis singulars d'aquest nivell. Ho comunicaran a efectes de coordinació al Consell Comarcal.

¹³ Es refereix a les funcions de programar, prestar i gestionar els SSAE 2on. nivell. dels Consells Comarcals de < 50.000 habitants que no hagin assumit aquestes funcions.

4. ASPECTES SOBRE LA INTERVENCIÓ POLÍTICA I TÈCNICA.

La diferent dimensió dels ajuntaments de Catalunya, fa difícil parlar de pràctiques significatives durant aquests anys i de situar-les en el temps de forma homogènia, ja que les ritmes i les formes d'acció han estat diferents segons la dimensió de l'ajuntament. Malgrat això, hem optat per identificar experiències, models i dades sobre les intervencions polítiques i tècniques que han tingut més transcendència durant aquest període.

Abans de redactar aquestes pàgines, va ser de gran utilitat i amb aportacions indispensables, les sessions de treball que vàrem celebrar amb tècnics i polítics que han viscut aquests anys amb un protagonisme directa davant els fets. Hem d'agrair a les persones de les comarques de Barcelona, Lleida, Tarragona i Girona que han col·laborat amb nosaltres per poder reconstruir el més destacat d'aquest procés.

4.1. Primera etapa.

En una primera fase, que podem situar entre 1979 i 1983 hi ha dos estratègies que conviuen (sobre tot en Ajuntaments grans i mitjans): La primera, la de crear regidories i departaments de serveis socials en la organització municipal amb pressupost i plantilla propis¹⁴. I la segona, la de descentralitzar, sectoritzar, és a dir acostar els serveis socials als territoris o barris. Aquí s'inicià una història de **proximitat i relació** dels serveis socials municipals amb les poblacions amb més problemes que serà determinant durant el procés que hem viscut. En aquest moment s'inicia una cooperació per implantar aquest serveis socials de base (segons terminologia de la Generalitat¹⁵), centres de serveis socials (segons l'Ajuntament de Barcelona¹⁶), centres socials (a l'Ajuntament de Girona), diferents terminologies però que en el conjunt produeixen a Catalunya un discurs i una xarxa d'atenció social primària que és pionera a l'estat Espanyol i que té una forta influència en el desplegament dels serveis socials.

En la primera etapa, en Ajuntaments grans, hi ha una pràctica de posar en funcionament serveis per infància, 3^a edat, persones amb discapacitat, dona, toxicòmans. De desenvolupar l'atenció primària amb informació, orientació i tractament de casos i de fer un treball comunitari amb entitats, grups¹⁷. En Ajuntaments mitjans l'acostament als barris suposa un treball molt polivalent, de coneixement de problemàtiques on el principal recurs és el professional on s'atén la casuística amb més treball social que recursos i en tot cas amb la utilització dels recursos disponibles fora dels serveis socials i en intervenció comunitària es fa un treball de coneixement i relació amb entitats i grups¹⁸.

¹⁴ Diferents documents parlen d'aquesta estratègia com a plantejament polític i tècnic: "los servicios sociales" del centro de estudios de la administración, 1979. "Servicios sociales municipales" cuadernos de acción social nº 14 PSOE 1984. "Política social y servicios sociales" v. Autores de Marsiega 1985.

¹⁵ "Principis inspiradors d'una política de serveis socials" Malla.P i Arenes J. Barcelona 1979. Generalitat de Catalunya, conselleria de sanitat i assistència social.

¹⁶ "Los centros municipales de servicios sociales" colección- Serveis socials- 1 1980, Ajuntament de Barcelona.

¹⁷ "Que son los servicios sociales" doc divulgatiu Ajuntament de Barcelona 1981

¹⁸ "Proposta de sectorització a la ciutat de Girona" Doc de treball, Ajuntament de Girona 1984.

Hom recorda com en els inicis els serveis socials municipals pròxims als ciutadans en els barris es feien múltiples gestions i tràmits a poblacions molt allunyades de la formació i informació necessàries per tramitar prestacions a la seguretat social, a l'INEM, etc, i feiem, en paraules d'aquell temps, de "gestoria dels pobres" a falta d'un sistema propi de serveis socials treballàvem sobre tot amb el conjunt de prestacions del sistema de protecció social existent. En aquesta època els treballadors socials intervenien en múltiples àmbits com el desaparegut "Padró de beneficència" que intentava donar cobertura sanitària a poblacions que no estaven "d'alta". Intervenia en "guarderies" en alguns casos, en els anys 79-84, dependents de serveis socials amb un enfoc de fer un servei a la incorporació de la dona al treball i que progressivament van evolucionar vers escoles bressol i a dependre d'ensenyament. Intervenció en habitatge i real·lotjaments des de barraques a polígons de instituts públics o patronats d'habitatge. Intervenció en escoles d'adults com a servei dinamitzador de la comunitat i de formació per poblacions amb un alt índex d'analfabetisme. Tot plegat configurava un servei social municipal molt polivalent, (que tenia cert paral·lelisme amb els temes reivindicats pel moviment associatiu de barris en els anys 70¹⁹, com l'habitatge, la sanitat, l'ensenyament) generalista, amb proximitat i relació amb les poblacions que habitaven les perifèries de les ciutats o pobles, amb una forta autonomia professional, amb escassos recursos propis i una gran dispersió de recursos a utilitzar en diferents administracions i departaments.

4.2. Segona etapa.

En una segona fase, que podríem situar entre el 1983 i 1987, és el moment de més creixement dels serveis socials municipals, per exemple. L'Ajuntament de Barcelona passa de tenir 200 persones contractades l'any 80 a tenir-ne 1500 a l'any 87²⁰; i l'Ajuntament de Lleida passa d'un pressupost de 9'5 milions l'any 82 a un pressupost de prop de 250 milions a l'any 92²¹. Cal mencionar que a partir de 1983 les subvencions convocades per l'ICASS per la implantació de serveis de base arriba a molts d'Ajuntaments.

En aquest període, també s'estructura més l'acció a partir de programes, segons sectors de població (infància / adolescència; adults i tercera edat) així com per categories del tipus promoció de la dona, drogodependències, prevenció delinqüència, disminuïts, atenció a població marginal.(op.cit)

Al mateix temps que es consolida l'atenció primària, hi ha una expansió de serveis específics (centres oberts o tallers, servei d'atenció a domicili,...) i de serveis especialitzats. L'any 86 es creen els EAIA (equips d'atenció a la infància i adolescència) que els ajuntaments mitjans i grans n'accepten la delegació per part de la Generalitat a finals de 87 inici del 88 i que s'integren en la gestió municipal.

És un moment de clarificació i planificació amb instruments com el mapa de serveis socials (1984), les lleis de serveis socials i règim local (1985), les recomanacions dels consell assessor d'atenció primària (1986).

¹⁹ "la lucha de barrios en Barcelona" v autors, ediciones Elías Querejeta, octubre de 1976

²⁰ "Democràcia i serveis socials" Teresa Montagut. Editorial Hacer. 1994

²¹ "Deu anys de serveis personals municipals a Lleida" edicions de la Universitat de Lleida. 1993

A l'any 87, hi ha una preocupació per l'objecte dels serveis socials on es planteja si l'objecte es el conjunt de la població o es la marginació amb l'objectiu de prevenir-la i superar-la. En aquest sentit hi ha un article d'en J.M Rueda (RTS març 87) que ja planteja tres tendències possibles i que segurament no es donen en estat pur sinó una mica de cada: 1- l'oficina expedidora: redistribució de bens i recursos, es deriven casos als serveis especialitzats. 2- els hospitals socials: l'objectiu es curar, amb diferents tècniques i diferents professionals. La relació passa de ciutadà a pacient i la relació amb SS especialitzats segueix el patró de capçalera a especialista. 3- L'agència de intervenció: treballa sobre dinàmiques socials, amb intervenció interdisciplinària. L'usuari és un col·laborador i la relació amb SS esp. és estreta i es passa de responsable a referent del cas. Aquesta proposta, que permet també una autocrítica, és encara útil, avui dia.

Finalment, en referència a aquest període, mencionar que es creen a la Generalitat les oficines de benestar social (1983) i es reben les transferències en habitatge públic, creant l'empresa pública ADIGSA (1986), i que ambdós iniciatives mantindran una relació (a voltes conflictiva) amb els serveis socials municipals.

Per cert, l'entrada d'Espanya a la Unió Europea (1986) no té un impacte en els Ajuntaments fins molts anys més tard (amb alguna excepció com l'Ajuntament de Girona o Barcelona que l'any 87 participen en el segon programa europeu contra la pobresa).

4.3. Tercera etapa.

Una tercera fase, la podem identificar en el període 1988 – 1994, on després de l'etapa de conformació amb proximitat i descoberta de necessitats, d'una etapa de definició i estructuració, s'inicia la construcció d'un "sistema català de serveis socials" i que com hem dit anteriorment significa una transformació del model en construcció.

En la pràctica dels Ajuntaments, és un moment en el que torna amb força la preocupació per el treball comunitari²², s'inicien experiències pilots d'accions integrades en barris (per exemple el 1989 l'Ajuntament de Girona amb "Onyar Est"²³ una acció integrada que participa en el tercer programa europeu de lluita contra la pobresa, i el 1990 l'Ajuntament de Barcelona amb el Pla Integral del barri de Roquetes²⁴), hi ha una preocupació per la fragmentació en la intervenció a nivell local. A finals de l'etapa anterior i durant aquest període s'apliquen propostes organitzatives de macro àrees de serveis personals i de compactació de serveis que persegueix millorar la coordinació entre disciplines i departaments²⁵.

²² La Revista de Treball Social, dedica dos edicions a aquest tema (desembre 1989 i març 1990) amb col·laboracions de J.M. Rueda, tècnics de l'Ajuntament de Lleida, Rosa Romeu i Ampar Porcel, entre altres.

²³ La Col·lecció d'acció investigació de l'Ajuntament de Girona dedica 4 edicions a aquest programa. Editat per l'Ajuntament de Girona el 1994.

²⁴ Revista de Treball Social, setembre de 1990.

²⁵ Revista de treball Social, juny de 1987. I Primera trobada de tècnics de serveis personals del districte nou barris de l'Ajuntament de Barcelona, Doc de treball 1985.

Les funcions en aquest moment s'identifiquen amb la prevenció, la promoció, l'assistència i la rehabilitació, a nivell individual, grupal i comunitari²⁶. Els programes més consolidats fan referència a l'atenció a famílies, infància, tercera edat, persones amb discapacitats, drogues.

- Al mateix temps preocupa la professionalització en la intervenció social²⁷ i la manca d'un acompanyament de treball teòric al costat d'una pràctica que ha crescut i s'ha desenvolupat a un ritme molt ràpid. Sobre tot en Ajuntaments mitjans i petits, la pràctica es menja tot el temps i no es troben estructures de suport en àmbits supra municipals²⁸.

En aquest període es creen els consells comarcals que tindran impacte en serveis socials de petits municipis (anàlisis que no abordem en aquest document).

A l'any 1990 es crea el programa de renda mínima de inserció (PIRMI) que tindrà un fort impacte en el serveis socials municipals. Per un costat permet alguna petita ampliació en serveis de primària municipal, però no per atendre la població i els projectes de inserció que en el temps va suposant la implantació d'un programa amb vocació d'arribar a tota la població que objectivament compleixi els requisits. Per un altre costat la modalitat "contractual" que incorpora aquest programa i la diversitat d'actors que hi participen comporta en el ajuntament problemes de coordinació i debats professionals encara no resolts. L'aparició d'aquest programa coincideix amb una preocupació en l'àmbit local per la lluita contra la pobresa. Aquest terme, en els anys 90, remou i qüestiona a polítics i tècnics. Assumir la pobresa en les ciutats i pobles de Catalunya volia dir abandonar lectures provinents de la casuística atesa pels serveis socials, de que hi ha gent amb problemes i passar a lectures que identifiquen processos que condueixen a la pobresa i posteriorment, afegiríem, a l'exclusió. I que aquests processos afecten a poblacions no només de pobresa tradicional de barris perifèrics sinó també a col·lectius més nombrosos i heterogenis.

Aquest plantejament de prevenció i lluita contra situacions de pobresa fa que els serveis socials municipals incorporin una nova lògica en el desplegament de les seves accions i una obertura a altres àmbits. Per exemple comencen en aquesta època projectes de inserció econòmica, participació en plans estratègics de ciutat que incorporen temes de cohesió social, major participació d'ajuntaments en programes europeus.

Paral·lelament a aquesta acció i reflexió local, la relació dels ajuntaments amb la Generalitat, concretament amb el Departament de benestar social, ha canviat molt respecte als períodes anteriors. En aquesta fase, hi ha diferents temes que generen discussió, conflicte i deficient cooperació entre les dos administracions: temes de finançament²⁹, entre ells, l'aplicació del "Plan Concertado"; temes d'interferències entre la primària municipal i les oficines de benestar social; el paper de l'administració local en la coordinació dels diferents serveis socials en el municipi; manca de coordinació entre ADIGSA (que en aquestes dates depèn d'aquest Departament) i els ajuntaments en matèria d'actuació en barris amb habitatge de promoció pública.

²⁶ "Introducción al trabajo social". Carme Rubí 1989. De. Llar del llibre SA.

²⁷ "temes a debat" doc de treball de Cristina Rimbau, Barcelona novembre de 1986.

²⁸ "Seminari sobre el treball social municipal a les comarques de Girona". Doc de la delegació del Col. Professional de D.T.S. Girona 1986.

²⁹ Memòries de la Federació de Municipis, Comissió de serveis socials.

De fet, en aquesta etapa, els serveis socials municipals es troben amb una relació institucional molt polititzada, amb un canvi en el model que atorga un paper molt més secundari als ajuntaments, amb que el finançament en els serveis socials per part de la Generalitat bascula vers la iniciativa social i privada i que l'Ajuntament ha de planificar molt més a iniciativa pròpia o de forma molt més independent respecte al govern autonòmic.

Aquesta etapa culmina amb l'aprovació del Decret Legislatiu 17/94 que ja hem comentat anteriorment i amb la implantació progressiva del sistema català de serveis socials que va introduint elements més de tràmit que de treball social als serveis de primària municipal.

4.4. Quarta etapa.

L'etapa que ens porta a l'actualitat (1995 -1998) està caracteritzada per haver de fer compatible en els serveis socials municipals varies modalitats d'acció:

Per un costat, mantenir i millorar l'atenció primària, que amb el temps ha anat acumulant funcions i incorporant noves tendències i que es van ampliant també amb les que venen derivades del sistema públic de serveis socials, amb un increment de treball burocràtic important. Uns serveis que poden estar propers al colapse.

Per un altra costat, mantenir i fer créixer els serveis específics i especialitzats, guanyant en qualitat, per donar resposta a noves problemàtiques o demandes ciutadanes, sense la cooperació inter-institucional necessària.

També cal fer compatible aquest complexa entramat de prestacions i serveis cada vegada més reglamentats, amb la pràctica del treball social i l'evolució de la intervenció, més enllà de l'expedidora de recursos, i buscar l'autonomia de persones i grups i la millora de les relacions socials on es generen els problemes que tractem.

Al mateix temps, la organització dels serveis socials municipals també ha de posar-se al dia per afrontar els creixement que ha sofert, els resultats que se li demanen, articular objectius polítics, de gestió i tècnics per adequar les respostes al ciutadà.

I finalment, una funció que no es nova, però que guanya relleu i que fa referència a la funció relacional: de concertació amb el tercer sector, de participació de les organitzacions ciutadanes i grups d'afectats, d'articulació amb la pluralitat d'actors que actualment treballen en l'àmbit social de les ciutats i pobles. Una funció que té més dificultats per una manca d'acord institucional sobre qui i com ha de fer aquest treball.

Al mateix temps, en aquesta fase es formulen preocupacions, com l'excessiva burocratització, el finançament, l'avaluació i la coordinació dels múltiples agents que operen en els SS.SS locals, i reptes que van en la direcció, com ja s'ha mencionat, de l'exercici dels drets socials i de quins pot garantir el servei social municipal, d'aprofundir en el principi de subsidiarietat, de situar en el ciutadà els objectius de les nostres intervencions.

4.5. Consideracions globals.

Durant aquests 20 anys, es important fer una valoració dels actors que han protagonitzat aquesta curta història. Començant amb els professionals, cal tenir present que els Assistents Socials que son protagonistes sobre tot en la fase inicial, arranquen aquest procés sense una titulació universitària que no arriba fins a 1983. Això ens indica l'esforç, que en aquell moment, aquests professionals van invertir en iniciar, planificar i fer créixer uns serveis socials nous. Al costat dos professionals més, de base, que han tingut encara un camí de reconeixement professional més dur i llarg; els educadors especialitzats (que van ser pioners l'any 77 amb l'experiència a Barcelona dels "col·lectius infantils") no han tingut un reconeixement universitari fins als anys 90 i han sigut professionals que durant el procés han buscat la formació i el creixement professional amb mitjans molt precaris. I finalment una tercera figura important, la treballadora familiar que encara actualment no té reglada la seva formació i que en la pràctica ha buscat avançar com a cos professional. En una segona fase, es van incorporant, de forma important, professionals de la psicologia, més tard de la sociologia i el dret fins arribar a l'actualitat en que conviuen una gran diversitat de professionals en l'àmbit dels serveis socials municipals.

També es clau fer una referència a les associacions d'afectats i voluntàries que han sigut protagonistes d'aquests processos.

Des de l'inici, per exemple, hi ha hagut associacions en l'àmbit dels discapacitats molt actives i ben organitzades que han sigut el principal factor de creixement de serveis i atencions a aquest col·lectiu. També des de l'inici, Càritas i més tard Creu roja, participen de forma important en el desplegament dels serveis socials en l'àmbit local. En altres àmbits com infància, tercera edat, drogues, dones, l'administració local, a partir del 1983 i per motius diversos (problemes de contractació directa en CAP 1 per exemple) ha jugat un paper de promocionar associacions per poder prestar serveis estretament vinculats als projectes de serveis socials municipals (op.cit). També en aquesta època es creen patronats, instituts i fundacions que permeten una cogestió o articulació entre associacions i Ajuntament així com agilitzar la gestió.

A finals dels anys 80, amb l'aparició dels programes subvencionats pel 0'5 % de l'IRPF i altres convocatòries d'administracions autonòmiques o locals, hi ha un augment molt significatiu d'associacions que treballen en l'àmbit dels serveis socials i la convivència entre públic i privat es ja un fet consolidat. En aquests anys, ja s'accepta per part de tothom que l'actuació pública va més enllà d'allò que gestiona directament l'administració.

En aquest apartat, no podem oblidar totes les iniciatives que els Ajuntaments han desplegat per fer possible i millorar la participació ciutadana en els serveis socials. La implantació en el temps d'aquestes iniciatives ha estat molt diversa (per exemple, el consell municipal de benestar social de l'Ajuntament de Barcelona es va crear l'any 1988 i el de la Seu d'Urgell està previst pel 1998) però ha sigut una preocupació en els Ajuntaments que ha motivat molts consells generals o sectorials per apropar associacions, ciutadans i institucions diverses a un àmbit de serveis socials que corre el risc de restar com a marginal en les planificacions de les ciutats i pobles.

També, ens cal fer una referència als usuaris d'aquests serveis socials municipals, i per ser breu, hi ha un personatge clau en aquesta història, que ha sigut la dona. Perquè ha

sigut sempre i amb diferència la principal usuària de serveis socials, perquè ha patit com ningú el pes d'un estat de benestar molt precari, perquè ha suportat amb una cost personal altíssim les deficiències dels serveis de protecció i atenció a persones dependents, perquè ha assumit i patit de forma principal les mutacions familiars, l'evolució de l'atur, l'envelliment de la població, la manca d'igualtat d'oportunitats, les dificultats afegides per accedir al mercat de treball. I en tot això, no direm que els serveis socials municipals han aportat solucions significatives, però sí cal dir que són els serveis públics que més a prop han estat d'aquesta població, que han compartit projectes individuals i de grup i que han ofert serveis de informació, de suport i de promoció.

També en relació als usuaris cal mencionar el debat permanent que s'ha tingut durant aquests anys sobre la participació dels usuaris en els serveis socials i que no ha trobat formes clares, de fer participar un col·lectiu, que tant en l'expressió de la demanda com en la resposta, s'estructura, en la majoria de casos, de forma individual. Aquest pas de l'individual al social o col·lectiu continua pendent.

Durant aquesta breu història dels serveis socials municipals, sempre ens ha acompanyat la preocupació o constatació, de ser uns serveis "residuals" és a dir, que atenem problemàtiques que altres àmbits no atenen. Arriben als serveis socials poblacions que pateixen les disfuncions de sistemes com l'educatiu, el sanitari, d'accés a l'habitatge, al treball. Al respecte hi ha hagut dos tendències: per un costat fer d'aquests problemes un objecte propi dels serveis socials i establir programes propis d'intervenció i per un altre costat intentar que aquestes problemàtiques siguin ateses per els departaments que gestionen aquests àmbits de l'estat de benestar. Els exemples són múltiples: les derivacions del fracàs escolar i la problemàtica, fins fa poc (implantació de l'ESO), dels adolescents de 14 a 16 anys, període on no hi havia obligatorietat d'escolarització i no és edat laboral, ha provocat que durant molts anys els SS.SS. hi hagin dedicat molts recursos; problemàtiques derivades de sanitat i de salut mental; l'accés a la formació i al treball de públics amb especials dificultats; l'accés a l'habitatge i problemàtiques derivades. En definitiva el conflicte permanent en la intervenció dels serveis socials neix de la pròpia naturalesa de la problemàtica social, que és per definició multidimensional i té a veure amb unes determinades relacions socials. A l'esfera local aquests problemes es mostren tal i com són, en la seva complexitat i la fragmentació en les normatives, en les competències, en les categories no ajuden a afrontar aquests fets amb una cadena integrada de recursos i atencions, tal i com demana la població afectada. Aquí neix una altra línia d'esforços de l'administració local per **coordinar, integrar accions**. Ja hem dit, com a partir de l'any 90, a diferents ajuntaments es creen iniciatives d'accions integrades sobre territoris que encara actualment, si es mantenen, ho fan com accions experimentals. També hem vist, com aquesta funció de coordinació dels serveis en l'àmbit local, ha sofert un pas enrera des de la llei de l'any 1985 a la llei de 1994 on els ajuntaments tenen un paper molt més secundari. Cal dir però, que les dificultats no estan únicament en l'aspecte legislatiu ni tampoc únicament en l'àmbit dels serveis socials. Facilitar la integració d'accions a l'esfera local per fer front als problemes socials complexos com l'atur de llarga durada i els problemes associats que comporta, les famílies desestructurades, la immigració, el fracàs escolar, l'accés a l'habitatge, la discriminació de la dona, etc., tots ells problemes que s'expressen en múltiples dimensions i que necessiten de la cooperació de diferents agents econòmics i socials, públics i privats i de diferents administracions, aquest tipus d'accions, requereix de voluntats polítiques de cooperació, d'una "ingenieria" tècnica capaç d'integrar cultures professionals i projectes en diferents dimensions, requereix d'una

descentralització i sinergia de recursos i requereix d'una participació / implicació ciutadana ja que treballem en fenòmens de relació social.

En relació a aquest tema, hem pogut constatar que per fer front a fenòmens multidimensionals no és suficient ni la interdisciplina en els serveis (els serveis socials ha volgut en alguns moments ser global tot sol i ha constatat les seves grans limitacions) ni la planificació interdepartamental en les administracions (tenim exemples en els anys 90 de programes com el PIRMI, el pla de pobresa, de la immigració, que no han generat ni afavorit aquesta integració d'accions en l'esfera local. Tant sols el pla de dinamització encetat en el 97 està en aquesta línia).

És necessari obrir els sistemes i buscar la pluralitat d'agents, espais i mètodes en les dimensions econòmiques i socials, amb els seus protagonistes i des de els seus espais. Ens calen exemples en noves estructures que permetin la cogestió, que permetin integrar recursos, la integració de lògiques i espais de intervenció i la implicació pública, del tercer sector, dels agents econòmics i dels ciutadans.

En l'actualitat, no ens trobem en un moment d'estabilitat i satisfacció, ans al contrari, és un moment de qüestionaments importants, de certa decepció en alguns treballadors socials, i ens cal afrontar de forma simultània **la reorganització dels serveis socials i la redefinició del treball social**³⁰, (que pot haver quedat mal parat en aquesta evolució tant ràpida) per actualitzar la nostra posició davant els canvis en les problemàtiques i poblacions més nombroses i heterogènies que es presenten en els nostres serveis, per la pluralitat d'agents que intervenen en l'àmbit social, per les noves relacions entre les administracions de l'estat i per les noves polítiques socials en les que estem implicats.

³⁰ "Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale" Documentation française, març 1993.

5. DISCURSOS DEL TREBALL SOCIAL A CATALUNYA 1979-1998

5.1. En els primers anys :“l'organització dels Serveis socials” com a discurs.

Els discursos del treball social han d'ésser compresos remetent-nos a les condicions socials de la seva producció i son una de les pràctiques de l'àmbit, juntament amb les pràctiques organitzatives i les d'interacció. El discurs del treball social, d'una banda, es especialment permeable a les modificacions del context econòmic, laboral, polític, cultural-ideològic, etc.; d'altra, es influït per les interaccions que mantenen els agents de l'àmbit entre si i amb altres àmbits pròxims. Els discursos tenen diversos significats, però remarcuem, aquí, el paper de legitimació i constitució simbòlica del propi treball social (el treball social també és el que comuniquem que és) i el paper d'orientació de la resta de pràctiques del treball social (les de transmissió, les organitzatives, les d'interacció-intervenció).

Els discursos al llarg del primer lustre dels 80 son discursos centrats molt significativament en els aspectes organitzacionals i resta relegat el discurs metodològic destinat a l'orientació o crítica de les relacions de treball social. Les millors capacitats i esforços d'experts i tècnics es destinessin a dissenyar el nou marc de serveis socials públics i a la seva extensió en el territori.

En el treball social de finals del 70 i l'inici dels 80, les comprensions de tipus ideològic (“la transformació profunda de la societat” i “el treballador social com agent de canvi”; Barenys:79)³¹ encara eren vigents, però, trobaven satisfacció mitjançant la formulació d'intervencions globalitzants (vegeu Martinez/Renau:79; seminari GITS:79; Beltri:83), que argumentalment es troben connectades amb les metodologies d'intervenció comunitària i amb el “saber fer” organitzatiu que la lluita antifranquista havia difós en diversos sectors socials (destresses relacionades amb l'agitació, organització i mobilització social). La seva traducció com a exigència tècnica facilitarà anar-se desprent dels llasts de les definicions ideològiques que toleren poc els plantejaments del reformisme (marc d'inscripció de la professió del treball social des de la pròpia gènesi històrica). El final dels 70 es va viure com un respir, com la sortida d'una crisi per part de la professió (Porcell:80; Crespo:82). Però, en moments en que allò operatiu encara no ho es prou i en els que les definicions ideològiques (hereves del Maig 68, l'Antifranquisme, la Reconceptualització) romanen fortes, es produeix un “pendular entre la idealització i la infravaloració (que) només ens pot dur a desmarcar-nos de la realitat que ens envolta,(...) no som l'anus del sistema, però tampoc el melic de cap revolució”. (...) Som tècnics creats per l'estat i al servei d'aquest, però tenim marges d'actuació des de la crítica” (Torres:81). Es va estendre un paradigma més tècnico-operatiu però sense abandonar una forma radical (en sentit etimològic) de comprendre els problemes (marginació, malaltia mental, xabolisme, delinqüència, etc.) i pensant la intervenció sempre connectada amb el context social, treballant “amb” el barri, anant més enllà de l'ubicació geogràfica en un territori (Perez:81), integral, de desenvolupament comunitari (San Roman:83).

El “mètode de treball social” i la seva posta en pràctica fou considerat l'exponent del nou grau de tecnicitat (Porcell:84). El mètode d'ordre pragmàtic i eclèctic (dintre d'un paradigma de la planificació racional) realitza una proposta d'estructura bàsica del procedir del treball social (coneixement, interpretació, programació, intervenció i

³¹ Totes les referències remetent a articles de la Revista de Treball Social o de la Revista de Servicios Sociales y Política Social de l'any que s'indica.

avaluació) i orientacions de com realitzar-la. En els primers anys 80, juga un paper fonamental com a referent de la comprensió que la professió fa de sí mateixa com a tasca disciplinada (l'ethos científic) i ajudarà a que el procés d'entrada dels tt.ss en els barris es realitzi amb una recollida important d'informació. La proposta, però, tindrà la feblesa d'aquells coneixements que no son guiats per preocupacions selectives o per un objecte de coneixement delimitat explícitament (produeixen un recull de dades generals de difícil eloquència pel que fa a la intervenció).

El primer repte dels Ajuntaments Democràtics és fer-se'n càrrec dels serveis del passat i transformar-los (per trobar-se inscrits en una comprensió repressiva), recolzar el moviment de desinternament i afrontar alguns greus problemes com la reubicació de barraquistes, etc. Les fites següents foren la creació de Departaments de Serveis Socials als Ajuntaments amb dotacions pressupostaries dignes, desconcentrar l'atenció directa dels treballadors socials, l'establiment de convenis amb entitats cíviques i la creació dels centres de serveis socials en barris. Allò important era trencar amb la possible idea d'uns serveis socials organitzats a l'entorn de les competències de la Beneficència en excés residuals (G.Costa:78; Masgoret:87), obrir-se un espai competencial i simbòlic homologable a la resta de serveis municipals, legitimar-se.

Crear i dirigir els nous departaments va ser un repte de primer ordre per als tècnics que s'implicaren i per a les pròpies professions: "el procés democràtic situa el treball social en una perspectiva estructural nova. La majoria d'assistents socials començaven a treballar des de l'Administració en lloc de fer-ho des d'entitats de caràcter privat. Fou, doncs, una mena de desafiament participar en la creació de l'Àrea de serveis socials" (Colomer:87). També, és un moment àlgid i d'oportunitats pels treballadors socials i, en els primers moments dels serveis socials municipals, especialment per als aa.ss ("estem en moments dolços per a la professió"; Llopis:82; "En la nova organització dels serveis socials han participat els aa.ss des de la planificació fins a l'assistència directa" Crespo:82).

El ritme en els primers ajuntaments democràtics és políticament trepidant "l'història d'un creixement brusc en els primers anys i més equilibrat després. Tot és recent i experimental(...) L'organització està plena d'una gran activitat... també un gradual augment de la dotació de recursos, tant dels econòmics com dels humans" (Arteman:87). Entre els tècnics també es viu una activitat febril d'equips de professionals, que havien de fer front a múltiples escassetats materials i tècniques: el debat fou intens, la identitat grupal també, però la planificació de la intervenció esdevenia, sovint, tant ambiciosa com poc operativa. La possibilitat de realitzar pura assistència era un risc real perquè el pas a altres nivells patia d'aquests déficits. "El model de ss.ss (...) s'implanta al nostre país amb més de vint anys de retard i en condicions socio-econòmiques molt diferents a les que tenien els països inspiradors." (Cabra de Luna/Cañón:87). El fort atur i la penúria econòmica que comporta explica, en bona mida, un gran increment de les demandes vinculades a les situacions de precarietat i d'exclusió, desbordament dels recursos i impotència d'uns ss.ss, que mancats d'experiència i (en els primers anys) d'equipament social, es veuen molt pressionats a donar respostes d'urgència i assistencials, sense permetre el sossegament de la intervenció i la reflexió.(Cabra de Luna/Cañón:87; Estivill:87; Aguilar/Laparra/Gaviria:93). L'amenaça a la qualitat del treball social de l'àmbit, també procedeix de la incorporació massiva (i poc selectiva) de treballadors socials, de la promoció (per ocupar llocs de responsabilitat) d'aquells professionals més capacitats o experimentats en formes de treball comunitari i de la massificació d'alumnes en la Universitat (amb

risc d'una baixa de la qualitat de l'ensenyament, dels perfils vocacionals, etc.; Crespo:82). La consciència d'una necessitat de millora de la formació, d'especialització, es feu sentir entre tècnics i institucions formadores. ("com si poguessin ser també marginals els coneixements amb els que es fa front al treball professional, aquí, en aquest camp"; San Roman :83). El nou entorn administratiu, la novetat de treballar amb programacions, en equip, en tasques d'organització, interdisciplinàriament, descol·loquen la formació en treball social. La por entre els formadors és que els treballadors socials responguin amb "modalitats antigues", es quedin en l'assistència per no tenir instruments per a la promoció i la prevenció (Seminari de Santiago :83)

Les relacions de treball social suposaren un xoc amb les formes de relació de l'administració local. Els serveis socials es troben al mig d'una enorme ambigüitat o contradicció : han d'exercir amb formes de relació "pròxima" (més enllà del simple tractament d'allò manifestat, apropant-se a la persona globalment) dins d'entitats locals que estableixen formalment formes de relació "distants"(atendre la demanda explícita) (Martinez :87). El treball dels equips de departament o de centre fou un contrapunt clau en múltiples sentits (per les conseqüències que tingué en la producció d'algunes capacitats tècniques, per obrir espais dins de la "casa gran", per sentir-se protegits) i una novetat en les formes de funcionament de l'administració. El treball relacional i relacionar-se era un dels pocs recursos del professional (els educadors eren "de carrer", amb la colla i l'a.s es relacionava intensament amb la vida associativa, les parròquies, les escoles, etc.).

El model tècnico-polític dels futurs serveis socials es gestarà observant els models europeus d'organització de la xarxa pública de serveis socials (vegeu Rubiol:79; vegeu: "Instruments de prospecció de serveis socials" de la Generalitat) i en el model d'atenció primària en salut definit en la Conferència d'Alma-Ata en 1978 (Arenas:83) . Aquesta importació és de models organitzatius ; el missatge és la forma o estructura per a l'extensió dels serveis, però possiblement no permet una major aproximació als debats i crítiques del treball social europeu : els efectes de la burocratització eren ja presents en ells (vegeu aa.ss zona Hesse:79; Massons:82).

Les primeres explicitacions del model apareixen en forma d'un discurs organitzacional. La creació de la xarxa pública de serveis socials s'imagina estructurada a l'entorn d'un Ministeri o Direcció d'acció social, Conselleries autonòmiques, Departaments Municipals de serveis socials i Centres de serveis socials de barri i estaria presidida en el seu disseny i extensió per una sèrie de principis: coneixement de la realitat, planificació i coordinació, responsabilitat pública, descentralització, participació, normalització, universalitat, prevenció, igualtat, solidaritat, integració (vegeu:PSC-PSOE:78; PSUC:78; Bueno:90; Malla:80). En aquests anys, les institucions (Aj. de Barcelona i Generalitat) lideren la producció discursiva entorn del model i assumeixen el paper de formar els professionals.

Les diferències entre propostes deixarien entreveure certa comprensió diferencial a l'entorn de com s'havia d'operativitzar la globalitat: d'una banda, una inqüestionada territorialitat dels serveis i, d'altra, una definició de funcions que fa èmfasi en la seva transversalitat o bé en la seva delimitació estricta. La base territorial entra en cert conflicte amb una estructura de l'administració que s'organitza amb distribucions de competències de caràcter vertical (a cada àrea o departament les seves funcions i competències). Aquest debat serà present al llarg de la primera part dels 80 (Rubiol:79) però la seva resolució és de caràcter pràctic tant per aquells que defensaren que

l'adopció de l'estructura organitzativa de l'administració era l'estratègia més pragmàtica per que els ss.ss obrissin un espai pressupostari i competencial, com per aquells que preconitzaren estratègies de transversalitat sense massa operativització perquè no es tenia massa capacitat tècnica en el disseny de bons programes-projectes. L'organització dels serveis socials adoptarà una assumpció de competències vertical relativament delimitades i la seva organització territorial es realitzarà cenyint-se a aquest ordre de competències. El debat ressorgeix sempre que el treball social es planteja, a nivell teòric i pràctic, abordatges de caràcter multidimensional i, quan, el propi exercici professional li connecta amb la resta de Serveis Públics (Ensenyament, Cultura, Ocupació, Sanitat, Esports, Urbanisme, etc.). El debat ressorgeix, no solament per tractar-se d'un postulat molt volgut pel treball social, sinó com a "envit de poder" del propi àmbit en relació a d'altres.

La creació dels districtes a Barcelona va ser una nova ocasió per proposar formes de treball (l'actuació compactada") més horitzontals entre professionals de les àrees de serveis personals i recrear transversalitats (equips pluridisciplinars) a través de la realització i aplicació de projectes comuns en els barris i superadores de la matriu vertical de distribució de competències (Torrella, 87). Les polèmiques tecnico-polítiques també es centraren entorn de les estratègies per a constituir una xarxa integrada i completa de serveis. Per aquells que temen un mosaic de models, la clau d'un desplegament complet i coherent d'una xarxa integrada és l'Atenció Primària entesa com a aplicació de treball social preventiu i comunitari, sectoritzada, multidisciplinar, en una sola xarxa (Arenas :83).

5.2. Serveis socials vertebrats i el projecte com a lògica alternativa.

El procés seguit en els serveis socials al llarg dels 80 pot ser entès en base a tres estratègies (vegeu Bueno :90) successives, però que es superposen en part: L'estratègia d'autoafirmació (inicial) on primària la necessitat de justificar la creació del sistema, valorant les necessitats socials des del plantejament d'assistència. Es defensen àmbits competencials propis i es busquen pressupostos propis i reconeixement. Es sectoritza i es primen l'atenció a l'usuari en despatx i les prestacions. A aquesta estratègia inicial li segueix, quan es produeix major recolzament institucional, l'Estratègia de desenvolupament que es caracteritza per la creació d'infraestructures i equipaments per als serveis socials. L'increment dels capítols econòmics afavoreix l'actuació diversa dels serveis socials (als serveis de base s'afegeixen els especialitzats i s'amplia el ventall de professionals). El darrer procés o Estratègia de vertebració situa els serveis socials dins l'àmbit de les polítiques de benestar social, participant de la programació i desenvolupament d'activitats del conjunt dels sistemes de protecció social (plans conjunts, incorporació de la iniciativa social, connexió de la prevenció, la promoció i l'animació social, etc.) Aquestes 3 estratègies donen compte acuradament dels esdeveniments, pel que fa a l'establiment de la xarxa, en aquests anys. El moment de les dues primeres estratègies ocupen bona part de la dècada dels 80 i la darrera podem situar-la en les darrers anys de la dècada i els 90.

Allò que vull remarcar o superposar a aquest esquema és que a les dues primeres estratègies li correspon el domini d'una lògica de serveis en l'abordatge dels problemes (molt explícit en les pràctiques discursives del treball social), mentre que a l'estratègia de vertebració es desenvolupa més a l'entorn d'una nova lògica d'abordatge : **la lògica de projectes**. Aquesta, que ja es present en les primeres estratègies però de manera incipient ; guanya protagonisme paulatinament quan les destreses professionals ho

possibiliten, els serveis socials són una realitat plenament legítima dins de l'administració i per raons pressupostaries. El projecte és una sortida a la insatisfacció del servei i també la nova via d'entrada en l'àmbit (a través del t.s alternatiu).

Aquesta lògica (quan es incapaç d'investigar situacions col·lectives concretes o de connectar amb elles) pensa en termes de definicions categorials no necessita obligatoriament la territorialitat i pretén, sovint, abordarges multidimensionals que transversalitzin les distribucions verticals de competències. Aspira provablement a realitzar allò que la territorialitat dels serveis ha aconseguit solament com a coordinació. El que es preconitza en els primers moments per als serveis (globalitat) es pot fer real com negació de la lògica entorn de la qual es preconitzà inicialment. El projecte, com a espai alternatiu de pràctiques, tindrà el seu exponent més ambiciós en forma de projectes integrals, partenarials, d'acció-investigació, estratègies d'inserció socio-econòmica, etc (dos exemples singulars: P.I. de Roquetes en 1988-90; Onyar-Est de Girona: 1990-94). Aquesta operativització de la globalitat serà un atac important a la identificació exclusiva de la intervenció social amb els serveis socials d'atenció primària i especialitzats: la lògica de serveis es substituïda en les experiències innovadores per lògiques de projecte. Aquest fet vindria a ratificar una dinàmica ja present en els serveis socials municipals: les intervencions tècnicament millor definides es realitzen com a projectes i el propi creixement de l'àmbit ja no es manifesta en la posta en marxa de nous serveis de primària, sinó al voltant de projectes sistematitzats, novedosos.

L'aparent paradoxa és que el millor accés a la globalitat, multidimensionalitat o integració d'accions (quan es dona) no es realitza al voltant de projectes universalitzants, sinó d'aquells capaços d'establir estratègies ambicioses al voltant de problemàtiques força específiques, ben delimitades (prevenció i tractament del fracàs i l'absentisme escolar, famílies pobres, escoles-taller, famílies de toxicòmans, gent gran, etc.). La intervenció comunitària més efectiva també es vehicula des d'allò selectiu (un sector de població, una problemàtica específica...), mitjançant la constitució i el funcionament d'un grup-motor que es projecta en accions o activitats cap a la resta del barri (vegeu: Arajol/Janer: 87; Inchauste/Valverde:90), superant la dimensió fonamentalment intrapersonal i interpersonal dels grups terapèutics o d'auto-servei.

El Projecte, juntament amb l'aplicació dels serveis socials dels dispositius de les Rendes Mínimes, serà el protagonista organitzatiu de les novetats del treball social des de finals dels 80 i els anys 90. El projecte esdevé l'emergent de l'increment de capacitats tècniques i una forma de fer operatives noves comprensions. En ell es deposita la il·lusió de millorament tècnic de l'abordatge, però, també, permet una reapropiació de productes i la seva crítica (pretén establir nous models d'abordatge); amb el que es prepara el protagonisme del que podríem anomenar "relacions de treball social" centre de les noves preocupacions dels discursos de treball social.

5.3. El finals dels anys 80 i els 90 : "les relacions de treball social com a discurs".

La consciència de que, en les pràctiques interaccionals del treball social, emergia un model que trencava la qualitat de la relació es ja present en la segona meitat dels anys 80 i es farà plenament explícita ocupant el centre de les reflexions dels 90. Es manifesta aquesta consciència en discursos que prenen l'objecte del treball social (sobre què conèixer i sobre què intervenir) i les relacions de treball social com a eix de la reflexió crítica o de la proposta metodològica d'intervenció. El rerafons de la crisi professional

que s'explicita (ambigüitat, inseguretat, confusió, queixa...) és: "la mutació de la qüestió social, la necessitat d'un moviment de reposicionament permanent, la crisi de les columnes del propi treball social (l'educació i l'assistència) i el qüestionament de tota la cultura professional amb l'ingrés de conceptes del món de l'economia (gestió, eficàcia, rendibilitat, avaluació, desenvolupament...)" (Jolonch :95). Els discursos també son una reacció a l'atac neoconservador a l'Estat del Benestar ("tradicionalment el treball social ha mantingut un compromís envers la compassió, la justícia social i en preservar la dignitat i l'autonomia de l'individu. La ideologia neoconservadora del benestar o millor del malestar, ofèn aquests tres compromisos" ;Mishra :90) o un contrapunt a la crisi de l'ordre ideològic anterior (els discursos que des de "l'ètica").

Els discursos, en una part considerable no son "nous", sinó que descontextualitzen i recontextualitzen (reinterpreten) discursos clàssics del treball social. La seva significació fora impossible de captar sense considerar els trets del entorn històric pel que passa la professió. Alguns discursos tenen també una dimensió d'envit de poder entre grups professionals i corporatius. En general, en aquests anys, hi ha una pressió de grups professionals i disciplinaris per obrir espais en els serveis socials i les pràctiques discursives es veuen afectades. Tanmateix, s'incrementa notablement el pes de la Universitat en la producció dels discursos.

5.3.1. Un malestar professional i un mal-estat del treball social.

El concepte d'Entropia" utilitzat per a l'anàlisi de les organitzacions (Rueda :94) pot ajudar-nos a comprendre que la pròpia emergència de pràctiques insatisfactòries en els serveis socials poden ser part dels propis processos d'institucionalització: tota organització està sotmesa a una tendència de perduda de capacitat per a obtenir i mantenir els objectius pels quals fou constituïda (estat de rigidesa lligat a l'immediatisme, alienació, burocràcia, tancament) o tendència entròpica. L'entropia és una tendència natural de les organitzacions. En un procés d' "institucionalització entròpica", les relacions de treball social haurien viscut un retrocés. El problema seria un dèficit de relacions de treball social (el descontentament és envers unes pràctiques caracteritzades per un tipus de relació freda). "El malestar prové de la profunda contrarietat entre els ideals emancipadors i una realitat mesquina de pràctiques" (Moreno :95). No es descarta la influència que en el propi exercici i comprensió del treball social ha tingut el període de centració discursiva en el model de servei i d'extensió reglamentista de "les funcions"...o cert procés de mimetisme amb abordatges propis de l'entorn administratiu.

Els discursos donen un tomb a les explicacions que situen las causes de l'estat del treball social en causes alienes als propis treballadors socials ("els recursos insuficients", "la burocràcia de l'administració"...)."En el camp dels s.s dona la impressió de que existeix una coincidència total. Davant de la manca de marcs teòrics que estructurin i analitzin els serveis socials es conclou amb una coincidència de voluntats per a augmentar i millorar les prestacions socials. Tots volem més: més pressupostos, més inversió, més recursos. (...) per contra, precisem que una de les tasques immediates que reclama el procés d'actuació dels s.s sigui l'inici d'un debat obert des dels plantejaments bàsics per poder contrastar les regles, normes i principis que els regulen".(Bueno :87).

"Potser, a poc a poc, ens anem adonant dels efectes perversos de cert tipus de pràctiques que acaben mantenint, enfortint i amplificant allò contra el que es suposa

lluitem. Potser ens adonem que més enllà de la fredor dels papers i de les xifres la nostra competència professional únicament resideix en el sentir, en el fer i, en definitiva, en la competència de la comunitat.(...) Sovint, als debats dels treballadors socials, apareix l'evidència dels canvis i la complexitat de la realitat social en la qual operem, l'escassetat dels recursos disponibles i la insatisfacció que provoca un tipus de pràctica més propera a la pura i dura gestió que al que pròpiament seria la intervenció". Ens referim a un tipus de pràctica cada cop més present, massa vegades justificada en nom de l'allau ferotge de demandes que dia a dia invaeixen els nostres serveis. (...) el panorama (actual) no invita a massa triomfalisme. Tot i que sembli paradoxal, ens trobem amb una relació inversament proporcional entre el desenvolupament dels serveis socials i el grau de mobilització comunitària (...) El pare Saturn està devorant al seu fill ? Un sistema global d'atenció social per a la comunitat l'engoleix, desdibuixa... " (Bacardit/Romeu/ Navarro :98).

Més enllà d'una manca de desenvolupament d'intervencions col·lectives o comunitàries, els abordatges metodològics (el case-work i los processos organitzatius) son substituïts per pràctiques efectives que dibuixen un perfil del treball social com a "gestió administrada de problemes socials". La crítica es envers una comprensió del treball social (com a dispensador de recursos o qui orienta cap a altres serveis o promotor de nous recursos) que no permet entreveure cap acció com a dinamització social, quan, aquesta ,és la pròpia condició de la promoció social. La identitat negativa com a "gestors de la misèria" vindria donada per l'assumpció de "tasques de gestoria social" (com a resultat de l'assumpció pels treballadors socials de la demanda dels usuaris, dels polítics en un context de fallida de l'ocupació...) i el paper secundari de la intervenció comunitària.(Ubieto :94). El descrèdit és d'aquells models de serveis reduccionistes o restrictius els models "oficina expenedora" i "hospital social" (Rueda :87 i 88). Hi ha consciència d'incompliment del principi de normalització. Els TT.SS apareixen com a "professionals de la marginació" o de la "malaltia social" : parar la urgència i ocultar l'evidència. Sense abandonar les respostes a situacions individuals, al treball social li cal incorporar intervenció normalitzada (informació, formació, dinamització en múltiples situacions que son embrió de les situacions de dificultat (Costa :88).

Tanmateix, el treball social es veu afeblit per una inadequada comprensió del coneixement com a fruit de l'experiència i el contacte diari amb aquells "que venen a buscar ajut"...o com a saber solament pràctic. La sobrevaloració de l'experiència condemna el treball social a posicions de subordinació. Ubieto (89) ho expressa bé : el culte a l' "experiència" i a la immediatesa impedeixen qualsevol reflexió, l'elaboració teòrica (que es sempre una pràctica) no es promou. La "experiència ens ensenya que més enllà del que un pensi sobre la seva pràctica, allò que fa pensa per ell. Independentment de les teories integracionistes, normalitzadores, no assistencialistes... que pot tenir un treballador social, la seva pràctica (resposta immediata, normes, expulsions...) transmet una benèfica manera de fer el seu treball". "L'experiència pragmàtica com a enderrocament del coneixement" (Crespo :95). "Els nostres programes son imprecisos, indefinits a la hora d'establir quins son els principis descriptius i explicatius que fan atorgar qualitat científica a la nostra praxi. Aquesta vaguetat intel·lectual denota la persistència de fons d'una política social ancorada en formules assistencials" (Álvarez :90). L'actitud envers el coneixement, explica en part la "síndrome de la ventafocs" (Pelegrí :95), la recurrència al comportament improductiu de la queixa, el victimisme, la culpabilitat, sensació de no fer el que deuriem (Alonso :95). Produir, a diferència de la improductiva queixa, es donar compte dels

esculls que hom troba a la pràctica; "quant més puc transmetre de la meua pràctica, menys estic enganxat a ella i a l'inversa, quan menys puc transmetre, més enganxat hi estic, i per tant, menys m'entero del que faig".(Ubieto :89)

5.3.2. Preocupació per l'objecte del treball social.

Les comprensions dels professionals no poden ser confoses amb els discursos del treball social; aquelles són deutores de moltes altres influències socials i, entre elles, el propi efecte que en les formes de consciència tenen les pròpies formes de fer i d'exercici concret i quotidià de la professió. La preocupació per l'objecte del treball social formarà part d'un intent de fer constituir una consciència capaç de redreçar un treball social efectiu al qual no es considera generador de consciències apropiades. Teoritzar i delimitar l'objecte és, a més, un intent d'assentar bases per una constitució més científica de l'àmbit. Aquest objectiu de les pràctiques discursives no s'acaba, però, d'assolir: "no sabem expressar o definir les característiques específiques de la professió, allò singular d'ella...(Alonso :95)

"Patim per la dificultat d'identificar o consensuar la nostra producció.(...) Si ens preguntessin : quin es el vostre producte ?, ens veuríem en un compromís, i, en el millor dels casos podríem contestar quelcom com : la qualitat de vida.(...) Si preguntéssim a cada equip, en el millor dels casos ens parlaria de : disminuïts integrats, nombre de vells atesos, toxicòmans desintoxicats, etc. tanmateix no és aquest l'objecte al qual originàriament ens enfrontàvem(...) ens oblidem que la metodologia s'ha d'adaptar a la naturalesa de l'objecte i que aquest objecte no és ni només racional, ni encara menys, aïllat, sinó relacional i sistèmic (Beltri, 87). "Que costi tant definir, per la mateixa classe professional, quin és el seu objecte, i que les definicions que s'en fan obtinguin més escepticisme que no pas acceptació deixa entreveure la dispersió en què es debat la professió...(Pelegrí :95)

En front del paradigma necessitats-recursos o efectes negatius-demanda, es proposa "la marginació" com a objecte d'intervenció i com a eix del gran debat que haurien d'establir els serveis socials (Rueda :87 i 88). Sense deixar de banda o abandonar la distribució de recursos o consells o el tractament d'aspectes malalts de la dimensió marginació (prestacions i atencions psico-socials), la marginació com a centre del debat ha de permetre entendre els serveis socials com a agents d'intervenció en les dinàmiques i dialèctiques socials que actuen i atrapen a les poblacions en situacions de marginació.

"Els problemes, situacions, coneixements, interpretacions, demandes, accions, etc. que interessin al treball social són els relacionats amb el seu objecte d'intervenció específic. L'objecte específic de la intervenció del treball social són aspectes de les relacions socials que afecten a les poblacions minoritàries (la marginació, exclusió, etc.) i els seus efectes (la carència, la pobresa, etc.). Sovint, el treball social es centra en els efectes, resultats o conseqüències, però, l'exclusió i marginació són també "l'acte" o "l'acció" que provoca aquelles conseqüències, són "relacions socials"...Aquest objecte apareix clar quan expressem objectius com "inserció social", "integració social" (Barbero :98)

5.3.3. Filosofia de la intervenció.

Els discursos destaquen la importància d'allò que anomenem filosofia de la intervenció, en el sentit d'explicitar com comprenem la connexió entre els fenòmens

que abordem i les característiques de l'abordatge. El destinatari dels discursos és el treballador social com a subjecte col·lectiu i pretenen, generant determinada consciència, un moviment de renovació.

El treball social i els s.s., a més de resoldre problemes concrets, son al mig de la producció social de la moral. El Treball Social "es una tasca essencialment ètica que consisteix en fer valer les virtuts cíviques de solidaritat. (...) Uns serveis socials que es limitin a obeir cegament les consignes dels polítics i dels alts càrrecs elegits, sense proposar el seu propi programa d'altruisme i de solidaritat, seran servils al poder i, a la fi, ineficaços".(Giner :88). "(...) reivindicar el paper subversiu que aquests professionals estan obligats "èticament" a desenvolupar. El treballador social ha d'ésser conscient i enfrontar-se a situacions en les que ha d'abandonar el seu paper integrador i assumir com a tasca pròpia la protesta amb proposta , la protesta fonamentada, la denuncia acompanyada de solucions" .Realisme en treball social no és acceptació cega o resignació, ;es la recerca d'alternatives i solucions.(Martinez/Augusto :97).

"Les institucions i serveis socials tenen una funció molt important si hom és capaç de reinterpretar la raó de la seva existència des d'una òptica "menys apedaçadora" i, en canvi, més requilibradora, preventiva i global" en quan a l'origen de la segregació "com a conjunt de forces de molts tipus que conflueixen en un estat discriminatiu i que acaba excloent la persona dels àmbits del benefici social", com a procés. La segregació no es afer privat, ens remet a la societat i a les pròpies respostes socials que, creades amb principis normalitzadors, tenen moltes vegades respostes segregatives.(Pelegrí :88). Cal "saber redimensionar la demanda concreta que emergeix des de l'atenció primària. Això significa que aquest àmbit d'intervenció (...) es plantegi com un projecte integral vàlid per a la dinamització comunitària (...) atorgant qualitat pedagògica a la relació, introduint nous elements d'anàlisi i una millor definició del problema, que expliqui els aspectes estructurals i determinants de la situació de necessitat (...) transcendir la visió estrictament individual per tal que la persona afectada descobreixi els recursos potencials existents, és a dir, una consciència comunitària respecte a la seva carència. El procés educatiu també passa per reconvertir expectatives, actituds, valors, desvetllar consciència crítica(...) En definitiva , es tracta de recuperar la vessant artesanal de la relació individual com a via per a la reconstrucció de comportaments comunitaris""(Alvarez :90).

S'emfasitza el pes explicatiu que té, en la marginació/exclusió, la feblesa política de les poblacions, manca de poder, el dèficit de participació i de presència social (Sánchez :90) , el treball social és pensa com una activitat encarada amb l'enfortiment de persones i comunitats (l'enpowerment) es converteix en gran de possibilitats i d'objectius per al treball social, l'educació social i la psicologia social (Ullan :90). Les propostes son, també, una crida a la coherència personal: "parlem d'aconseguir la participació en els nostres clients (en el procés d'ajuda, en un grup, en la comunitat) i en la majoria d'ocasions nosaltres som els primers que no participem. No podem exigir (...) si nosaltres mateixos romanem al marge o manifestem indiferència o incapacitat de compromís". Es subratlla la importància de la constitució i funcionament com a subjecte col·lectiu per part dels propis tt.ss mitjançant els equips (Navarro :94 ; Leal :94 ; Barbero :95) i com a paradigma de les relacions de treball social s'apunta la dialogicitat entesa com a resolució de la racionalitat mitjançant la forma. El diàleg permanent ha de guiar la definició conjunta de problemes, els acords revisables, la composició complexa d'opinions... (Moreno :95).

6. INDICADORS DELS SERVEIS SOCIALS MUNICIPALS

6.1. Indicadors de necessitat social.

En aquest apartat es tracta de fer una aproximació a la demanda potencial existent als municipis en el camp de serveis socials, a partir de dades de necessitat social, obtingudes de manera indirecta, que són representatives de tota la població de Catalunya.

Les principals fonts són el Cens i els Padrons municipals, l'informe FOESSA, estudis municipals i de Càritas, i ja una mica allunyat en el temps el Mapa de Serveis Socials (J. Artells) de la Generalitat de Catalunya fet l'any 1983, i en menor mesura el M.S.S. del 1996.

Històricament a Catalunya, com a tota Europa, té un greu problema que és l'existència de dinàmiques generadores de processos d'exclusió social, entre les que destaca la crisi del mercat de treball, degut a la tecnificació dels processos de producció, generant-se atur i els seus efectes en cascada: desequilibris territorials, pobresa, desestructuració personal i familiar, atur estructural, famílies dependents, ... A continuació enumerem els principals factors de risc, que generen necessitats de serveis socials als nostres municipis.

L'envelliment de la nostra població, amb més d'un 16% de la població major de 65 anys, amb zones territorials determinades amb un 25%, així com el sobreenvelliment, percentatges creixents de majors de 80 anys, lligat amb la baixa natalitat i els canvis culturals i socials de les costums i les estructures familiars, que fan canviar les coordenades en les que s'ha mogut en el passat l'atenció a la nostra gent gran.

Continua existint una necessitat significativament molt important que és l'atenció a les persones amb disminució, doncs a més els avanços mèdics i socials faciliten la supervivència per més temps de persones amb greus afectacions que fa uns anys malauradament tenien molt poques esperances de vida. A més el fenomen dels accidents de trànsit ha fet augmentar el nombre de persones amb lesions traumàtiques permanents.

La situació actual de la ocupació, en la que es tendeix cap a la feina precària, inestable, escassa i temporal s'ha convertit en estructural. Així s'ha afegit la inseguretat i la incertesa com variables fixes a l'estructura social, i el creixement generalitzat dels grups socials als que les dificultats d'ocupació poden afectar en el futur.

Espanya s'ha incorporat per fi a l'Europa lliure i democràtica també com a receptora de moviments de població. Els problemes d'integració i/o d'exclusió que planteja la immigració econòmica des de països del tercer món, cap a casa nostra, tenen moltes ramificacions socials: racisme i xenofòbia, interculturalitat, accés a tots els sistemes de benestar (salut, educació, cultura, pensions, treball, habitatge, serveis socials, ...

Hi ha una tendència creixent a la fragmentació i a la diversificació dels grups socials amb problemes, això dificulta l'anàlisi social, la generació de respostes, la creació d'una massa crítica reivindicativa, la capacitat organitzativa, la pressió mediàtica, i en definitiva la dimensió dels problemes socials i de les solucions, a més els grups petits i

restringits generen el fenomen de "tots conegut, tots barallats" és a dir, les tensions dels grups petits on tots els protagonistes són alhora competidors, amb l'agreujant històric, que tota la trajectòria de competitivitat ha estat comuna i amb els mateixos rivals-competidors, el que dificulta la creació i impuls de plataformes unitàries.

L'aparició de noves formes de malaltia que afecten a la població adulta, com la SIDA, fomenten l'aparició de noves necessitats d'integració i d'atenció social que afecten a col·lectius significativament importants de la nostra societat. A més de la desvertebració que provoquen a la nostra societat, fomenten la creació de barreres a la comunicació i a la socialització de la població, a més d'estigmatitzar alguns sectors de la població, que per motius aleatoris (pràctiques de major risc de transmissió), han monopolitzat la imatge exterior de la presència d'aquesta nova malaltia social.

Molts dels diferents factors anteriors, que generen un major nivell de necessitat social en la població adulta (atur tradicional, nou atur estructural, immigració, noves formes de pobresa, disminució, SIDA, ...) per la major harmonia social i per l'existència de nuclis familiars molt més reduïts provoquen una afectació molt més gran a la població infantil i juvenil que pertany als esmentats grups familiars, generant per tant no una problemàtica infantil creixent des del punt quantitatiu, però sí, des del punt de vista qualitatiu, per la gravetat de la problemàtica que presenten. Per tant la problemàtica de la població infantil, si bé no creix des del punt de vista numèric, si que és cada cop més preocupant des del punt de vista qualitatiu.

A Catalunya³² tenim 986.000 persones amb més de 65 anys que representen el 16'1% de la població (quan fa 10 anys no arribava al 13%). Aquestes persones viuen en quasi 800.000 llars, en la meitat de les quals conviuen amb fills o familiars més joves, però n'hi ha més de 200.000 persones majors de 65 anys que viuen soles, i unes altres 200.000 llars només tenen persones (més d'una) majors de 65 anys.

Tenim d'aquestes, 400.000 persones majors de 75 anys, i d'aquestes gairebé 100.000, passen dels 85 anys. En els darrers 20 anys, l'índex d'envelliment (habitants majors de 65 anys/habitants de menys de 15 anys) ha passat de 0'40 a 1'06, l'índex de sobreenvelliment (habitants majors de 85 a nys/100 habitants majors de 65 anys) ha passat de 6 a 10, l'índex de dependència senil (habitants majors de 65 anys/100 habitants entre 15 i 64 anys) ha passat de 16 a 23, l'índex de recanvi de la població activa (habitants 60 a 64 anys/habitants de 15 a 19 anys) ha passat de 0'55 a 0'73. Així mateix l'edat mitjana de la població ha passat de 33 a 39 anys i l'índex de dependència ha arribat al 47% (població major de 65 anys i menor de 15 anys/població de 15 a 65 anys).

Al 1996, hi havien a Catalunya 240.000 homes i 265.000 dones aturats, dels quals 40.000 homes i 60.000 dones no havien treballat mai. D'aquestes 505.000 persones, només rebien subsidi d'atur 105.000 persones, prestacions assistencials 80.000 persones i estaven registrades a les oficines de l'INEM, 275.000 persones. És important conèixer que a Catalunya hi ha més de 900.000 llars sense població activa, i d'aquestes hi ha

³² Totes les dades indicades a continuació estan referides al Cens Població de 1991, al Padró Municipal d'Habitants del 1996, a estudis de l'Institut d'Estadística de Catalunya, a l'Informe FOESSA, a l'Enquesta de Població Activa de l'INE 1997 al Mapa de Serveis Socials de la Generalitat de Catalunya del 1996 i a la darrera Enquesta Metropolitana.

120.000 llars sense cap ingrés fix (renda, salari, pens o o subsidi). Tamb   és important saber que 190.000 persones porten més de 2 anys aturades.

Tamb   a l'any 1996 hi havia a Catalunya 900.000 infants i adolescents menors de 15 anys, dels quals més de 130.000 viuen en llars monoparentals. Del total de menors de 18 anys, 10.000 infants precisen anualment atenció especialitzada per tenir risc social important. Del total de 1.900.000 llars existents a Catalunya, 10.000 tenen 8 o més membres, per   260.000 només tenen 1 membre. Tamb   cal saber que hi ha 200.000 famílies amb 3 o més fills, de les que 4.000 tenen 6 o més fills. A l' rea Metropolitana de Barcelona (2.700.000 persones) es va estudiar la renda de les seves m s de 700.000 llars i es va constatar que l'1'3% de les llars estaven en situació d'indigència (renda inferior a la quarta part de la renda mitjana per habitant) i el 22'2% de les llars estaven en situació de pobresa (renda inferior a la meitat de la renda mitjana per habitant) Hi ha 110.000 homes vidus, separats o divorciats, mentre el nombre de dones en situació familiar  s de 380.000.

A Catalunya hi ha 150.000 persones amb disminucions superiors al 33% de la seva capacitat. D'aquestes hi ha 12.000 persones invidents, 8.000 persones amb deficiències auditives, 45.000 persones amb disminucions psíquiques, 7.000 persones amb paràlisi cerebral i 80.000 persones amb disminucions físiques. D'aquestes només el 8% és menor de 16 anys, per   el 25% té més de 65 anys.

Estimen que a Catalunya hi ha 20.000 persones entre 16 i 40 anys consumidors de drogues anomenades "dures", que més de 300.000 persones són alcohòliques i d'aquests, 180.000 estan treballant.

Al Cens de 1991 es van registrar 102.000 persones nascudes a l'estranger (la majoria al Barcelonès, Baix Llobregat, Vallès Occidental i Maresme). Cada any s'inscriuen als Padr ns Municipals d'Habitants una mitjana de 8.000 immigrants. Probablement hi ha una xifra similar de persones immigrants no registrades.

A l'any 1996, a Catalunya teníem 6.000 persones recluses, de les quals 500 eren dones.

6.2. Indicadors municipals de despesa en serveis socials

 s important situar el pes específic dels serveis socials dins del conjunt de l'activitat (no despesa financera) de les Corporacions Locals. Segons estudis³³ dels Ministeris d'Economia i Hisenda i d'Assumptes Socials la despesa en Habitatge i Benestar Social de les Diputacions és el 6'3% del seu pressupost. La *despesa social* (Educació, Salut, Cultura, Esports, Pensions, Habitatge i Benestar Social)  s el 30% del total del seu pressupost. Concretament l'any 1988 el conjunt de serveis socials de les diputacions es distribuïa per igual en atenció a la infància, a les persones amb disminució i a la gent gran. A nivell municipal la *despesa social*  s el 55% del total del seu pressupost. La despesa en serveis socials només era del 2% a l'any 1988, i ha pujat al 3% al 1997.

La despesa en serveis socials oscil lava al 1988 des de les 150.- pta. per habitant i any als menors de 1000 habitants, les 400.- pta. els menors de 10.000 habitants, les 500.-

³³ Dades del 1998. Estudi Comparat de la Despesa en Serveis Socials. INTRESS. Tamb   utilitzem dades dels estudis de pressupostos municipals de la Diputació de Barcelona del 1995 i del Mapa de Serveis Socials de la Generalitat de Catalunya del 1996.

pta. els menors de 20.000 habitants, les 600.- pta. els majors de 20.000 habitants i 5.000.-pta. l'Ajuntament de Barcelona.

A l'any 1993³⁴ els Ajuntaments catalans de més de 20.000 habitants gastaven un total de 13.673.597.808.- pta. en serveis socials, el que vol dir una mitjana de 3.173.- pta. per habitant i any. Les Diputacions catalanes complementaven aquesta xifra amb 1.154.- pta. per habitant i any, que a tot Catalunya representen 6.899.626.069.- pta. Cal fer esment que proporcionalment els ajuntaments més grans tenen pressupostos més alts en pta. per habitant. Hi ha però una clara uniformitat en la forma de fer la despesa: 55% personal propi, 15% contractes de prestació de serveis, 5% compra de bens i serveis i 25% transferències a famílies i a entitats d'iniciativa social³⁵. També cal fer esment que els ajuntaments i consells comarcals reben anualment de la Generalitat 2.800.000.000.- pta. que representen el 15% dels pressupostos de les Corporacions locals en serveis socials.

Si estudiem la distribució d'aquest pressupost per programes, el conjunt d'ajuntaments catalans destina un 30% del seu pressupost a atenció primària polivalent (més quan més petit és el municipi, fins arribar al 95% en els menors de 1000 habitants), un 25% a la gent gran, un 20% a la infància i joventut, un 10% a les persones amb disminució, i el 15% restant a d'altres programes (drogodependències, persones immigrades, ex -presos, minories ètniques, etc.). Adjuntem una taula sobre la despesa corrent municipal en serveis socials.

TAULA 1.

LA DESPESA CORRENT MUNICIPAL EN SERVEIS SOCIALS PER ESTRATS DE POBLACIÓ, 1990 (EN PTES/HAB. I EN %)

HABITANTS	TOTAL MUNICIPAL (1)	EN SERVEIS SOCIALS (2)	(2) / (1) (%)
0 a 5.000	26.044	620	2,38%
5.000 a 10.000	40.048	2.223	5,55%
10.000 a 20.000	53.418	2.473	4,63%
20.000 a 50.000	46.208	1.970	4,26%
50.000 a 100.000	40.508	1.187	2,93%
100.000 a 500.000	37.489	1.818	4,85%
Més de 500.000	61.031	2.685	4,40%
TOTAL	55.508	2.406	4,33%

Font: Mapa de Serveis Socials. Cap. II. Actualització 1990

³⁴ Dades del 1993, Estudi despesa en Serveis Personals. CIFA.

³⁵ Les transferències de les Diputacions de Lleida, Tarragona i Girona són a la Generalitat, i les de la Diputació de Barcelona als Ajuntaments.

6.3. Indicadors d'activitats dels serveis socials municipals

La primera activitat dels serveis socials municipals és el manteniment dels Equips Bàsics d'Atenció Primària (EBASP) que desenvolupen les funcions d'informació, orientació i tractament, d'ajut a domicili, d'allotjament d'urgències i convivència, de prevenció i inserció social, de prestacions socio-econòmiques i de participació comunitària i foment de la solidaritat. A tal efecte a tot el territori de Catalunya, les Corporacions Locals han incrementat el nombre d'equips i al 1998 tenen aproximadament 400 EBASP, amb un total de 2.000 professionals que atenen àrees de població de 15.000 persones aproximadament. Aquests equips fan 300.000 visites individuals o familiars per any, atenen 14.000 casos d'ajut a domicili, fan 150.000 accions de prevenció i inserció social, tracten 13.000 demandes d'allotjament o convivència, atenen vora 50.000 persones beneficiaris de prestacions socio-econòmiques i desenvolupen 70.000 accions de participació comunitària, corresponent el conjunt a 110.000 expedients familiars oberts.

L'atenció primària disposa a més de 150 Centres Oberts, Pretallers i Casals Infantils municipals o conveniats amb la iniciativa social que ofereixen més de 6.000 places d'atenció a infants i adolescents en situació de risc. També disposa de 200 places en residències d'estada limitada per a dones maltractades, i de 160 places en albergs d'acollida temporal per persones en situació d'exclusió social, així com d'un total de 36 centres diürns públics per a l'atenció a persones amb drogodependències.

Així mateix tenen més de 22.000 expedients vigents de la PIRMI (Renda Mínima d'Inserció).

En aquests 20 anys els ajuntaments han desenvolupat una important xarxa de casals municipals per a la gent gran, que cobreix la major part del territori aconseguint la xifra de més de 300 casals, que es complementen amb els 80 aproximadament que són titularitat de la Seguretat Social i els 400 de la iniciativa social.

A més d'aquests serveis propis de l'atenció social primària els ajuntaments i diputacions catalans mantenen un conjunt de serveis socials d'atenció especialitzada que des del 1994 són competència de la Generalitat de Catalunya, però que els ajuntaments van crear per atendre la demanda social dels seus municipis. El cas més flagrant és el de les residències per la gent gran, doncs les corporacions locals catalanes gestionen un total de més de 120 residències, amb més de 4.000 places el que representa més del 60% de la oferta de places públiques a Catalunya.

Així mateix els ajuntaments gestionen centres ocupacionals, centres de dia i llars residència per persones amb disminució, serveis d'atenció precoç, habitatges tutelats, equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA), serveis de suport a la Integració Laboral (SSIL) i fins i tot Comunitats Terapèutiques per a Toxicòmans, sense gaudir de cap delegació de funcions, ni conveni de col·laboració (en molts casos) amb l'Administració Autònoma competent en la matèria.

7. EPILEG - REFLEXIONS FINALS

Fase 1979 - 83.

Fase de conformació, afirmació, descoberta de necessitats, proximitat i relació, acció molt polivalent i vinculada a sistemes de protecció social. Més treball social que serveis socials. Prima la necessitat de justificació de creació del sistema. Es defensen àmbits competencials i pressupostos propis, així com el seu reconeixement. Es sectoritza territorialment. S'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'efectuen els traspassos de serveis socials i s'inicia el moviment per a la creació i estructuració dels serveis socials des del punt de vista legal.

Fase 1983 - 87.

Fase de desenvolupament, gran creixement, moment de planificació i fixació de recomanacions, consolidació de programes i serveis (Publicació del Mapa de Serveis Socials, Consell Assessor de S. SOC. D'Atenció Primària). Creació i ampliació de Regidories de serveis socials a tots els ajuntaments. Fort increment de la despesa municipal en serveis socials (incloent competències obligatòries-atenció primària i voluntàries-atenció especialitzada). Creació d'infraestructures i equipaments de serveis socials. S'amplia el ventall de professionals. Es crea el marc jurídic del model de serveis socials: l'ICASS, com a entitat gestora dels serveis socials, s'aproven la Llei de Serveis Socials de Catalunya, la Llei de Bases del Regim Local, les Lleis d'Ordenació Territorial de Catalunya i el primer Pla d'Actuació Social.

En aquestes dues etapes li correspon el domini d'una lògica de serveis en l'abordatge dels problemes. Prima el Discurs organitzacional, sobre el Discurs metodològic centrat en la orientació per l'acció. La Globalització és la idea predominant del discurs tècnic.

Fase 1988 - 94.

Inici de la configuració de un "sistema català de serveis socials" (canvi de sistema que cristal·litza amb la Llei 4/94). Fase de vertebració, amb una certa ruptura de la línia anterior. Burocratització, risc de colapse dels serveis. Inici de estratègies de vertebració dins l'àmbit de serveis personals, dinàmiques de compactació, plans integrals. Divergència (Coexistència contradictòria) entre un model reglamentarista assistencialista i burocràtic i un model basat en "projectes". Incorporació (per part d'entitats i ajuntaments) de estratègies de desenvolupament local a les polítiques europees. La consciència de que en les pràctiques del treball social emergeix un model que trenca la qualitat de la relació professional - usuari, ens fa veure els efectes perversos que es generen en certs tipus de pràctiques professionals (Gestió administrada de problemes socials). Apareix també la preocupació per saber quin és l'objecte del treball social. Es crea el Departament de Benestar Social, s'estableix el *Plan Concertado Estatal*, s'aprova la PIRMI, es crea l'INCAVOL, s'aprova la Llei 4/94, i es regula el Sistema Català de Serveis Socials. S'aproven el 2n. i 3er. Pla d'Actuació Social. Es creen Macroàrees de Serveis Personals a la majoria d'Ajuntaments.

Fase 1995 - 99.

S'ha de mantenir i millorar una atenció primària que tendeix al colapse. Es creix en serveis socials específics per a grups de població. Hi ha una gran funció de concertació relacional (gran nombre d'agents socials existents al territori) sense cap atribució

específica de responsabilitats. Reorganització dels serveis socials i redefinició del treball social. Es constata que els ajuntaments no reben més que una petita part del finançament extern (Administració Central i Generalitat) que precisen per exercir les seves competències. El destinatari del discurs és el professional i pretén un moviment de renovació.

Aquestes dues darreres etapes es desenvolupen més a l'entorn d'una nova lògica d'abordatge : la lògica de projectes. El "projecte" és una sortida a la insatisfacció amb el servei i també la nova via d'entrada en l'àmbit de la intervenció social.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Uría, F : "En torno a la crisis de los modelos de intervención social" Madrid ; Talasa. (1995) a : Desigualdad y pobreza hoy.
- Bernstein, B : La estructura del discurso pedagógico ; Madrid ; Morata. (1993).
- Casado D. "Cambio de las instituciones de bienestar social en España". Edit Marova. 1977.
- Casado, D., Acción Social y Servicios Sociales (Cap. 11), en V Informe Sociológico sobre la situación social en España, Madrid, Fundación Foessa, 1994.
- Castel. R. " Les métamorphoses de la question sociale" edit Fayard. 1995.
- CIFA, " Estudi de la despesa en serveis personals". 1993.
- Generalitat de Catalunya, Mapa de Serveis Socials (direcc. Artells, J.), Barcelona, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1984.
- Generalitat de Catalunya, Deu anys de les Oficines de Benestar Social, Estudi realitzat per CIEM. Departament de Benestar Social, 1994.
- Giner S. "El trabajo social en la encrucijada" article publicat en la R.T.S. del juny de 1985.
- Hiernaux J.P. "Luchar contra la pobreza en Europa". Comisión de las comunidades europeas. Deseembre, 1980.
- Institut d'estudis metropolitans de Barcelona. "10 anys d'ajuntaments democràtics".. editat per la federació de municipis de Catalunya, 1989.
- Ion Jacques, " Le travail social à l'épreuve du territoire" edit Privat, 1990.
- Laporte, J., La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988.
- Malla, P. i Arenes, J. (coord.), Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Conselleria de Sanitat i Assistència Social, 1979.
- MIR, J., La reforma del règim local a Catalunya, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública, 1991.
- Montagut T. "Democràcia i serveis socials". Edit. Hacer 1994.
- Montraveta, I. i Vilà, A., Notes sobre la Llei de Serveis Socials de Catalunya, en RTS núm. 100, Barcelona, 1985.

- Montraveta, I. i Vilà, A., Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas, en Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencias y ponencias, Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 1996.
- Mora A." L'insertion par l'economique, le cas de Girona" Publicat a la revista Les politiques sociales. 1995.
- Mora A. "Onyar Est, un projecte europeu de lluita contra l'exclusió. Noves propostes de treball social: Revista Fòrum, núm. 0. Departament de Benestar Social, 1994.
- Nicolau, R. i Vilà, A. El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya, Barcelona, RTS (pendent de publicació), 1998.
- Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a la ciutat de Barcelona. Ajuntament de Barcelona, 1995.
- Pla d'actuació social. Segon (1992-1995). Edit. per la Generalitat de Catalunya el 1992.
- Quaderns de serveis socials, editat per la Diputació de Barcelona, nº 8 i 9. 1995.
- Revista de Servicios Sociales y Política Social números entre l'any 1993 al 1998.
- Revista de Treball Social, números en el període 1978 – 1998.
- Rueda, Josep Maria " Servicios sociales de base, una lectura crítica" Barcelona, Revista de Treball Social, nº 105, 1987. Pag. 33-41.
- Rubí C. Introducción al trabajo social. Edit Llar del llibre SA 1989.
- V. Autors "Deu anys de serveis personals municipals a Lleida". Edicions de la Universitat de Lleida. 1993.
- V. Autors, "descentralización de los servicios sociales. Edit. Marsiega, 1979.
- V. Autors, "Los servicios sociales" Centro de estudios de la administración. 1979.
- V. Autors, "Congrés de serveis socials municipals". Sitges 1995. Edit. Diputació de Barcelona 1996.
- V. Autors, "Política social y servicios sociales" edit. Marsiega, 1985.
- V. Autors, "Rédefinir le travail social, réorganiser l'action sociale" Edit. Documentation Française.1993.
- V. Autors, "L'atenció primària que volem" doc. de la Federació de municipis de Catalunya. 1998.

- V. Autors, "L'atenció primària que volem", doc. de la Federació de municipis de Catalunya. 1991.
- V. Autors, "La lucha de los barrios en Barcelona". Ediciones Querejeta. 1976.
- V. Autors, "Servicios sociales municipales" cuadernos de acción social nº 14 PSOE 1984.
- Vilà, A, Els Serveis Socials a la Llei 12/1983, en RTS núm. 98, Barcelona, 1985.
- Vilà, A., La crisi dels serveis socials: la necessitat de recuperar l'esperit municipal, Barcelona, Revista de la Federació de Municipis de Catalunya, 1997.
- Vilà, A., La organización comarcal de Catalunya: aplicación a los servicios sociales, Revista del Colegio de Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, núm. 1, Cuenca, 1998.

Adelant

BADALONA, DEL 17 AL 19 DE MARÇ DE 1999



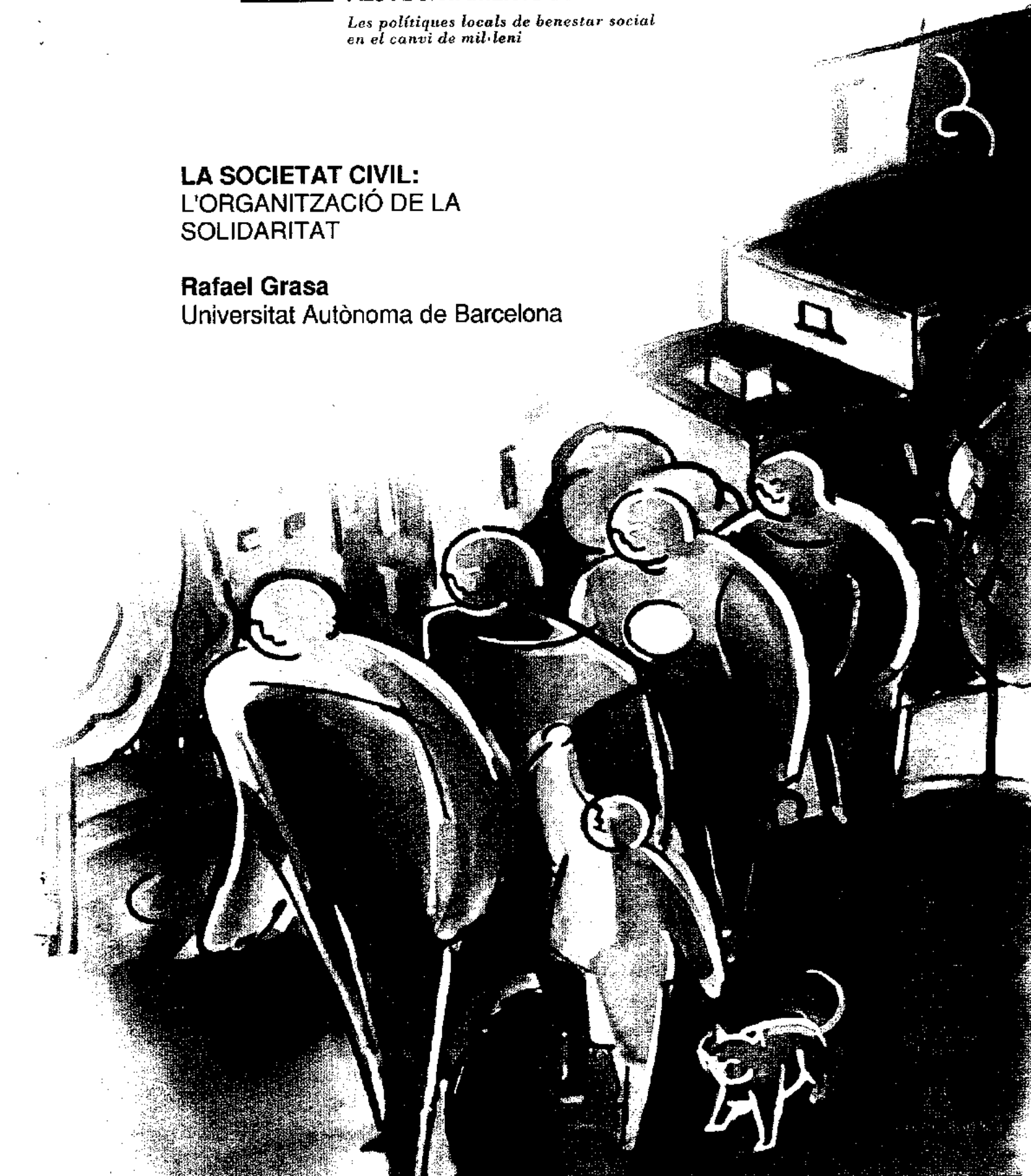
JORNADES

20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS
ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS

*Les polítiques locals de benestar social
en el canvi de mil·lenni*

LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT

Rafael Grasa
Universitat Autònoma de Barcelona



LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT

RAFAEL GRASA¹

Esquema- Resum de la ponència

La ponència que es presenta s'enmarca en el debat que les Jornades suggereixen sobre els serveis socials entesos de forma participativa i progressista, i particularment en aquells objectius que parlen d'identificar les febleses i punts forts de les polítiques i senyalar línies de futur. Concretament, la ponència vol presentar punts de debat respecte de les responsabilitats que pertocquen a administracions, societat civil i agents privats lucratius en l'organització de la solidaritat. Atesa la metodologia participativa, la ponència, de la que aquestes línies són un simple resum del seu contingut, s'estructura en dues parts ben diferenciades: a) els aclariments conceptuals i la presentació del debat el curs sobre la forma d'entendre la societat civil, el capital social i l'organització de la solidaritat en el present, tot fent al·lusió a alguns punts actuals de debat (es treballarà a partir d'algunes transparències); i b) les consideracions sobre què cal fer en el futur, que s'exemplifiquen en el cas de la cooperació per al desenvolupament, particularment en el cas de les ONGDs en el context de la crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament. Aquesta segona part es presenta de forma oberta, cercant alhora una certa polèmica, per tal de debatre col·lectivament, per la qual cosa acaba amb un "decàleg" d'eventuals regles de conducta.

El present resum, tot i donar les claus del fil conductor de tota la ponència, recull per escrit justament la part a la que menys temps es dedicarà a l'exposició oral, els reptes presents i futurs de les ONGDs, el punt de partida per debatre la seva relació, aquí al Nord, amb les administracions a l'hora de promoure i "organitzar" la solidaritat.

¹ Professor titular de Relacions Internacionals de la UAB i president en funcions de la Federació Catalana d'Organitzacions No Governamentals per al Desenvolupament.

I. EL CONCEPTE DE SOCIETAT CIVIL, L'ECOLOGIA DE LA GOVERNACIÓ I EL DEBAT A PROPOSIT DEL FUTUR DEL CAPITAL SOCIAL I EL COMPROMIS CIVIC

En els darrers temps, han fet fortuna, almenys quant a ús generalitzat, conceptes o expressions com capital social, societat civil, governació (*governance*, desafortunadament traduït per governabilitat), i "bon govern", que s'han aplicat també per a parlar de casos concrets: les diferències econòmiques i socials entre l'Itàlia meridional i la del Nord, la desaparició de la Nordamèrica cívica (el descens de la societat civil als Estats Units), o la situació britànica. Tot i l'ús confusionari, si hom comença per establir definicions, pot resultar útil emprar aquestes expressions i/o conceptes.

Per això, es partirà en primer lloc, de la distinció entre govern i governació. En segon, de la necessitat de definir àmpliament les institucions (en sentit genèric, que va més enllà de les organitzacions formals), un element clau de tot tipus de govern i governació, i, per tant, de considerar el que anomenarem "ecologia del govern i la governació", les relacions entre les institucions i el seu context social, econòmic i polític. Concretament, prestarem atenció a cinc grans tipus d'institucions cabdals a l'hora de governar: a) sistema legal; b) serveis públics; c) institucions democràtiques i representatives; d) societat civil; i e) agents i mercats econòmics. En tercer lloc, de la polèmica definició de "societat civil", que, després de recordar les múltiples possibilitats existents, definirem com l'espai existent entre els ciutadans individualment considerats, el govern/estat i el mercat. En quart lloc, analitzarem els components de la societat civil, des de les "organitzacions de la societat civil" a les ONGs, tot referint-nos a l'hora al concepte de "capital social" (els trets bàsics de la vida social —com xarxes, normes i confiança— que fan possible als membres d'una societat actuar conjuntament de forma més eficaç per perseguir objectius comuns o compartits) i de "compromís cívic" (els vincles reals de les persones amb la vida quotidiana de llurs comunitats, en un sentit no únicament polític). Això ens permetrà, en cinquè lloc, plantejar-nos —tot al·ludint a casos d'Europa occidental i d'Estats Units— si el compromís cívic i la presència de la societat civil s'ha incrementat o no en els darrers vint anys a casa nostra. Es partirà de la idea que certament s'ha produït un descens i s'intentaran analitzar les raons, entre les quals es destacarà la relació poc adient i respectuosa entre administracions i entitats de la societat civil.

obtenir-los. Globalment, l'ajut oficial al desenvolupament (AOD) significa avui dia només el 0,22% del PIB mundial (era el 0,33 a mitjans dels anys 90 i gairebé el 0,4% a mitjans dels anys vuitanta), la xifra més baixa des de mitjans dels anys setanta, dels quals entre un 7% i un 10% aproximadament es vehicula a través d'ONGDs (durant èpoques anteriors, les quatre primeres dècades, no havia superar el 5%). Res no fa preveure que aquesta xifra s'incrementi sensiblement els propers deu anys, tot i que tampoc és previsible que davalli. A més, els països de l'antic bloc de l'Est des de principis dels anys 90 són receptors d'alguns d'aquests fons. Reducció i competència signifiquen, combinats, més dificultats per posar com a objectiu clau i destí prioritari l'eradicació de la pobresa, la participació i "apoderament" de les comunitats i receptors, o, simplement, el desenvolupament social. La reducció de fons públics incrementa alhora la competència entre les ONGDs per tal d'obtenir-los i també la necessitat d'assegurar la seva infraestructura bàsica i molts dels seus programes a través de fons privats, la qual cosa també incrementa la concurrència –amb l'ajut de campanyes publicitàries- entre ONGDs, atès que el fons de tipus privat són malauradament limitats fora de circumstàncies excepcionals.

El segon component de la crisi és el derivat de l'escassetat de resultats evidenciada per les primeres avaluacions serioses de l'impacte de l'ajut i la cooperació. Realment, els primers estudis d'impacte no han mostrat, per raons diverses atribuïbles al Nord i al Sud, bons resultats, llevat de casos on s'ha fomentat la participació i la democràcia, s'ha partit de clars enfocaments de gènere o s'ha treballat amb programes combinats des del Nord i des del Sud (és a dir, tot multiplicant l'eficàcia amb un enfocament integrat en què la cooperació reforçava el que ja es feia amb polítiques pròpies al Sud). Es tracta doncs d'una crisi de resultats, que obliga a millorar l'eficàcia i l'eficiència, una crisi que afecta a tot al sistema de cooperació per al desenvolupament i, molt especialment, als governs i organismes multilaterals, atès que són els responsables de gran part dels fluxes d'ajut al desenvolupament. La crisi de resultats afecta a les ONGDs en la mesura en què, per a molts ciutadans/nes, la cooperació és sinònim d'ONGDs, tot i que ja hem dit abans que això no ha estat així. Un dels elements més importants per a fer front a aquest repte serà aconseguir la participació reals, i en formes més igualitàries, de tots els actors del desenvolupament en els programes, així com el compliment de l'acord de Copenhague, de dedicar el 20% dels recursos dels països del Nord dedicatx a cooperació

xifra). Tanmateix, sempre s'ha sabut que, per molt important que siguin els projectes amb les contraparts dels Sud (imprescindibles, òbviament), ells sols no canviaran la naturalesa de les relacions Nord-Sud, ni aïlladament permetran el desenvolupament real del país o zona on s'executan. Per això s'ha denunciat que des de mitjans dels anys 80 l'impacte del deute extern fa que el Sud pagui al Nord més del que rep en concepte d'ajut i cooperació. Per tant, dit cur i ras, què fer al Nord esdevé la principal cosa a pensar, el gran repte de les ONGDs: sense canviar les regles de joc, res no canviará.

• Aquests són alguns dels grans reptes presents i de futur, reptes que podem acarar amb avantatge: alguns dels problemes (crisi de legitimitat i de resultats, per exemple) que més han afectat a les ONGDs d'altres països europeoccidentals, amb més de dos dècades d'avenç respecte a nosaltres pel que fa a història i actuació, ens els podem estalviar, tot aprenent dels errors dels altres i evitant-los. D'aquí que calgui concloure que, tot i el balanç en general positiu de la feina de les ONGDs, no hi ha motius per autocomplaences. Hi ha encara molt per fer i això significa també fer millor les coses. I, en la mesura que les ONGDs són part de la societat civil, un tercer sector entre els/les ciutadans, els mercats i els estats/governos, això vol que organitzar la solidaritat significa entre d'altres coses, que no només el sector de la societat civil se'n veu afectat

Això ens permetrà arribar a una preguntqa cabdal: què poden fer les administracions al respecte, atès que la crisi també els afecta, directament (com a agents de cooperació) i indirectament, en la mesura en què l'ecologia de la governació ens recorda la importància del context econòmic, social i polític de la relació entre institucions. Retornarem doncs a la idea de bon govern per plantejar un "decàleg", per a administracions i societat civil, del que almenys cal posar en dubte o considerar si es vol afavorir l'organització real de la solidaritat.



BADALONA, DEL 17 AL 19 DE MARÇ DE 1999

JORNADES

20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS
ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS

*Les polítiques locals de benestar social
en el canvi de mil·lenni*

PASSAT I PRESENT DE LES POLÍTIQUES
LOCALS DE BENESTAR SOCIAL

“UNA REVISIÓ CRÍTICA PER ENCARAR EL FUTUR”

Seminari, 21 de gener de 1999



- **Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals de benestar social.**

Ricard Gomà – *Universitat Autònoma de Barcelona*

- **Les polítiques locals de benestar social**

Joan Subirats -*Universitat Autònoma de Barcelona*

- **El tercer sector**

Pilar Malla – *Experta en voluntariat social*

- **Enquesta sobre polítiques de benestar social als Ajuntaments**

Seminari: Passat i present de les polítiques locals de benestar social “una revisió crítica per encarar el futur”

**UNA DIAGNOSI DE LES PRINCIPALS LÍNIES
EVOLUTIVES DE LES POLÍTIQUES LOCALS
DEL BENESTA SOCIAL**

Ricard Gomà
Universitat Autònoma de Barcelona

INTRODUCCIÓ

Per mitjà d'aquest treball, intentarem exposar les principals línies evolutives, en matèria de serveis personals (SSPP), per les quals han avançat els municipis de més de 20.000 habitants de les comarques de Barcelona, al llarg d'aquestes dues dècades d'ajuntaments democràtics. A aquest efecte, el fil argumental s'estructurarà en dos grans apartats: els continguts de les polítiques (dimensió substantiva) i els esquemes d'organització i gestió dels serveis (dimensió operativa).

I. LA DIMENSIÓ SUBSTANTIVA: ELS MUNICIPIS I ELS CONTINGUTS DE LES SEVES POLÍTIQUES DE SERVEIS PERSONALS.

La dimensió substantiva dels serveis personals ve conformada per un conjunt de decisions a través de les quals els governs locals traslladen a la pràctica, al disseny de les polítiques, les idees i concepcions expressades entorn els serveis personals. Els discursos i les definicions sobre els rols municipals de benestar esdevenen tangibles per mitjà d'un conjunt més o menys articulat de decisions. Aquestes decisions explicitaran estructures de direcció de serveis personals, posicionaments relatius, graus de responsabilitat política local, catàlegs d'oferta, distribucions de despesa i opcions de cobertura i intensitat protectora dels serveis. En definitiva, la dimensió substantiva, desplegada per tot aquest ventall de decisions, expressarà els continguts dels diferents models locals de serveis personals.

1. Les diferents opcions de posicionament relatiu dels ss.pp.

Per posicionament dels serveis personals cal entendre l'espai que les polítiques de serveis personals ocupen en relació al conjunt de l'oferta municipal de polítiques i serveis. El posicionament obliga els polítics electes a escollir, a realitzar un exercici de prioritzacions entre cursos d'acció no sempre simultàniament possibles. Sobre la base de les percepcions de rellevància i coneixement que tenen els responsables polítics i tècnics entrevistats, així com d'una combinació d'indicadors d'oferta, de despesa i d'estructura, establim tres categories per distingir els diferents posicionaments actuals dels serveis personals.

(a) **El posicionament Central**. Aquell en el qual les polítiques de serveis personals formen part del nucli de prioritats del govern local, hi ha una percepció general de (re)coneixement, els serveis personals formen part indiscutible del mapa cognitiu del conjunt de l'ajuntament, la posició estructural és bona i els nivells de despesa situen l'esforç municipal de benestar per sobre de la mitjana dels 32 municipis. En aquesta categoria se situen set municipis.

(b) **El posicionament Perifèric**. Aquell en el qual les polítiques de serveis personals no són prioritàries ("segueix predominant la política de les pedres"), hi ha una percepció explícita d'infrafinançament ("som la germaneta pobra de l'ajuntament"), els serveis personals tenen poc reconeixement simbòlic i cognitiu ("ens sentim arraconants"), la posició estructural és vulnerable i la relació despesa ASP sobre DPM se situa per sota de la mitjana. En aquesta categoria se situen tretze municipis.

(c) **El posicionament Dispers**. Aquell en el qual les polítiques de serveis personals no aconsegueixen tenir un posicionament unitari o integrat per falta d'estructures polítiques i/o organitzatives específiques. Aquest posicionament dispers o desarticulat no implica necessàriament un esforç municipal de benestar dèbil o la despriorització dels àmbits sectorials de benestar. Sí que implica, en canvi, enormes dificultats de percepció i per tant la dificultat d'operar amb garanties en el terreny conceptual. Aquesta mancança impulsa les polítiques cap a la reactivitat i l'assistencialisme. En aquesta categoria se situen dotze municipis.

2. Els diferents escenaris de ss.pp en relació a parametres competencials i de responsabilitat política

En matèria de serveis personals, el marc legal dels ajuntaments estableix un àmbit competencial propi integrat per un conjunt d'actuacions obligatòries. Més enllà d'aquest àmbit competencial, molts governs locals han desplegat polítiques i serveis -de caràcter complementari observats des del prisma jurídic- però que han anat trobant i consolidant el seu lloc, connectats a necessitats concretes, i progressivament inserits en els models organitzatius de serveis personals. Sobre la base d'aquesta reflexió, podem definir dos marcs conceptuais de referència: el marc del nivell d'atribucions competencials específiques; el marc del nivell de responsabilitat política local desitjat. D'ambdues referències derivem un mínim de tres formes d'entendre el rol local en matèria de benestar i de fer-lo tangible per mitjà de models substantius de serveis personals.

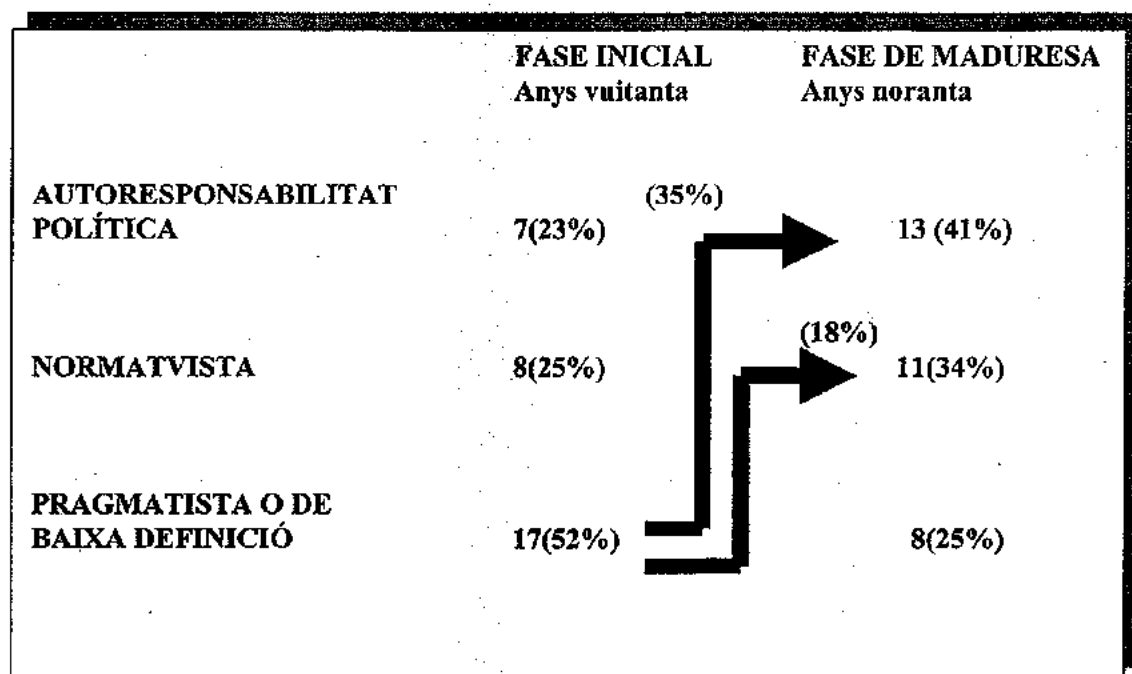
(a) **El model d'autoresponsabilitat política**. Model de serveis personals adoptat per aquells governs locals que han anat conformant l'abast, l'estructura, la cobertura i la intensitat dels seus serveis personals en funció d'objectius autònomament definits, sobre la base de reflexions entorn els nivells d'implicació política local desitjats en la satisfacció dels problemes socials de la comunitat.

(b) **El model normativista**. Model de serveis personals adoptat per aquells municipis que han configurat les seves estratègies de benestar partint dels paràmetres competencials establerts per la normativa de règim local i per les sectorials incumbents. Aquests ajuntaments han concentrat recursos materials i humans en l'acompliment de les competències pròpies, entrant només de forma residual en altres àmbits, percebuts sempre com a supletoris de l'activitat de la Generalitat.

(c) **El model pragmatista o de baixa definició**. Model de serveis personals adoptat per aquells municipis que, sense fer opcions nítides d'autoresponsabilitat política, han actuat, sense atendre a paràmetres competencials rígids, en funció -o a remolc- de l'evolució de les demandes locals i de les conjuntures socials de la localitat. Aquests municipis tendeixen avui, en un context de restriccions, a resoldre les tensions fiscals acumulades per la via de la reubicació autonòmica de programes i serveis.

La distribució del nostre univers de casos entre aquests tres models mostra pautes evolutives importants. Al llarg dels anys 80 i principis dels 90, el model de baixa definició va esdevenir majoritari. Actualment s'està produint un procés d'inflexió per mitjà del qual la meitat dels municipis pragmatistes tendeixen a resituar-se en els altres dos models, en el que s'ha d'entendre com una nova etapa de maduració conceptual i programàtica.

Figura 1. Models de serveis personals en funció del caràcter polític o jurídic del marc de referència (Elaboració pròpia)



Val a dir que, en funció dels models anteriors, la configuració sectorial de l'oferta de serveis personals varia. Així, al llarg dels anys vuitanta, el caràcter nítidament competencial dels serveis socials i la multiplicitat de demandes lligades a realitats emergents de nova pobresa van atorgar a la lògica de serveis socials un cert domini en l'estructura de l'oferta. Darrerament, l'avanç en la nova cultura comunitària del benestar i l'esclariment posicional de molts governs locals (més enllà del normativisme) han contribuït a re-equilibrar l'oferta de serveis personals cap a sectors socio-culturals que, en molts casos, han agafat clarament la davantera quant a nivell d'assignació de recursos. En els apartats que segueixen s'analitzaran aquests aspectes amb molt més detall.

3. L'abast i l'estructura de l'oferta de serveis personals

Les ofertes de serveis personals varien entre municipis en la mesura que també ho fan altres aspectes ideològics, substantius, de despesa i operatius. Segurament, però, no en la mateixa proporció. Es constata l'existència de *rigideses i estabilitats* en les ofertes de serveis personals, per sobre de les dinàmiques de canvi polític, financer i organitzatiu. Cal remarcar d'entrada que només en cinc municipis (20,8% dels casos) existeix un Catàleg de Serveis Personals entès com a document global articulador i cohesionador de l'oferta de programes, serveis i equipaments. D'entre els dinou restants, sis manifesten tenir llistats, fitxes o guies de serveis i sis més manifesten trobar-se en procés de confecció del Catàleg.

De forma molt generalitzada, podem afirmar que l'oferta de serveis personals s'estructura sectorialment. Els departaments són els qui vertebraren el menú d'equipaments, programes i serveis. Alguns d'aquests departaments tendeixen a treballar amb dissenys de programes de caràcter marcadament sectorial: principalment cultura, educació, esports i sanitat. En aquests casos no hi ha contradicció entre la lògica organitzativa i la de producció. Això, però, no equival a avalar estructures sectorials rígides; el caràcter sectorial hauria de ser compatible amb

estratègies de coordinació horitzontal més o menys formalitzades. Altres departaments, en canvi, tendeixen a treballar amb programes de caràcter essencialment intersectorial: principalment serveis socials, joventut i participació ciutadana. En aquests casos, la fórmula organitzativa esdevé un factor de *restricció estructural*, la qual, en molts casos, acaba bloquejant el que hauria de ser un procés de producció integral. Es detecten tres vies de superació d'aquest problema: la sectorització d'una franja d'edat (joventut o gent gran) o d'una divisòria de gènere (regidories de la dona); l'especialització dels serveis socials en la dimensió d'exclusió, la qual cosa situa fora de la seva agenda altres *dimensions de problema* que afecten a les seves poblacions-objectiu; i per últim, i com a solució més satisfactòria, el disseny de programes transversals. Un 76,9% dels municipis manifesten oferir programes transversals, tanmateix, aquest fet presenta dues restriccions molt importants. D'una banda, la lògica de la transversalitat afecta a un volum d'oferta molt baix (entre un i quatre programes per municipi), d'altra banda, en molts casos es tracta de projectes i actuacions concretes en el marc de programes sectorials.

En el bloc cultura-educació-esports-sanitat, el conjunt de programes i serveis tendeixen a descansar sobre dissenys promocionals i de suport, i sobre les dimensions grupal i comunitària. En l'altre bloc, la situació és més complexa. Els programes de serveis socials es perfilen sobre dissenys assistencials i predomina la dimensió personal; els de joventut es desplacen cap a lògiques promocionals-grupals; i les polítiques de participació se situen en la més pura lògica de promoció i suport a la dinamització comunitària.

4. L'abast i l'estructura de la despesa municipal en ss.pp.

Un dels indicadors clau per mitjà del qual observem com es fa tangible la concepció predominant dels serveis personals és el volum de recursos econòmics que s'hi assignen, en el marc del pressupost municipal i d'altres fonts de finançament.

Hem treballat l'anàlisi de la despesa a partir de quatre variables: **a)** La tendència evolutiva dels recursos assignats a serveis personals, en termes absoluts i en clau de variació percentual. Les dades resultants ens mostren el nivell de consolidació o vulnerabilitat, en el terreny econòmic, del model de serveis personals. **b)** La despesa en serveis personals per habitant: aquesta dada ens permet una primera aproximació inel·ludible als valors d'intensitat protectora per càpita del model. Alhora, aporta elements de matís a les tendències evolutives absolutes, per exemple, la consolidació a l'alça dels recursos ASP en dos municipis pot implicar grans diferències en la despesa per càpita. **c)** L'evolució del percentatge de participació de la despesa ASP en la despesa pública municipal. Aquesta variable reflecteix una opció substantiva de primer ordre: el posicionament relatiu dels serveis personals en el projecte global de ciutat, expressat en les pautes de distribució de les assignacions pressupostàries municipals. El tipus de relació amb les variables anteriors ens aporta una altra informació rellevant. Un mateix esforç municipal relatiu de benestar (DASP sobre DPM) pot implicar -per exemple, en municipis amb rendes familiars molt desiguals- despeses ASP per habitant també molt desiguals. **d)** Finalment, hem treballat amb la distribució interna de la despesa entre el bloc socio-sanitari, el socio-cultural i l'ocupacional. Aquesta distribució ens permet acostar-nos amb més rigor al pes relatiu dels eixos universal (desenvolupament comunitari) i selectiu (acció positiva contra l'exclusió) en el projecte global de serveis personals. L'anàlisi de la projecció d'aquestes variables sobre el conjunt de municipis ens permet obtenir les següents conclusions.

1) La despesa en serveis personals segueix una pauta d'evolució expansiva generalitzada al llarg dels anys noranta. Només quatre municipis (el 14,8% dels casos) mantenen estancada la despesa

ASP en pessetes constants, a la resta creix. El creixement, però, es produeix a ritmes variables. Un cop deflactada, els percentatges de creixement acumulat de la despesa són els següents: en deu municipis (el 37,03% de casos) s'incrementa per sobre d'un 60%; en nou municipis (33% de casos) entre un 15% i un 45%; i en vuit municipis (29% dels casos) per sota d'un 15%. La mitjana de creixement se situa en un 38% acumulat en el període 1991-1995.

2) La despesa per capita en serveis personals se situa en una mitjana de 19.419 pessetes de 1995. En quatre casos (un 14,8%) aquest valor se situa en la franja 22-24.000 pessetes; catorze municipis (un 51,8%) se situen entre 17.000 i 21.000 pessetes; finalment, trobem set casos (un 25,92%) amb despeses per càpita entre 14.000 i 16.000 pessetes. Es interessant notar el fet que només un dels deu municipis amb esforç de creixement elevat apareix en el grup dels líders en despesa ASP per habitant, i que només dos municipis amb esforç de creixement baix apareixen en el paquet de menys despesa ASP per càpita. Es detecta, més aviat, una correlació negativa entre nivells inicials de protecció i esforç d'increment, fet que permet parlar d'un cert patró de convergència entre els casos considerats.

3) La despesa ASP representa, com a promig dels casos estudiats, un 22,41% de la despesa pública municipal; el 1991 representava un 21,6%, així doncs es pot parlar d'una consolidació a l'alça del posicionament substantiu de les ASP en els models municipals d'assignació de recursos. El percentatge de DASP sobre DPM, és a dir, l'esforç municipal de benestar, se situa: en sis casos entre 24 i 35%, en catorze casos entre 21 i 24% i en set casos entre 13 i 21%. Si comparem el pes relatiu de la despesa social sobre la despesa pública entre els diferents nivells territorials de govern observem com el 22% local (serveis personals) contrasta amb el 70% autonòmic (sanitat i ensenyament) i amb el 50% estatal (pensions i prestacions d'atur).

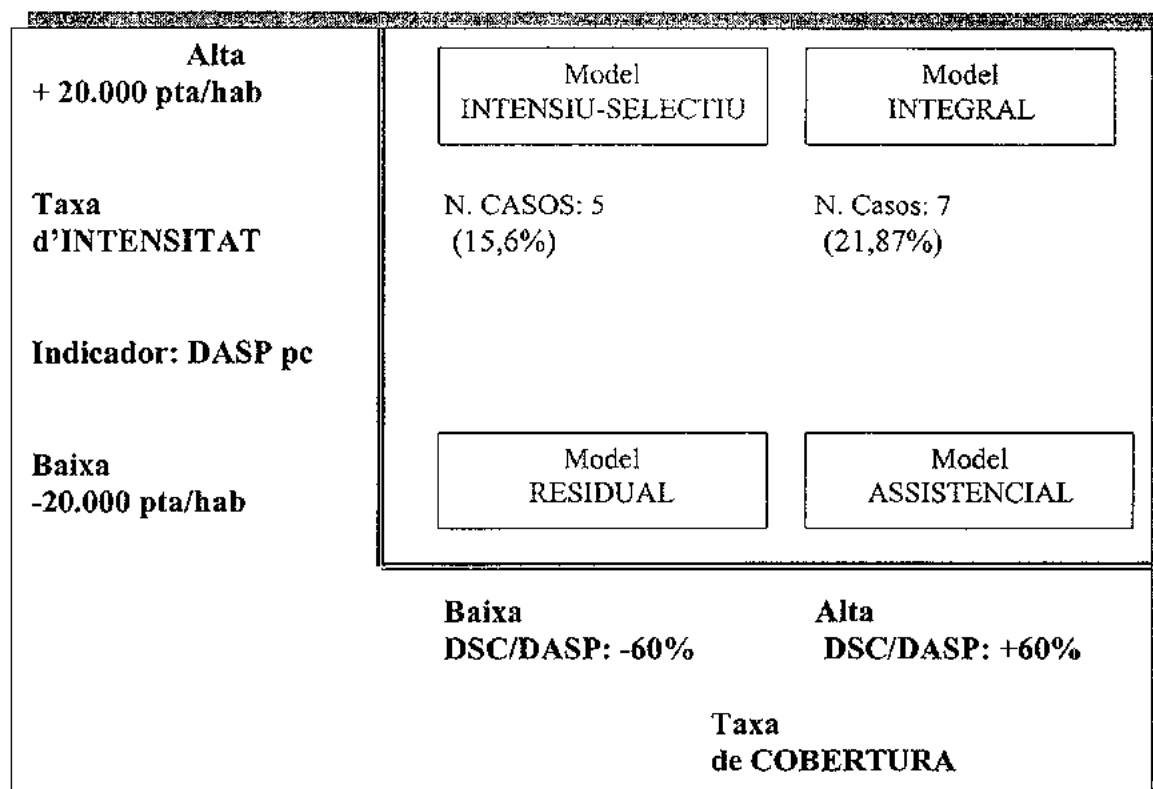
4) La distribució sectorial interna de la despesa ASP ha seguit la següent pauta evolutiva. El 1991, la relació percentual entre el bloc socio-cultural i el socio-sanitari se situava en 69/25. Actualment, aquesta relació s'estableix en 60/31 i les polítiques ocupacionals freguen el 10%. En aquest cas, les diferències de despesa no tenen per què expressar diferències de contingut o pes relatiu. L'assignació desigual de recursos en favor del bloc socio-cultural pot estar reflectint el més fort component infraestructural d'aquest. El que és significatiu, en canvi, és la pauta de re-equilibri intern, la qual, combinada a la de convergència inter-municipal dibuixa un paisatge de models de despesa bastant més homogeni que el dels anys vuitanta.

5. Els diferents models de serveis personals en funció dels eixos de cobertura poblacional i intensitat protectora

Un cop analitzada l'abast i l'estructura de l'oferta i de la despesa que la recolza, cal ara considerar criteris de cobertura i intensitat. En aquests aspectes reforçarem l'anàlisi de les pautes de diversitat entre els municipis estudiats.

A gran trets, podem afirmar que, en l'eix de la cobertura, i atès el volum d'oferta i de recursos assignats al bloc socio-cultural sembla configurar-se una tendència força extensiva. En l'eix de la intensitat, en canvi, i atenent a la mitjana de despesa ASP per habitant, a la participació d'aquesta en la DPM i a l'exclusió de serveis universals de primer ordre (atenció sanitària, ensenyament, garantia de rendes...) de l'agenda local sembla configurar-se una tendència força residual. Més enllà d'aquests trets generals, la figura 2 mostra la distribució numèrica de casos concrets, sobre la matriu resultant de creuar les dues dimensions del model

Figura 2. Cobertura i Intensitat de l'oferta de Serveis Personals (Elaboració Pròpia)



La pauta de distribució de recursos entre els dos grans blocs sectorials s'ha pres com a indicador fonamental del paràmetre de cobertura. La despesa en serveis personals per habitant s'ha pres com a indicador principal del paràmetre d'intensitat. Podem observar que no es produeix cap concentració de casos en un dels models hipotètics. Al contrari, els municipis es distribueixen de manera força homogènia. Cal destacar la presència minoritària (21,87% sobre el total) però ja important del Model Integral; aquell combina l'opció pel nou universalisme comunitari (cobertura extensiva) amb una aposta també forta per l'acció pública contra l'exclusió (protecció intensiva). Cal dir, però, que els indicadors amb els que operem, els de despesa, no es poden considerar acríticament. Tendeixen a reflectir opcions substantives, però en alguns casos poden ser factors epifenomènics, poc connectats al fons dels programes (amb els mateixos recursos, destinats als mateixos programes, les voluntats i els valors polítics subjacents poden ser divergents).

II. LA DIMENSIO OPERATIVA: ELS MUNICIPIS I L'ORGANITZACIO DELS SERVEIS PERSONALS

La dimensió operativa dels SSPP ve conformada per un conjunt d'estructures organitzatives, processos de gestió i mecanismes de control-avaluació per mitjà dels quals s'instrumenten les polítiques de serveis personals. Del conjunt dels 32 municipis més grans de 20.000 habitants de les comarques de Barcelona, un total de 25 traslladen la noció de serveis personals a la pràctica política local. D'aquests, 5 configuren un escenari estrictament polític, sense plasmació organitzativa. *Els 20 restants, en canvi, estableixen un escenari integral, polític-operatiu, amb estructures organitzatives específiques i integrades de serveis personals.* En cap cas no s'ha produït la desaparició de l'estructura departamental interna. Cal apuntar, però, algunes tendències que debiliten el poder organitzatiu d'aquesta. D'una banda, tres municipis han optat per la *decapitació* política de tots els departaments de l'àrea. D'altra banda, quinze municipis han

optat per centralitzar, en l'àmbit de l'ASP, tots els dispositius de suport administratiu, jurídic i de gestió. Finalment, divuit municipis presenten processos desigualment consolidats de disseny horitzontal d'accions, més enllà de la lògica temàtico-sectorial. En síntesi, en el 62,5% dels casos, el concepte serveis personals es concreta en un plantejament organitzatiu: l'enquadrament d'un conjunt de regidories sota una direcció político-tècnica única. En un 57,1% la fórmula s'extén a la compactació dels serveis interns i en un 42,8%, d'alguna manera, al procés de producció de programes.

1. La configuració organitzativa de les asp: l'eix sectorial

L'estructura organitzativa de les àrees de serveis personals presenta, en els vint-i-set municipis considerats, les següents característiques i regularitats bàsiques. Les ASP aglutinen un total de catorze sectors temàtics, amb una mitjana lleugerament per sota de set per municipi, i amb un grau de dispersió important, amb un màxim de nou sectors i un mínim de quatre. Els models organitzatius, malgrat mantenir la lògica de diferenciació departamental, operen com a *fórmules reductores* de la fragmentació temàtica i de la heterogeneïtat. La mitjana s'estableix entre quatre i cinc regidories: el 41,6% de les ASP engloben cinc departaments, el 33% quatre i el 26% tres.

En funció de les pautes d'integració estructural de sectors podem concloure que, en el marc de les àrees de serveis personals, es consoliden dos àmbits temàtics centrals: l'àmbit socio-cultural i l'àmbit socio-sanitari. El primer s'articula entorn a quatre divisions presents en tots els municipis considerats: cultura, educació, esports i joventut. El segon s'articula al voltant de serveis socials i salut, igualment presents en totes les ASP. Cal precisar, però, que en les *perifèries* organitzatives de l'àmbit socio-sanitari apareixen, en el 50% dels municipis, unitats o regidories de consum, de la dona, de gent gran i d'infància. Més enllà d'aquest espai central socio-cultural-sanitari, les estructures de les ASP es completen, en un 24% dels casos, amb departaments de participació ciutadana (sota rètols diversos: relacions ciutadanes, promoció cívica...) i, en un 17% de municipis, amb departaments d'ocupació. Finalment, cal destacar que només en casos estrictament aïllats les polítiques d'habitatge (6%) i els programes de cooperació al desenvolupament (10%) s'enquadren en regidories pertanyents a l'àmbit dels serveis personals.

2. La configuració organitzativa de les asp: l'eix jeràrquic

Des de la perspectiva d'anàlisi estructural, la consideració de l'eix *diferenciació/integració* s'ha de completar amb la consideració de l'eix *verticalitat/aplanament*. Es a dir, cal veure quin ventall de solucions organitzatives concretes adopten les ASP en relació a la qüestió de les densitats jeràrquiques. En un extrem, tretze municipis (un 41% dels considerats) opten per un model de complexitat jeràrquica alta. En les seves respectives àrees trobem fins a cinc nivells: un cap de serveis en l'àmbit de l'ASP, al voltant de 2/3 caps de divisió, al voltant de 4/5 caps de secció en l'àmbit departamental, un nombre força variable de caps de negociat coordinant *paquets* homogenis de serveis i professionals (atenció primària, instal·lacions esportives, promoció de la cultura popular...) i, finalment, els tècnics de base en contacte directe amb els receptors dels serveis. En l'altre extrem, tres municipis (un 8,3% dels considerats) han posat en pràctica les fórmules més avançades d'aplanament d'organigrames, reduint la densitat jeràrquica de cinc a dos nivells: cap de serveis i caps de secció, per sota dels quals no es reconeixen més que grups de professionals de geometria variable, articulats al voltant de serveis o programes concrets. Entre ambdós pols, setze casos (el 50%), amb tres nivells, presenten organigrames de complexitat jeràrquica intermèdia.

Cal dir, en aquest punt, que posades en relació les estratègies d'integració de sectors amb les d'aplanament d'organigrames i amb les de centralització de suports administratius no s'observen regularitats significatives. Així doncs, podem concloure que la integració per dalt no ha generalitzat les polivalències per baix; i que la compactació administrativa pot expressar lògiques d'integració, però pot respondre també a la voluntat de gestió més eficient d'una fragmentació orgànica persistent. La figura 3 mostra els tipus organitzatius resultants del creuament dels diferents graus de complexitat vertical i sectorial. A cada tipus trobem un nombre considerable de casos empírics. El model fragmentat rígid aglutina el nombre més elevat de casos, 15, el 47% del total; aquest fet expressa les dificultats que troben els municipis per alterar substancialment els esquemes organitzatius més tradicionals. En posicions intermèdies, trobem els municipis que han avançat desigualment en els dos vectors de canvi: set que han apostat per l'aplanament, sis que ho han fet per la integració jerarquitzada. Finalment, només en quatre casos conflueixen integració i reducció de densitats jeràrquiques. Cadascun d'aquests escenaris organitzatius correlaciona fortament amb un *model referencial de gestió*. Així, l'escenari de fragmentació rígida o jeràrquica és el que més clarament s'ubica en un model burocràtic clàssic. Els altres tres connectarien amb variants del model posburocràtic: la gerencial, la democràtica o de base i la d'agència.

Figura 3. Opcions Organitzatives (Eix sectorial x Eix jeràrquic) i Models de Gestió de Referència (Elaboració Pròpia)

		EIX JERÀRQUIC	
		N. Nivells	Verticalitat
EIX SECTORIAL Integració	5	XX XX	XX XX XXX
		Posburocràcia Gerencial Model Integrat Jeràrquic	Burocràcia Atenuada Model Fragmentat Rígid
		N. casos: 6 (19%)	N. Casos: 15 (47%)
	4		
N. Sectors	3	XX	XXX
		Posburocràcia Democràtica Model Integrat Polivalent	Agencialització Model Fragmentat Flexible
		N. casos: 4 (12%)	N. casos: 7 (22%)
	2	X	X
			Aplanament

3. La configuració organitzativa de les asp: l'eix relacional (les distribucions informals de poder)

Les ASP no són només, ni potser principalment, organitzacions formals resultat de distribucions jeràrquiques i sectorials. Són també organitzacions informals resultat de distribucions relacionals de poder. Una dimensió fonamental de l'anàlisi organitzativa de les ASP ha de passar doncs per la consideració d'aquestes com a espais on es despleguen estratègies de poder i d'influència, entre actors de naturalesa diversa, amb objectius no sempre complementaris.

El model organitzatiu real de les ASP pot venir definit segons tres paràmetres fonamentals: a) La tensió entre el centre de direcció político-tècnica i les perifèries organitzatives de caràcter sectorial; b) La tensió entre l'esfera política i la tècnica, segons el grau d'implicació de la primera en rols directius i/o de gestió; i c) La tensió entre els dispositius de direcció i els professionals de base. El predomini d'una cultura directiva de tipus gerencial-eficientista pot generar tensions internes; en canvi, el predomini d'una cultura cohesionada de comunitat sectorial pot erosionar la lògica dels resultats.

La figura 4 mostra la distribució de models organitzatius de serveis personals segons el creuament dels paràmetres tipològics anteriors. Com a indicadors de predomini del centre s'han considerat: control sobre elaboració de programes, control sobre l'acció organitzativa i percepcions positives dels entrevistats sobre la direcció de l'ASP com a mecanisme generador de cultura organitzativa compartida. En l'altre eix, el predomini polític ha de venir recolzat en una concepció explícita dels serveis personals i en una implicació intensa dels electes en tasques directives (no només simbòliques). L'absència d'aquests trets, en una i altra dimensió, s'ha considerat com a expressió respectiva de l'hegemonia de les perifèries departamentals i de l'esfera tècnica en els nivells no directius.

Figura 4. La configuració organitzativa de les ASP segons distribucions de poder
(Elaboració pròpia)

	Predomini esfera POLÍTICA	Predomini esfera POLÍTICA
Predomini NUCLI CENTRAL	Modelo ESTRATÈGIC N. casos: 6 (19%)	Modelo TECNOCRÀTIC N. casos: 10 (31%)
Predomini PERIFÈRIES SACTORIALS	Modelo DE GABINET N. casos: 4 (12%)	Modelo BUROCRÀTIC N. casos: 12 (37%)

Es pot observar, en la figura 4, una distribució de casos empírics en els termes següents. Dotze municipis se situen en l'espai del model de fragmentació burocràtica i despolititzada; deu casos s'articulen al voltant d'un model on l'acumulació de recursos de poder organitzatiu en el centre no repolititza substancialment l'ASP; quatre municipis presenten un model on les bases de

poder de l'esfera política tenen una estructura nítidament departamental; finalment, sis casos s'acosten al model d'hegemonia del centre articulada a la de l'esfera directiva. En bona lògica, aquests últims haurien de ser l'expressió organitzativa de les concepcions més estratègiques i repolititzades dels serveis personals. Una dada de gran interès és establir els tipus i graus de correlació entre els models *estructurals* (configuracions sectorials i jeràrquiques) de la figura 2 i els models *relacionals* (distribució de capacitats d'influència i poder) que tractem en aquest apartat. El panorama resultant és desigual. D'una banda s'observen fortes connexions entre el model estructural de fragmentació rígida i el model relacional burocràtic (vuit municipis apareixen en ambdós); d'altra banda, però, els casos ubicats en els models tecnocràtic, estratègic i de gabinet es dispersen sense regularitats clares entre els altres tres models estructurals.

4. L'agencialització limitada i desigual de les asp

Les lògiques de canvi organitzatiu considerades fins ara (integració de sectors, compactació de suports, erosions jeràrquiques) responen genèricament al que diversos autors han anomenat la dimensió centralitzadora estratègica de la nova gestió pública. Simultàniament, la descentralització funcional s'ha plasmat, sovint, en l'adopció del model d'agència: fracturar els organigrames i desplaçar funcions prestacionals a organismes amb més autonomia de gestió i amb menys densitat de regulacions procedimentals. En els serveis personals dels municipis analitzats podem afirmar que no es produeix cap tipus de canvi generalitzat cap a l'agencialització. Tot i així, cal precisar.

-En primer lloc, l'abast del model d'agència és limitat. Només trobem un cas on la producció dels serveis personals s'emmarca globalment en una estructura d'organismes autònoms segregats de l'organigrama municipal; en 21 municipis l'agencialització és parcial i limitada: entre un i tres Instituts o Patronats, coexistent amb àrees integrades de serveis personals; finalment, en cinc casos no s'han establert agències de cap tipus.

-En segon lloc, el perfil sectorial dels organismes autònoms presenta la següent distribució: en un 27,2% dels casos ens trobem davant d'agències integrades, on s'articulen determinats serveis d'extracció sectorial diversa; en un 59% dels casos les agències s'emmarquen en algun dels sectors de l'àmbit socio-cultural; i només en un 13,6% de municipis, es detecten patronats encarregats de la gestió de serveis socio-sanitaris. Aquesta *agencialització desigual* respon a la següent realitat. En els serveis personals els Patronats i Instituts Municipals s'han constituït, sobretot, per a gestionar eficaçment programes amb un fort component infraestructural, és a dir, instrumentats a través d'equipaments, centres i instal·lacions. Aquest component és molt important en les polítiques educatives, culturals i de lleure municipals (escoles bressol, biblioteques, museus, poliesportius...). En canvi, a les polítiques locals de salut i serveis socials predominen els components intangibles, essent l'exemple paradigmàtic les relacions personalitzades que s'estableixen en els programes d'atenció social primària. Les polítiques socio-sanitàries especialitzades, amb fort component residencial, són de competència autonòmica i, amb algunes excepcions, estan generalment excloses de l'agenda municipal.

5. Estabilitat i canvi en l'organització dels serveis personals

Un últim aspecte a considerar en aquest bloc és el nivell d'estabilitat o, per contra, la tendència al canvi que presenten les estructures organitzatives de serveis personals. Una visió global dels municipis estudiats ens dona un predomini dels elements de turbulència. Només en sis casos (un

20,8%) els organigrames de les ASP i l'adscripció de partit dels responsables polítics s'ha mantingut inalterada al llarg dels dos últims períodes electorals. En la resta de municipis s'han produït canvis. Vuit casos han afectat estrictament a l'esfera directiva, política i tècnica, producte de canvis en el repartiment de quotes de poder institucional entre les forces de govern. En tretze casos, s'han vist plenament afectats els models organitzatius: Un 58% d'aquests últims canvis deriven de reestructuracions pretesament racionalitzadores orientades a incrementar els nivells de rendiment organitzatiu. El 42% restant deriva de canvis en la lògica de producció dels serveis (territorialització, transversalitat, diferenciació entre processos de disseny i d'implementació).

En aquest pla d'anàlisi, trobem una dada interessant. El model d'estructura política dels serveis personals ha estat generalment impactat en el conjunt de municipis que han vist alterada la composició del seu equip de govern arran de les eleccions de 1995. Aquest impacte s'ha produït en dues direccions divergents: (a) En 2/3 parts dels casos s'ha expressat en la *desestructuració política i organitzativa* dels serveis personals, fruit de la negociació inter-partidària del nou cartipàs. El repartiment de regidories ha impulsat desintegracions polítiques i operatives sobre la base de les noves correlacions de força. (b) En el 1/3 restant de municipis, la negociació programàtica ha provocat la *irrupció del concepte* de serveis personals i la seva *incipient transferència* a l'estructura política i/o organitzativa de l'ajuntament. Un bon exemple el trobem en el següent extracte d'un pacte de govern bipartit en un ajuntament que ni tan sols havia desplegat abans la dimensió conceptual dels serveis personals:

"Des de l'Ajuntament cal elaborar un marc global de política social que integri tots aquells programes relacionats amb el benestar. La política educativa, la promoció de la salut i l'atenció sanitària, els serveis socials, el foment de la pràctica esportiva, la promoció cultural, la formació ocupacional, l'habitatge (...) són algunes de les polítiques que han de mantenir lligams estrets. En aquest sentit, impulsarem una experiència pilot en un barri (...) per buscar-ne la seva generalització".

"De la mateixa manera, les polítiques sectorials dirigides a determinats grups de població hauran de tenir un tractament horitzontal; és a dir, haurà d'assegurar-se la seva integralitat".

LES POLITIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL

Joan Subirats
Universitat Autònoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ. Els elements generals

a) Uns anys molts plens d'activitat (1)

Fa vint anys, la simple esperança de comptar amb consistoris escollits democràticament i la quantitat de coses que calia fer en els pobles i ciutats feien quasi innecessari el plantejar-se moltes qüestions sobre prioritats, protagonismes institucionals o maneres de fer les coses. Aquests anys han anat resolent molts problemes i carències, però aquests mateixos èxits també han anat posant de relleu les limitacions, la manca d'un debat de fons sobre, per exemple, quin tipus de ciutat volem, quin tipus de govern precisem, quina distribució de protagonismes i de responsabilitats entre iniciativa pública, iniciativa social i respostes mercantils són els més adequats en cada cas. Estava clar que calia fer (tot el que el franquisme no havia fet), no es dubtava de qui ho havia de fer (el municipi), i fins al cap d'uns anys no es va anar posant en qüestió el com es feien les coses (els mecanismes procedimentals i administratius habituals en uns ajuntaments que abans de la transició feien molt poques coses)

El raquitisme municipal heretat del franquisme, i la gran força de demanda dels ciutadans varen orientar els primers anys de democràcia local cap a la construcció d'organitzacions capaces d'augmentar i millorar els serveis que oferien als seus ciutadans sense preguntar-se massa que calia fer. És en aquest context que podem parlar d'un cert procés de despolitització del primer govern local. Els regidors es veien molts cops a si mateixos com servidors d'unes comunitats locals que reclamaven serveis socials, poliesportius, volien millors carrers o presionaven per una més gran agilitat administrativa. Es feia tot i de tot. Així, de mica en mica, el gran tema dels vuitanta al món local no era tant la política (que es donava per descomptada) com la gestió i seva millora. Els partits polítics, en aquest context, foren poques vegades articuladors d'interessos, i els costava expressar prioritats en front dels possibles conflictes de la comunitat local. Aquest procés va anar reforçant el caràcter gerencialista de la vida política local en aquests anys.

b) Noves necessitats, nova política local

Els primers anys dels 90 marquen un cert punt d'inflexió general en el modus d'operar de les administracions públiques. Coincidiren moltes coses. Les estretones dels pressupostos públics després de l'esforç realitzat per arribar a la data del 92 amb condicions, els acords de Maastricht i la pressió per reduir el dèficit públic, la sensació que s'havia arribat a un cert sostre en el creixement potencial de la pressió fiscal, i, sobretot, l'esgotament de la gran reserva de coses no fetes i per fer amb que s'havia iniciat el període democràtic. Aquests elements de canvi, que en el món local s'havien ja detectat a finals dels 80, coincidien amb una notable consolidació d'unes estructures de gestió més o menys estables (i per tant independents de l'activitat dels regidors), i amb unes demandes ciutadanes que també anaven diversificant-se i evolucionant.

En aquest nou context ja no es tracta tant de construir sinó de mantenir, de gestionar sinó de dirigir, no cal esmerçar tantes hores i esforços, com de tenir idees i capacitat d'elecció. Ja no n'hi

(1) La ponència que aquí presentem sorgeix tant del debat i reflexió que portem terme en l'Equip d'Anàlisi Política de la UAB sobre polítiques socials com del recent treball de recerca que sota el patrocini i la col·laboració de la Diputació de Barcelona (Patronat Flor de Maig-CIFA) ha realitzat un equip de recercadors del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona al llarg de l'any 1997, treball que va ser publicat per la Diputació de Barcelona sota el títol de Mapa dels serveis personals locals. Cap a un model integral, estratègic, comunitari i participatiu, on es recollia i analitzava informació sobre la situació de les polítiques de serveis personals dels ajuntaments de més de 20.000 habitants de la província de Barcelona (excloent Barcelona ciutat)

havia prou amb intentar resoldre problemes, calia analitzar els processos que els provocaven, quan, sobretot, la població afectada no era "la de sempre", sinó que es produïa una clara diversificació de les situacions carencials i una creixent demanda d'atenció individualitzada. Mentre, per altra banda, es constata una creixent insatisfacció amb les eines de relació habituals entre institucions polítiques locals i les diverses formes d'agrupació social. De fet, la proliferació en el món local de l'ús d'eines de tota mena de planificació o debat estratègic, o la creixent importància que a molts municipis es dona a la comunicació i la participació, ens indiquen canvis substantius en la manera de fer dels governs locals. En efecte, parlar, debatre i analitzar propostes de futur, de com voldríem que fos la nostra ciutat o el nostre poble, i buscar vies pel diàleg amb la comunitat local, són dos clares manifestacions del que podríem anomenar recuperació de la política als municipis. Per això podem dir, que en aquests darrers anys s'ha anat produint un cert procés de repolitització de la vida local a Catalunya.

2. Les polítiques locals de benestar social

a). Els canvis en les esferes d'intervenció

Si en els primers anys d'actuació dels ajuntaments democràtics podem considerar que les polítiques socials abordaven problemes i situacions que eren les pròpies d'una societat industrial clàssica, en aquests darrers anys el context social, econòmic, tecnològic i cultural presenta característiques radicalment noves. Això té conseqüències molt significatives tant en els àmbits tradicionals de socialització i de convivència: família, escola, treball, com en el funcionament de les institucions i les organitzacions polítiques. En l'esfera econòmica-laboral, els impactes de la globalització i del canvi tecnològic, han anat provocant una gran flexibilització dels mercats laborals, creant nous fenòmens d'exclusió, i la fragmentació de les tradicionals identifications i articulacions de classe. En l'esfera social, han anat apareixent noves desigualtats, que es presenten de forma menys agregada (en àmbits com informació, formació,...) i que si permeten fenòmens significatius d'ascens i millora en les condicions de vida de molts, generen també noves desigualtats, noves formes d'exclusió social que travessen velles fronteres. I també en l'esfera de convivència més primària, s'han trencat els vells models d'articulació familiar, fent esclatar els problemes de gènere i provocant noves desigualtats vinculades a la condició de dona.

Tot això ha anat acompanyat per una banda d'una creixent estructuració del poder i de les relacions polítiques en múltiples instàncies de govern, vinculant cada cop més els nivells globals i local. Mentre que per altra banda en l'àmbit simbòlic o de valors s'anava produint una diversificació i entrada en crisi dels tradicionals espais d'articulació col·lectiva. Aparició de partits o moviments monotemàtics, crisi dels mecanismes de la democràcia representativa i dels partits tradicionals com única via de participació política, creixent força dels moviments socials, són tots ells, fenòmens que expressen aquests canvis.

És en aquest context en el que les polítiques locals de benestar social han anat transformant-se en aquests vint anys.

b) Govern local, comunitat i benestar

Podem afirmar que el benestar avui ha deixat de ser una reivindicació global per convertir-se en una demanda personal i comunitària, articulada al voltant de la vida quotidiana. Entenem que els problemes i les expectatives viscudes a través de les organitzacions socials primàries requereixen solucions concretes, però sobretot solucions de proximitat. Cada cop es fa més difícil des d'àmbits

centrals de govern donar respostes universals i de qualitat a les demandes d'una població menys indiferenciada, més conscient de les seves necessitats específiques. I això fa que el focus de tensió es traslladi cap a nivells més propers al ciutadà, assumint així els governs locals una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, passant d'una concepció en la que el benestar era entès com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població (universalisme-redistribució), a ser entès com una nova forma de veure les relacions socials de manera integradora i solidària. (particularisme-participació). Sorgeixen així noves necessitats, noves demandes que semblen poc abastables des d'àmbits de govern no local.

El "localisme", entès com el reforçament dels vincles comunitaris, genera un nou posicionament de la identitat personal i comunitària en la recerca de les pròpies solucions, fent més senzilles també les actuacions i la seva adaptació a la realitat. Això no ha de voler dir que es tendeixi a fer desaparèixer les estructures universalitzades traspasant-les al món local per garantir-ne teòricament la pervivència. El que cal és redefinir políticament qui s'ocupa de que, i redistribuir competències i recursos cap al món local, que és qui més pot assegurar la viabilitat i l'efectivitat de les polítiques de benestar.

c) Les polítiques de serveis personals

Les polítiques socials comprenen un conjunt d'actuacions públiques que es projecten sobre dues dimensions cada cop més interrelacionades: els processos d'inclusió/exclusió del mercat de treball i de regulació dels drets individuals i col·lectius en l'esfera laboral; i de l'altra els processos de distribució de recursos, valors i oportunitats de desenvolupament, més enllà del mercat entre col·lectius i classes socials, entre homes i dones. Com és prou conegut, aquestes polítiques s'estructuren en cinc àmbits sectorials: laboral, de protecció social, d'habitatge i territorial, d'educació i d'exclusió social, i un àmbit transversal, dedicat als temes de gènere. A cada àmbit trobem tot un conjunt de polítiques i programes socials concrets.

Si relacionem aquestes polítiques amb opcions com universalització-selectivització, servei-transferència-regulació, sistema impositiu-contributiu-preus públics d'accés, i amb altres tries de fons que en concreten el contingut i n'expressen els valors ideològics subjacents (abast de la responsabilitat pública, intensitat protectora, opció per rols públics més o menys preventius o pal·liatius, nivells de regulació pública d'un mercat,...), veurem com es va produint una certa especialització dels rols públics en política social i es defineixen escenaris específics per als diferents nivells de decisió política, convertint la variable territorial en notablement decisiva.

Així, les polítiques socials d'àmbit estatal i/o autonòmic tendeixen a ser de caràcter universalista, es basen en drets socials normativament reconeguts, i es caracteritzen per ser una producció poc fraccionable i una operativització que suposa unes necessitats-demandes tendencialment homogènies.

Les polítiques socials d'àmbit local, en canvi, tenen un caràcter selectiu o particularista, es desenvolupen sobre bases normatives més febles, i es caracteritzen, perquè potencialment permeten processos de disseny i de producció més flexibles. Tendeixen a actuar sobre dinàmiques de marginació/inserció personal i grupal, i a donar resposta a necessitats tendencialment més heterogènies.

Tenim, doncs, impactes significatius dels canvis socials en l'àmbit comunitari combinats amb una especialització de rols públics en política social. Aquest binomi està donant a les accions locals en

matèria de benestar una identitat pròpia, fent que les polítiques de serveis personals es configurin com una aportació específicament municipal a l'estat del benestar.

Les polítiques de serveis personals semblen orientar-se, doncs a satisfer una nova dimensió políticocultural del benestar: el desenvolupament comunitari a partir de la promoció de relacions socials participatives, integradores i solidàries en l'àmbit territorial.

En conseqüència, les polítiques de serveis personals representen un projecte global d'actuació que inclou tant intervencions altament específiques (fonamentalment pal·liatives, dirigides a la persona i que donen resposta a situacions conjunturals), com d'altres, més generals que creen sociabilitat (fonamentalment integradores, dirigides a grups i que responen a situacions estructurals). Així i trobem accions que incideixen en la millora de la vida quotidiana i en l'increment dels recursos de les persones, els grups i la comunitat per superar les seves limitacions en els àmbits de la salut, el gènere, l'educació, l'atenció i la prevenció social, la cultura, l'esport, la participació ciutadana i la promoció de l'ocupació. D'alguna manera podríem dir que les polítiques de serveis personals són la plasmació específicament municipal de l'estat de benestar als anys noranta, amb l'important escull de la manca efectiva de competències i recursos en polítiques molt significatives, i que haurien de concretar-se en el desplaçament a l'àmbit local de certes transferències i serveis universals.

3. La configuració de les polítiques de serveis personals en aquests anys

En aquests quasi vint anys de democràcia local, les polítiques de serveis personals dels municipis analitzats en l'estudi al que hem fet referència (vegis nota 1) han anat travessant diferents etapes. En un primer moment els ajuntaments van nodrir les seves polítiques de les reivindicacions nascudes de la pressió dels moviments socials, cobrint dèficits llargament reivindicats. Malgrat els avenços fàcilment detectables, podem afirmar que en gran mesura les actuacions polítiques locals han estat de caràcter reactiu, responen a demandes de tota mena, sense focalització de cap mena.

En aquests moments els polítics entrevistats consideren quasi unànimement que s'està tancant una etapa de la política municipal. Si als vuitanta la prioritat es va situar en les "pedres" (ordenació urbanística i territorial), als noranta hem anat passant de les "pedres a les persones", incorporant perspectives de model social al discurs municipal, amb una conseqüència encara no del tot homogènia de desenvolupament de les polítiques de serveis personals. Per això, "el moment de les persones" s'entén no solament com l'increment de l'atenció de les necessitats individuals, sinó sobretot com la recuperació de la idea de globalitat envers els ciutadans. L'augment de visió global permet assumir que el benestar s'articula a través d'una complexa xarxa de mecanismes interconnectats i que respondre a les demandes dels ciutadans és només un aspecte de la qüestió. Un cop assolit un nivell digne de desenvolupament urbà i de suficiència d'equipaments, es considera que cal treballar per donar contingut a conceptes com "qualitat de vida" o "model social de ciutat", aspectes que es consideren cada cop com a més prioritaris de la política local.

Això pot ajudar a situar a les polítiques de serveis personals en una posició més central dins dels programes de govern, ja que comencen a ser vistes com un mecanisme clau per assolir un determinat model de ciutat. Malgrat tot, les evidències acumulades ens diuen que la definició d'un model de ciutat és una estratègia política de la qual tot just s'està iniciant el debat. Si bé el 90% dels casos examinats en parlen, només una tercera part l'han començat a donar de contingut i operativitzar-lo. Aquesta dada pot resultar sorprenent si la comparem amb el desplegament més que notable de les polítiques de serveis personals, ja que indica que no s'ha relacionat aquest creixement

amb quin és l'escenari de futur desitjat tant pel que fa a desenvolupament urbà com a l'estructura social del municipi.

Per tant podem afirmar que existeix una certa indefinició sobre quin és el model de ciutat desitjable, ja que en aquest terreny predominen les declaracions de principis ("volem una ciutat saludable i més justa") i una inconcreció operativa ("millora de les infraestructures", "fer una política dirigida a les persones",...). Es detecta així mateix una idea de "ciutat de serveis", capaç de ser un eix d'atracció. Però, en general, el que hi ha, és una certa desconexió entre els discursos polítics sobre el model de ciutat i la configuració de les diferents polítiques locals, tot i que l'aparició d'aquest concepte ha permès la clarificació de dos coses importats: la dimensió territorial de les polítiques socials, i de l'altra la capacitat dels governs locals de transformar l'entorn on es mouen.

Si examinem fins a on s'ha avançat en la manera d'entendre el rol local en matèria de benestar, podem apuntar a l'existència de tres formes d'entendre el posicionament dels serveis personals respecte a l'opció de ciutat: un model d'autoresponsabilitat política en el que els governs locals han anat conformant l'abast i la intensitat dels seus serveis personals sobre la base de reflexions pròpies entorn dels problemes socials de la comunitat; un model normativista, en el que trobem aquells municipis que han configurat les seves estratègies de benestar partint dels paràmetres establerts per la normativa de règim local; i el model pragmatista o de baixa definició en el que sense reflexions pròpies ni seguiment de paràmetres normatius, s'ha anat seguint el ritme de les demandes locals i de les conjuntures socials de la comunitat.

De l'estudi sembla destacar-se una minsa utilització de la planificació estratègica en l'àmbit municipal, malgrat que formi part dels discursos i de la cultura municipal actual. Per altra banda, queda clar que es fa servir molt més en el terreny urbanístic que en el sector dels serveis personals. També és veritat que hi ha una manca generalitzada dels instruments que podrien facilitar una més gran utilització de reflexió estratègica. Així no hi ha sistemes d'informació, d'anàlisi i avaluació pràcticament enlloc, predominant la intuïció, el "coneixement" de cadascú o la "demanda" de la gent. Podem només apuntar que els casos de les polítiques de joventut i de dona, on per definició es requereix un tractament transversal, es poden percebre processos de planificació estratègica, el que apuntaria a que només amb iniciatives que trenquin les rigideses sectorials i facilitin la permeabilitat de regidories i departaments es podrà avançar en aquesta via.

Si analitzem la posició dels serveis personals en el conjunt de les polítiques dels municipis analitzats, observem que existeix un clar predomini d'un posicionament perifèric (no prioritari, infrafinançament, poc reconeixement simbòlic, ...) (13 municipis), o bé de dispersió (manca d'estructures integrades, poca visibilitat, tendència a la reactivitat i l'assistencialisme,...)(12 municipis), mentre són pocs (7 municipis) en els que aquests serveis assoleixen un posicionament central (formen part de les prioritats del govern local, posicionament central en el mapa cognitiu de l'ajuntament, finançament per sobre de la mitjana,...). D'això és després la posició perifèrica clarament per sota de les polítiques urbanístiques, dels serveis personals, però si s'apunta una clara tendència a incrementar les coordinacions polítiques d'aquests serveis i a millorar-ne la visibilitat.

Pel que fa als aspectes de l'atenció ciutadana, els ajuntaments analitzats ens mostren dèficits en la integració dels diferents serveis i en l'establiment d'una cultura organitzativa que estandaritzi informació i generi mecanismes d'accés únic i còmode als ciutadans. Aquest és un aspecte que posa en qüestió la qualitat d'atenció i que sembla provenir d'una resistència de les estructures burocràtiques i de la rigidesa de l'estructura departamental i d'una orientació excessivament endògena de les administracions locals. Si ens endinsem en els aspectes més polític-participatius, es constata un èmfasi molt gran en els aspectes comunicacionals, compensats només en part per

l'increment dels espais de relació amb les entitats i associacions del municipi (consells de participació) i molt més residualment per formes de gestió compartida o experiències de codecisió.

Si ens referim a que s'entén per serveis personals en els diferents municipis analitzats, constatem un predomini de definicions inconcretes, d'ampli abast i de perfils poc precisos, generant atomització dels serveis i una minsa integració. Si volem afinar més, direm que a certs ajuntaments predomina una definició més política dels serveis personals, aplegant un conjunt d'actuacions socials dels municipis al voltant d'uns objectius vertebradors: millora del benestar i la qualitat de vida, la reducció de les desigualtats, l'increment de la cohesió, la distribució igualitària d'oportunitats o el desenvolupament de les capacitats personals. Això tant pot comportar només efectes en l'esfera conceptual (sense impactes en els vincles orgànics), o bé projeccions efectives en el disseny i producció de programes, amb presències rellevants de programes transversals i integrals. En altres ajuntaments, en canvi, la definició dels serveis personals es fa més des d'una vessant orgànica. És més important el "com es fa" que el "que es fa", o si es vol, és més important la dimensió operativa que la substantiva. Això vol dir que si es produeixen processos d'integració, són produïts per dalt, amb ànim racionalitzador però sense direcció política clara, i per tant amb dificultats per convertir en acció pública tangible els mecanismes operatius.

Com a resum podem dir, que si bé és cert que les àrees de serveis personals van néixer abans que les seves pròpies polítiques, estem actualment assistint a un ressorgir polític dels serveis personals motivat per la necessitat de buscar polítiques de continuïtat que donin un suport més ferm a la voluntat dels ajuntaments de comptar més com agents de transformació social i com a motors de benestar comunitari.

4. Els continguts de les polítiques de serveis personals

Del total de municipis analitzats, la gran majoria operen amb la noció de serveis personals, disposant d'un responsable polític específic d'aquest sector, o bé sense que en porti el nom, s'ocupa específicament d'aquests serveis. En molt pocs dels ajuntaments analitzats (cinc ajuntaments), existeix un catàleg específic dels serveis personals, entès com un document global, articulador i cohesionador de l'oferta de programes, serveis i equipaments i no com a un simple sumatori de les ofertes sectorials. En altres casos es tenen llistes o guies de serveis, o bé diuen que estan en procés d'elaboració. En general l'oferta de serveis personals s'estructura sectorialment.

Això és especialment clar en cultura, educació, esports i sanitat. Amb altres casos es treballa amb programes de caràcter essencialment intersectorial, principalment serveis socials, joventut i participació ciutadana. A vegades la fórmula organitzativa esdevé un factor de restricció estructural, impeding-ne la producció integral. Això és supera amb vies com la sectorització d'una franja d'edat (joventut o gent gran), o una divisòria de gènere (regidories de dona), o l'especialització dels serveis socials en la dimensió d'exclusió, o, en el millor dels casos el disseny de programes transversals.

Un dels indicadors clau per examinar la concepció predominant en els diferents ajuntaments dels serveis personals és el volum de recursos econòmics que s'hi assignen en el marc del pressupost municipal. Doncs bé, la línia general és d'expansió generalitzada al llarg dels noranta, situant-se la mitjana de despesa per capital l'any 1995 en prop de les 20.000 ptes. i la mitjana de la despesa en serveis personals es situa al voltant del 22% de la despesa pública municipal. Si ens fixem en la distribució sectorial de la despesa, si l'any 1991 la relació percentual entre el bloc sociocultural i el sociosanitari es situava en 69/25, ara és de 60/31, mentre les polítiques ocupacionals freguen el 10%. Combinant aquests elements, tindrem alguns paràmetres per analitzar la cobertura i la

intensitat de l'oferta de serveis personals, és a dir, l'esforç que fa cada ajuntament per dirigir programes de serveis personals a tota la població en el primer cas, i per atendre als col·lectius més marginats en el segon. En general semblen predominar els ajuntaments amb taxes de cobertura altes, però d'intensitat feble

JOAN SUBIRATS

Gener 1999

EL TERCER SECTOR

Pilar Malla

Experta en Voluntariat Social

INTRODUCCIÓ

Els vint anys de democràcia han permès un fort desenvolupament de les polítiques socials, que està àmpliament analitzat en el document elaborat per la Universitat de Girona "Els Serveis Socials en 20 anys d'Ajuntaments Democràtics". Comparteixo la visió dels autors d'aquest document i els subratllats més personals que fan.

A nosaltres ens toca reflexionar sobre el **Tercer Sector**.

Tradicionalment s'ha parlat de dos sectors: el sector públic i el sector privat. Correspon al sector privat tota l'activitat econòmica regida per les lleis del mercat, i al sector públic el que fan, poden fer o haurien de fer les administracions. Tanmateix, a partir dels anys 60, es comença a parlar d'un tercer sector. L'interès pel tercer sector ha augmentat i avui se'n parla en tots els fóruns de política social. El tercer sector ocupa un espai situat entre el sector de les administracions i el comercial, i engloba les associacions voluntàries que no tenen com objectiu en la seva activitat els guanys mercantils.

Aquest tercer sector engloba tanmateix una enorme àrea d'organitzacions ben heterogènies: culturals, religioses, esportives, ètniques, polítiques, sindicals, organitzacions que presten serveis socials, fundacions, etc. Però només parlaré del camp social, de les associacions d'ajuda mútua i del voluntariat social.

TERCER SECTOR I TREBALL SOCIAL

Amb l'adveniment de la democràcia, es va creure que les institucions públiques podrien assumir tots els serveis socials i fer efectiva la política social, sense comptar amb el tercer sector i amb el sector privat mercantil.

Perquè es parla tant del tercer sector

Caldria, doncs, preguntar-nos per què es parla tant actualment del tercer sector. Els estudiosos del camp social afirmen que els governs s'han adonat que l'Estat del Benestar, impulsat i sufragat només amb diner públic, té uns límits. Per una banda, els sempre insuficients recursos dedicats a fins socials, i, per l'altra, el "burocratisme", han portat a replantejar-se el paper del tercer sector dins l'Estat del Benestar a fi de buscar solucions a les diverses problemàtiques socials. (Cal tenir molt en compte el que deia fa molts anys Simone Weil, quan advertia que la democràcia, mal entesa, pot anar paral·lela a un augment de la burocràcia).

Problemes socials actuals. Els grups vulnerables

Els problemes derivats de situacions prolongades d'atur; els problemes dels sectors de població més marginats -els vells, els malalts mentals, les persones parcialment incapacitades sense dret a pensió, els infants d'ambients marginals, les dones soles, les dones maltractades, els alcohòlics, els malalts de SIDA, els drogodependents i tants d'altres- és a dir, els que

formen "els grups vulnerables", són problemes que demanen una atenció individual i una atenció col·lectiva i també un treball comunitari. Aquests sectors reben encara una resposta molt escassa i restringida. Això ens hauria de fer replantejar com enfoquem els serveis socials, quines prioritats donem en distribuir els pressupostos, i com es relacionen les entitats que treballen en aquest camp.

Cal buscar la manera de crear resistència a la vulnerabilitat d'aquests grups, com podem fer unes xarxes efectives per tal d'ajudar les persones concretes a, no davallar cap a la marginació.

Col·laboració, no subordinació

És molt probable que institucions del "tercer món" especialitzades en grups concrets de la població, coneguin bé el treball que cal fer en aquest sector concret. Les Administracions haurien de tenir en compte, aquesta experiència i tractar aquestes institucions d'igual a igual. No és saludable per a una bona col·laboració que els professionals de les administracions, pel sol fet de pertànyer a l'administració, encara que assumeixin el mateix rol que els que treballen en el tercer sector, es considerin superiors tècnicament i controlin el treball que fan els seus companys. La col·laboració i la participació demanen un treball complementari entre tots i no un treball de subordinació dels uns envers els altres.

Els serveis socials estan en una cruïlla

Tots els que ens preocupem per la realitat social del nostre país, veiem que les polítiques socials estan en una cruïlla en aquest moment. Del camí que emprenguem totes les institucions socials, en dependrà que tinguem uns serveis socials al servei de les persones, que donin una resposta àgil als seus problemes que els ajudin a viure una vida autònoma, més equilibrada i de més qualitat, o bé que tinguem uns serveis socials més teòrics que reals i una beneficència portada per gent de bona voluntat, que posa pedaços en els molts forats que deixen per cobrir les diferents institucions.

Importància de l'Administració

En parlar del tercer sector no és que vulgui negar o menysvalorar el paper de l'Administració en el camp social, ben al contrari. Considero la intervenció pública com l'instrument més idoni per atenuar les desigualtats socials, garantir a, tothom un nivell de vida que permeti a les persones i a les famílies fer front a les seves responsabilitats i anar eliminant la pobresa. Però és cert que queda un camp molt gran per cobrir, que pot ésser el camp de treball del tercer sector.

Missió pública

Caldria fer un esforç per despolititzar la tasca social de cada dia. Massa sovint tot es madeix per la rentabilitat política en lloc de fer servir els paràmetres del "benestar de la població". I això és trist, perquè pràcticament pot portar i porta a, no donar serveis a persones que els necessiten.

En altres països d'Europa es parla de "missió pública" quan es fa referència al treball social del "tercer sector", és a dir, es considera que les institucions socials que actuen coordinades amb les administracions tenen una missió pública.

Planificació i coordinació

És evident, però, que esbossar uns serveis socials on tant les institucions públiques com les privades hi tinguin un lloc, demana una planificació i una coordinació coherents i també un control per part de l'Administració. Crec que és urgent que les administracions acceptin les novetats i l'experiència del tercer sector. Cal que tots siguem permeables i capaços de dialogar; és evident que en el camp social hi ha molt a fer i a descobrir; és entre tots que podrem avançar en aquesta tasca.

Un plantejament d'aquesta mena és un repte per als responsables de les administracions, que els demana que tinguin en compte: els ciutadans beneficiaris dels serveis, els professionals que treballen en el tercer sector, i el propi tercer sector, al qual no se li pot dir "avui sí, i demà no", i amb el qual s'hauria de comptar per planificar a mig termini la política social del territori on es treballa.

Premisses per a fer un treball social coordinat, compromès i eficient

Els professionals que treballen en el camp social tenen la mateixa formació que els qui depenen de les administracions i els qui depenen de les institucions privades. No és, doncs, la qualitat del servei per part dels professionals allò que pot marcar les diferències sinó que aquestes, si hi són, venen determinades pels interessos dels polítics o per les directrius de cada un dels organismes; diferències que es concreten més en els objectius que no en la manera de treballar.

En tot cas hi ha unes condicions prèvies que s'haurien de complir, si es vol organitzar uns serveis socials coordinats i compromesos amb la realitat. Aquestes condicions són:

1. Que la institució de la qual depenen els serveis socials tingui una política social definida, és a dir, que sàpiga i digui clarament què vol fer, on ho vol fer i amb qui ho vol fer.
2. Que la política de la institució sigui, en lo possible, acceptada per les persones que han de portar a terme el treball.

Quan faig aquesta afirmació, dono a la paraula política el seu sentit més ampli. Per exemple, si una institució vol donar resposta als sectors més desatesos de la societat i, entre aquests sectors, donar prioritat als més marginats, és important que els que vulguin col·laborar en aquesta tasca acceptin aquesta opció i les seves conseqüències.

3. Que s'expliquin les raons per les quals es pren una opció determinada; perquè els programes socials no poden estar sotmesos a l'arbitrarietat institucional. I això, per respecte a l'usuari, als professionals i a la societat.

4. Que de l'elaboració concreta dels programes, se n'encarreguin professionals que coneguin: els sectors o grups amb qui es vol treballar, les línies i els límits del treball de les altres institucions que actuen en el mateix camp, i les possibilitats que es tenen des de la institució pública o privada per donar resposta als usuaris del programa. Cal per tant que tinguin en compte els recursos humans, tècnics i econòmics de què disposen. No és honrat dir que es cobreixen certes necessitats si no hi ha prou recursos per fer-ho. És necessari que cada institució assumeixi els límits econòmics i que no enganyi amb fins polítics. Els programes socials haurien de permetre una certa "exploració", és a dir, la possibilitat d'anar adaptant el treball a mida que la realitat es va coneixent millor.

5. Que els programes de treball, un cop assumits pels responsables de les institucions, es donin a conèixer com a projectes realitzables. Aquest coneixement s'ha de fer extensiu a les administracions i a les altres institucions del sector. Una bona coordinació demana que no hi hagi diferents organismes que despleguin els mateixos programes en un mateix sector.

6. Que hi hagi una certa estabilitat pel que fa als programes i als llocs on es desenvolupen, i això també per respecte als usuaris, als professionals i a la societat. Aquesta estabilitat només és possible si hi ha una bona planificació, un respecte mutu i uns acords entre les diverses institucions.

7. Cal partir de la realitat. Aquest és un dels principis més antics del treball social i que sempre serà vàlid. Partir de la realitat vol dir tenir en compte el treball que fan els altres. Aquest respecte mutu i els acords que se'n deriven, cal que els compleixin les institucions privades, però també les administracions.

Resumint, els programes dels serveis socials han de tenir en compte:

- La política de la institució
- L'acceptació de la política institucional per part del personal
- El coneixement de la realitat social
- Determinar amb qui i on es vol treballar
- Mesurar les possibilitats de resposta a nivell humà, tècnic i econòmic.
- Donar a conèixer els programes de treball
- Arribar a un acord amb les altres institucions públiques i privades que treballen amb el mateix objectiu i determinar el lloc on es vol aplicar el programa
- Vetllar, perquè es respectin els acords

LA REFLEXIÓ SOBRE LA REALITAT

Parlant de la realitat, crec important recordar el que diu Amadeu Mora quan cità a Ubieto: "Quan més puc transmetre de la meua pràctica, menys hi estic enganxat i, a la inversa, quan menys puc transmetre, més enganxat hi estic i, per tant, menys m'entero del que faig".

El treball social dona un coneixement ampli i profund sobre els problemes concrets i la incidència que tenen en la vida de les persones, de les famílies i de la mateixa comunitat. L'anàlisi del treball fet, la recerca profunda de solucions concretes per anar elaborant una teoria més d'acord amb la nostra realitat, és un treball que està quasi tot per fer. I no n'hi ha prou amb uns programes informàtics que recullin dades dels casos que s'atenen, és necessari que els professionals puguin veure els resultats del seu treball i de l'esforç que els representa introduir al seu ordinador noms, codis i xifres.

També cal que ens plantegem si la informàtica que és un instrument que millora el nostre treball, l'aprofitem prou per a fer un treball de qualitat.

La participació de la comunitat i dels propis interessats

La pràctica en el camp social ha portat a actuar molt més sobre els efectes que sobre les causes dels problemes i potser es pot dir que les solucions o ajudes que s'han donat no han estat tan eficaces com caldria, perquè la dimensió comunitària en l'acció social no s'ha desenvolupat suficientment. És necessari actuar sobre l'ambient, és urgent abordar polítiques preventives en el treball social, i també cal reflexionar sobre allò que fem, sobre les xarxes dels serveis socials que actuen en un mateix territori i que incideixen en una mateixa persona.

En el món de la pobresa, que s'emporta una part molt important dels esforços dels professionals del treball social, ens cal partir de les causes que originen la marginació, que quasi sempre tenen relació amb una falta de preparació per afrontar la vida. Cal, doncs, fer una tasca educativa, però no es pot partir d'una situació aliena al món dels marginats. Necessitem treballadors socials que tinguin ganes de treballar en aquest món, que siguin creatius, capaços d'animar la comunitat per anar modificant l'entorn, que analitzin què té la població normalitzada i què no té la població exclosa, i què cal fer per ajudar-los a sortir de l'exclusió.

Influir en la política social

Els professionals que treballen en el camp social són els qui millor poden reflexionar sobre les ajudes que ofereix l'administració i veure si aquestes són les més idònees, quins objectius tenen en oferir-les i quins són els mitjans per aconseguir aquests objectius. Crec que s'hauria d'incidir més en la política social. Els professionals del treball social no poden ser tots uns executors i distribuïdors de recursos, han de treballar, perquè els recursos siguin els adequats, perquè hi hagi polítiques globals que incideixin en els col·lectius pobres.

Drets de les persones

Voldria fer un toc d'atenció sobre els drets de les persones. Parlem molt de drets civils, de drets polítics, de drets socials; són drets dels quals en disfrutem una part molt important de la societat. Són conquestes fetes i ens en beneficiem quasi inconscientment. Però aquests drets no arriben a molta gent: els que no poden treballar, els malalts mentals, els pobres i sols, les dones soles, etc.... A aquest sector hem de reconèixer un altre dret: **el dret a la inserció** i, si és un dret, hem de fer-lo possible. El camí que de l'exclusió porti a la inserció és difícil i els exclosos no poden recórrer-lo sols. En aquest moment de la nostra història social ens cal fer una reflexió molt profunda sobre les R.M.I. Hem de repensar si l'acompanyament que es dona a canvi d'una ajuda que és per cobrir un dret social dels més bàsics, és el més idoni. Jo crec que no.

Però no són solament els professionals del camp social que treballen amb els exclosos els que han de buscar la participació dels propis beneficiats de l'acció social, també hem de reconèixer el dret de les persones i grups a prendre part en les decisions que tenen influència directa sobre el seu futur.

El desenvolupament tecnològic i la massificació en les grans ciutats han anat destruint els marcs socials primaris (la família, la petita comunitat) que donaven suport i seguretat a l'individu. Les persones es troben soles per enfrontar-se amb el seu entorn. La construcció de marcs de participació és una manera de crear unes noves relacions entre individus, grups i sistemes socials més amplis.

La participació de la població és important, perquè el treball social sigui útil. Cal utilitzar els coneixements i les experiències de la comunitat per resoldre o buscar vies de solució pels problemes ambientals i socials.

El territori com a lloc d'intervenció social

El treball comunitari és el gran oblidat. Es parla molt poc del territori com el lloc idoni per a la intervenció social. És molt urgent reflexionar sobre aquesta situació. El fet que moltes institucions incideixin en el mateix territori fa més difícil la integració dels grups vulnerables; els compartiments sectorials fan quasi impossible un treball comunitari i que la pròpia comunitat assumeixi les problemàtiques concretes.

Complexitat de l'acció social

Ja he dit que és important reconèixer que la solució de cada problema social té diversos aspectes i que per tant demana, a més dels coneixements professionals, altres coneixements "informals".

S'ha de donar resposta a tres preguntes bàsiques:

1. Quines són les condicions que generen els problemes socials.
2. Quins elements podrien evitar la formació del problema.

3. Quines intervencions podrien solucionar o canviar situacions socials problemàtiques.

Per donar-hi respostes adequades convé completar els coneixements professionals i teòrics amb l'experiència i la intuïció personal.

Però els professionals poden caure en l'error de fer passar els propis interessos davant de les necessitats de la població, l'estatus social de la professió per damunt del progrés de la societat en general, i de les classes pobres en particular.

La participació dels clients és important com a mitjà per realitzar canvis en els serveis socials i també els ajuda a recuperar la seva autovaloració. És a dir, quan una persona passa del "només rebre" al "també donar", canvia la seva imatge en front de la societat i davant d'ella mateixa.

La participació de la comunitat, portada correctament, seria el mitjà més adequat per tal d'introduir canvis favorables en l'organització dels serveis socials.

EL VOLUNTARIAT SOCIAL

El voluntariat "informal"

Abans d'explicar què entenem per **voluntariat** i què per **associacions d'ajuda mútua**, voldria parlar del voluntariat de tipus "informal": el que formen els parents, els amics, els veïns, la comunitat.

Vivim a l'època de la rendibilitat, tot ha de ser rendible, i val a dir que també els voluntaris donen prestigi i rendiment a les institucions i a les administracions amb les que col·laboren. Potser és per aquest motiu que conscientment o d'una manera inconscient, hem parlat molt poc dels voluntaris "informals", tot i que els estudis efectuats demostren que aquests continuen essent el principal punt de referència dels qui necessiten ajuda.

Aquests voluntaris són els que donen l'autèntica mida de la solidaritat d'una societat. Els que ho practiquen són persones que moltes vegades no tenen consciència de fer tasques "de voluntari oficial" i que, sense pertànyer a cap grup o associació, quan es presenta l'ocasió actuen i ajuden a qui sigui i tant com poden. Ho fan sense donar-hi importància... i quan no se'ls necessita es retiren.

Els Voluntaris

Ja hem dit que el canvi conceptual que han experimentat els serveis socials durant els últims anys, és considerable. Dins d'aquest canvi no es pot oblidar la importància que va tenint la incorporació de personal voluntari a la tasca social.

Per estudiar l'aportació del voluntari en el camp social, proposo plantejar-nos tres qüestions i buscar-ne la resposta:

- a) En un temps en què cada dia hi ha més professionals que treballen en el camp social, són necessaris els voluntaris?
- b) Si donem per suposat que els voluntaris fan falta, en quins sectors es pot desenvolupar la seva acció?
- c) Com es pot estimular i fer perseverant la cooperació voluntària?

a) Els voluntaris són necessaris.

És evident, i cada vegada més clar, que els treballadors socials professionals tenen un paper preponderant en el camp dels serveis socials i que és necessari que augmentin en nombre i també en especialització. Però no són els únics que poden i que han d'intervenir en l'acció social i molt menys en la política social. Hi ha voluntaris que, per pròpia iniciativa, es constitueixen en grups de pressió o bé treballen per millorar la situació d'altres persones, de barris, de grups concrets, etc.

I en el camp dels propis serveis socials els professionals necessiten, cada vegada més, ésser sostinguts en l'acompliment d'algunes tasques concretes pels voluntaris. El treball social professional demana un "clima social", és a dir, la comprensió i el suport ciutadà. Els voluntaris juguen un paper molt important en la creació d'aquest clima.

b) En quins sectors es pot desenvolupar la col·laboració voluntària.

La col·laboració voluntària pot consistir en una ajuda directa a les persones, o bé pot ser una ajuda indirecta que faciliti l'ajuda directa.

En l'ajuda directa són molts els camps en què es pot prestar col·laboració.

Dependrà de les preferències que mostri el voluntari, de les seves concepcions religioses, de les tendències ideològiques, de les aptituds i de la formació que tingui i també del temps de que disposi.

En l'ajuda indirecta, el camp d'activitats del voluntari és també molt extens, i pot ser molt important i necessari.

En el tercer sector el voluntariat amb experiència assumeix responsabilitats institucionals. Sovint els directius són persones voluntàries, però soc del parer que és necessari que els professionals, i sobre tot els que tenen responsabilitats, intervinguin en les decisions importants que repercuteixen en el seu treball i en el, bé dels usuaris.

c) Com estimular i fer perseverant la col·laboració voluntària.

Els punts més importants a tenir en compte per tal de treure un bon rendiment de la col·laboració amb el voluntariat, són: triar bé la tasca a fer, donar al voluntari una bona informació, enquadrar-lo degudament i valorar el seu servei.

És molt important triar bé la tasca per tal que la persona que està disposada a col·laborar en vegi la necessitat i la utilitat del seu esforç.

La informació sobre la institució i els seus objectius, han de ser amplis. El voluntari no ha de tenir la impressió que està al servei dels professionals, sinó que està al servei de les persones que volem ajudar. El professional ha de considerar el voluntari com un company, no com un subordinat, i ha d'escoltar i prendre en consideració les seves opinions. Entre professionals i voluntaris cal que hi hagi una mútua comprensió i que s'ajudin mútuament a avaluar certs aspectes del seu treball.

GRUPS D'AJUDA MÚTUA

Pel creixement important que han experimentat i per la importància i eficàcia d'aquests grups en les polítiques socials, cal que parlem encara que sigui breument dels **grups d'ajuda mútua**.

Aquests són fruit d'iniciatives voluntàries. Generalment són grups petits que es plantegen com objectiu l'ajuda recíproca per tal d'obtenir un fi molt específic. Estan formats generalment per persones que comparteixen un mateix problema, fet que els impulsa a unir-se per tal d'ajudar-se i fer front a les necessitats comunes.

Generalment tenen la convicció que les necessitats que experimenten no són ni seran satisfetes a través de les institucions socials existents. Aquests grups acostumen a ser un bon suport emotiu, estan orientats cap a una "causa" i basen la seva acció en ideologies o valors. Els seus membres hi experimenten el reforçament de la seva identitat personal.

Els grups d'ajuda mútua són nombrosos i agrupen persones que tenen problemes comuns, com ja he dit. N'hi ha en el camp sanitari, entre els malalts que pateixen certes malalties, en el camp social, en els grups de minusvàlids i de les seves famílies, en el camp mèdic-social, en grups de drogodependents i de grups d'alcohòlics, etc.

Aquests grups tenen com a característica la "desburocratització" i la "desprofessionalització" i són una força reivindicativa molt important i convincent.

OBSERVACIONS CONCLUSIVES

Per acabar podríem dir:

1. No té sentit parlar del sector voluntari com un complex únic dotat de cohesió interna.
2. Tampoc no es pot parlar d'una independència i d'una autonomia total del tercer sector respecte al sector públic i al mercat.
3. Cada vegada sembla més important que cal aprofundir les interconnexions entre el sector públic i el tercer sector.
4. La presència del sector públic en l'àmbit dels serveis socials és tan important, que no es pot pensar en polítiques alternatives sense tenir en compte la primacia del sector públic. Aquest fet però, no ens ha de fer menysvalorar l'aportació voluntària.

5. Cal una reflexió basada en el caràcter central de l'aportació pública, que projecti noves formes de relació entre els usuaris i les organitzacions voluntàries.

Cal que s'aprofiti tot el potencial del voluntariat i que aquest pugui participar més en les polítiques públiques. El tercer sector necessita un marc públic renovat que tingui en compte la pluralitat de les diferents institucions i grups.

PILAR MALLA I ESCOFET

Gener 1999

ENQUESTA SOBRE POLÍTIQUES DE BENESTAR SOCIAL ALS AJUNTAMENTS

SEMINARI

**PASSAT I PRESENT DE LES POLÍTIQUES
LOCALS DE BENESTAR SOCIALS
“UNA REVISIÓ CRÍTICA PER ENCARAR EL FUTUR”**

QUE HEM FET BE

- ✓ CONSOLIDACIÓ DE RECURSOS ECONÒMICS, HUMANS I D'INFRAESTRUCTURA
- ✓ ORGANITZACIÓ EN ÀREES MUNICIPALS DE BENESTAR
- ✓ LEGITIMACIÓ DE LES POLÍTIQUES LOCALS DE SERVEIS SOCIALS
- ✓ FOMENT DE POLÍTIQUES DE PARTICIPACIÓ
- ✓ TREBALL MITJANÇANT POLÍTIQUES INTEGRADES
- ✓ PROFESSIONALITZACIÓ I FORMACIÓ DELS RECURSOS HUMANS
- ✓ ESTABLIMENT DE POLÍTIQUES DE COL·LABORACIÓ AMB EL TERCER SECTOR I AMB UNA EMERGENT INICIATIVA MERCANTIL

QUE CAL MILLORAR

- ✓ EL PES POLÍTIC DE LES ÀREES DE BENESTAR AL CONJUNT DE L'ACCIÓ MUNICIPAL
- ✓ LA COMUNICACIÓ A LA SOCIETAT, ALS CIUTADANS I ALS USUARIS SOBRE L'ACCIÓ MUNICIPAL DE BENESTAR
- ✓ LA PARTICIPACIÓ REAL DELS CIUTADANS
- ✓ EL TREBALL COMUNITARI DAVANT L'ACCIÓ INDIVIDUALITZADA
- ✓ EXCÉS DE BUROCRÀCIA
- ✓ EL SUPORT ALS PROFESSIONALS
- ✓ LES RELACIONS AMB EL TERCER SECTOR

Seminari

Passat i present de les polítiques locals de benestar social: Una revisió crítica per encarar el futur

FITXA D'AVALUACIÓ

Què hem fet malament en l'àmbit de les polítiques de Benestar Social des dels Ajuntaments?

1.-

2.-

3.-

4.-

5.-

Què hem fet bé en l'àmbit de les polítiques de Benestar Social des dels Ajuntaments?

1.-

2.-

3.-

4.-

5.-

INSTRUCCIONS:

1. Sintetitzar en el número més reduït de paraules, aquells aspectes que considereu més significatius, de més a menys segons ordre d'importància
2. Aquesta fitxa s'entregarà complimentada el dia 21 de gener, en arribar al Seminari, els seus resultats seran la base de discussió de la taula rodona

ASSISTENTS

SEMINARI 21 DE GENER DE 1999

ÀREA DE SERVEIS SOCIALS

GRUP		NOM I COGNOM	CÀRREC	INSTITUCIÓ
2	1	Xavier Querol		ACIM
3	2	Alfons Nadal		Aj. Badalona
no	3	Emilio Santón		Aj. Badalona
1	4	Ester Guardiola	Assistent Social A.P.	Aj. Badalona
2	5	Josep. Ma. Roig		Aj. Badalona
no	6	Martí Moliner		Aj. Badalona
2	7	Quim Ortilles	Coordinador Àrea Serv. Pers.	Aj. Badalona
1	8	Silvia Navarro	Tècnica Àrea Serv. Personals	Aj. Badalona
2	9	Pilar Mazábal		Aj. Badia
1	10	Alfons Montenegro	Coordinador Tècnic	Aj. Barberà del Vallès
2	11	Albert Serra	Gerent Serv. Personals	Aj. Barcelona
3	12	Imma Noguera		Aj. Barcelona
1	13	Antoni Serratosa	Regidor Sanitat i S. S.	Aj. Castelldefels
3	14	Joaquim Ruiz	Director Àrea Serveis Persona	Aj. Esplugues
1	15	Montserrat Rossell	Cap Servei	Aj. Esplugues
1	16	Anna Becerra	Regidora Serv. Socials	Aj. Gavà
2	17	José Ant ^o Domínguez	Coordinador Serv. Socials	Aj. Gavà
2	18	Amadeu Mora		Aj. Girona
1	19	Pia Bosch		Aj. Girona
1	20	Anna Ma. Palé		Aj. Granollers
2	21	Jaume Lluís Claverol	Director Serveis Política Social	Aj. L'Hospitalet
2	22	Carmen Carrera	Tècnica Gestió	Aj. La Llagosta
3	23	Lidia Callejo	Educadora Social	Aj. La Llagosta
1	24	Octavia González	Regidora	Aj. La Llagosta
3	25	Manuela Ortega		Aj. La Seu d'Urgell
2	26	Carme Tobella	Cap Secció Serv. Personals	Aj. Lleida
2	27	Laura Pujadas	Coord. Serveis Socials	Aj. Manlleu
1	28	Montse Mestres	Cap Servei Social	Aj. Manresa
2	29	Pepi Ramírez	Cap Atenció Primària	Aj. Manresa
1	30	Àngels Cantos		Aj. Mataró
1	31	Ramon Mora		Aj. Molins de Rei
2	32	Àlvaro Blanco		Aj. Mollet
1	33	Anna Freixas	Assistent Social	Aj. Montmeló
1	34	Carme Palacios	Regidora Serveis Socials	Aj. Montmeló
2	35	Misericòrdia Vall	Coordinadora	Aj. Reus
1	36	Núria Oñero	Serveis Socials	Aj. Rubí

3	37	Soledad Asiain	Serveis Socials	Aj. Rubí
	38	Antonio Tribes	Regidor	Aj. Sabadell
1	39	Encarna Ramirez	Regidora S. S.	Aj. Sabadell
2	40	José Luis Santiago	Cap Servei S. S.	Aj. Sabadell
3	41	Rosa Graells	Tècnica Salut i S.S.	Aj. Sabadell
2	42	Maria Tortajada	Regidora	Aj. Sant Adrià Besós
1	43	Angels Maestre	Regidor Serv. Socials	Aj. Sant Feliu Llobreg.
2	44	Carme Parent	Responsable Dept. S.S.º	Aj. Sant Feliu Llobreg.
3	45	Rosa Torralbo	Programa Gent Gran	Aj. Sant Feliu Llobreg.
1	46	Paloma Garcia	Coordinadora S. S.	Aj. Sant Just Desvern.
2	47	Blai Fernández	Coordinador Serveis Socials	Aj. Sant Vicents dels Horts
1	48	Jordi Sánchez	Cap Servei	Aj. Sta. Perpetua
3	49	Estrella Rodríguez	Representant Projecte	Aj. Terrassa
1	50	Francesc Frisach	Gerent IMSS	Aj. Terrassa
2	51	Maria Correa	Cap Unitat IMSS	Aj. Terrassa
3	52	Mar Julià		Aj. Tordera
1	53	Anna Gual	Regidora S. Socials	Aj. Vilafranca Penedès
3	54	Susanna Tazaya		As. Amics Gent Gran
2	55	Pilar Nubiola		CARITAS
3	56	Ana Casanovas Torres		Cons. Com. Alt Penedès
3	57	Marta Garcia	Cap de Serveis Socials	Cons. Com. Bages
1	58	Joan Barrios	Coordinador Serv. Socials	Cons. Com. Baix Llob.
1	59	Angels Garcia	Serveis Personals	Cons. Com. Barcelonès
1	60	Emili Mas		Cons. Com. Barcelonès
1	61	Carme Crous	Coord. Àrea S. Socials	Cons. Com. Garraf
1	62	Assumpta Faigueras	Coordinador S. Socials	Cons. Com. Vallès Occid.
3	63	Joaquim Ventura	Coordinador Centres	CREU ROJA
no	64	Mercè Collet		Desenv. Comunitari
3	65	Andreu Obrador		Diputació
2	66	Armand Soler	Cap Servei Acció Social	Diputació
1	67	Carmen Carrascosa	Cap Unitat Tècnica Dona	Diputació
2	68	Conxita Hernández	Cap Secció Administrativa	Diputació
1	69	Etel Paricio		Diputació
2	70	Fernanda Andreu	Cap Unitat Econ. Administr.	Diputació
3	71	Isabel Sierra	Cap Unitat Infància	Diputació
3	72	Jordi Royo	Cap Secció Programes	Diputació
3	73	Ma. Assumpció Pujol	Cap Unitat Prog. Disminució	Diputació
no	74	Maite Arqué	Diputada Serveis Socials	Diputació
2	75	Mercedes Huerta	Cap Unitat Asses. Recur. Hum.	Diputació
3	76	Montse Bové	Cap Secció Cooperació	Diputació
3	77	Núria Garcia	Tècnica Drogues	Diputació
no	78	Núria Palau	Cap Dpt. Prog. Gent Gran	Diputació
1	79	Olga Larrosa	Cap Dep. Territorials	Diputació
3	80	Pere Llovet	Tècnic Drogues	Diputació

3	81	Pilar Cantero	Tècnica Immigració	Diputació
1	82	Ramon Nicolau	Coordinador Serveis Socials	Diputació
3	83	Rosa Romeu	Assessora direcció Àrea S.S.	Diputació
3	84	Marta Llobet	Directora	Esc. Treball Social
2	85	Jordi Tudela	Gerent	Federació APSS
	86	Carles Barba Boada	Director	Fund. Catalana ESPLAI
2	87	Carne Arnau	Coordinadora	Fund. Catalana ESPLAI
1	88	Catalina Parpal	Resp. Seguiment conveni	Fund. Catalana ESPLAI
3	89	Merche García	Respons. Seguiment entitat	Fund. Catalana ESPLAI
2	90	Pilar Mercadé		Fundació PRISBA
2	91	Julia Guillén	Depart. Benestar	Govern Andorrà
1	92	Lourdes Gasset	Depart. Benestar	Govern Andorrà
3	93	Rosa Domènech		INTRESS
3	94	Carles Roig	President	IPPS
1	95	Carne Garriga		IPPS
2	96	Antonio Cenea	Director Centre Curta Estada	Llars Mundet
2	97	Manuel Tauriño	Cap Centre de Dia	Llars Mundet
3	98	Montse Colominas	Cap Dept. Gent Gran	Llars Mundet
2	99	Núria Salamé	Directora Resp. Gent Gran	Llars Mundet
2	100	Pilar Córdoba	Gerent Centres Atenció Social	Llars Mundet
2	101	Teresa Torras	Directora direcció Administració	Llars Mundet
1	102	Marina Geli	Diputada	Parlament Catalunya
2	103	Guillermo Mora		PROMOCIONS
1	104	Rosa Barenys	Diputada	PSC – C/ Nicaragua
2	105	Francesc Hernández	Cap Departament	SPOTT
3	106	Joan Costa		Universitat Barcelona
2	107	Manel Barbero	Professor	Universitat Barcelona
no	108	Raimon Bonal		Universitat Barcelona
2	109	Toni Vilà	Professor	Universitat Barcelona
2	110	Glòria Rubiol		



Diputació
de Barcelona

RR/cg

Benvolguda / benvolgut;

De nou ens posem en contacte per informar-vos que ens complau trametre-us adjunt, les conclusions de les Jornades – 20 anys de Serveis Socials als ajuntaments democràtics – les polítiques locals de benestar social en el canvi de mil·lenni – celebrades del 17 al 19 de març d'enguany a la ciutat de Badalona.

Encara que més endavant hi ha voluntat de publicar tot el contingut de les aportacions, treballs, reflexions, que varen conformar les jornades, entenem com positiu en aquests moments, el oferir-vos als polítics i professionals aquest breu recull de conclusions relacionades i sorgides dels temes tractats, que poden ésser d'utilitat per plantejar canvis estratègics cara a la nova legislatura. Agraïm molt sincerament a tots els participants que amb esforç i treball han fet possible les esmentades conclusions.

Estem a la vostra disposició per facilitar-vos més informació si us és necessària.

Ben cordialment,

Barcelona, 9 abril de 1999

FITXA DE VALORACIÓ

JORNADES "20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

Conferenciant - Ponents - Moderadors	CONTINGUTS DE LES PONÈNCIES	VALORACIÓ					VALORACIÓ		
		Total Respostes: 88					%		
		ALT	MIG	BAIX	NS/NC		ALT	MIG	BAIX
Joan Subirats	Conferència inaugural: "Les polítiques de benestar social en el marc de l'acció municipal"	75	5	0	8		94%	6%	0%
Ramon Nicolau	"Els serveis socials en 20 anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya"	32	44	2	10		41%	56%	3%
Maite Arqué	"El passat i el present de les polítiques locals de benestar social"	27	42	10	9		34%	53%	13%
Joan Aguado, Montserrat Tura, Eduard Palleja, Enric Sopena	"El futur de les polítiques de benestar social en l'àmbit local, el punt de vista dels alcaldes"	9	47	17	15		13%	64%	23%
Agustí Contijoch, Margarita Riviere, Víctor Alegret, Alfredo Vela, Manuela de Madre	"L'acció municipal de benestar social vista des d'altres àmbits i institucions"	14	30	30	14		18%	41%	41%
Joan Majó, Manuel Mas	"Els grans reptes de les polítiques socials locals"	38	7	3	40		79%	15%	6%
Koldo Echeburria, Pia Bosch, Jesús Mª Canga	"El paper dels municipis en les polítiques de benestar social del segle XX: acció local en la societat global"	26	7	0	55		79%	21%	0%
Mercè Sala, Toni Bruel, Antonio Pedrero	"Els recursos humans: gent treballant amb la gent"	18	6	0	64		75%	25%	0%
Xavier Mendoza, Albert Serra	"El futur de la gestió dels serveis de benestar: què, com i amb qui"	24	6	0	58		80%	20%	0%
- Josep Mª Roig	"Canvis socials: noves necessitats, nous agents, nous reptes"	6	19	9	54		18%	56%	26%
Faustino Miguélez, Joan Armengué, Paquitoria Florach	"La societat civil: l'organització de la solidaritat"	6	7	2	73		40%	47%	13%
Rafael Grasa, Jordi Porta, Dolors Renau	"Màrqueting i comunicacions dels serveis de benestar social"	32	6	0	50		84%	16%	0%
Jordi Alavedrà, Toni Puig, Antoni Serratosa	"Presentació de les conclusions dels grups de treball: identificació de les idees força i les propostes de futur"	6	37	10	35		11%	70%	19%
- José Vicente Muñoz	"Polítiques socials locals en la societat global"	51	15	4	18		73%	21%	6%
Eduardo Haro Tegen, Eulàlia Vintro	"El futur de les polítiques locals de benestar social segons les diferents formacions polítiques"	17	33	3	35		32%	62%	6%
Joan Bosch - PI, Rosa Bruguera - CDC, Marina Geli - PSC, Dolors Llorens - UDC, Imma Mayol - IC-V, Joan Ridaó - ERC									

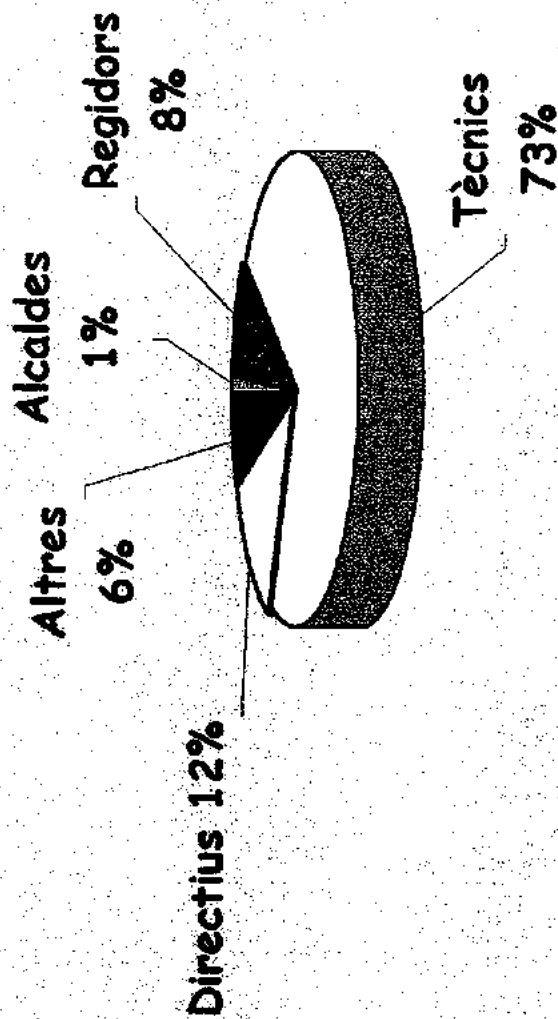
* Els percentatges estan calculats sobre el total de respostes, sense contabilitzar les persones que no contesten

JORNADES

"20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

Badalona, 16, 17 i 18 de març de 1999

CÀRREC

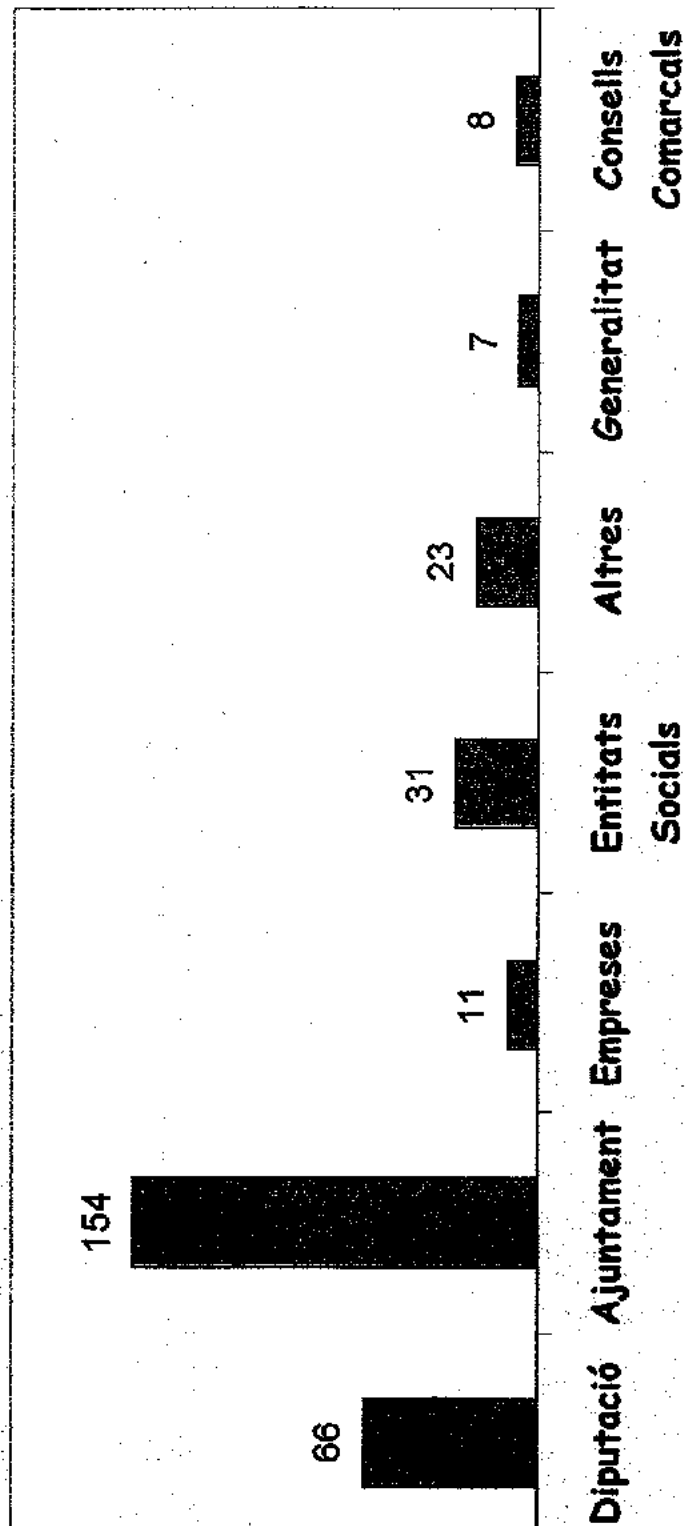


JORNADES

"20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

Badalona, 16, 17 i 18 de març de 1999

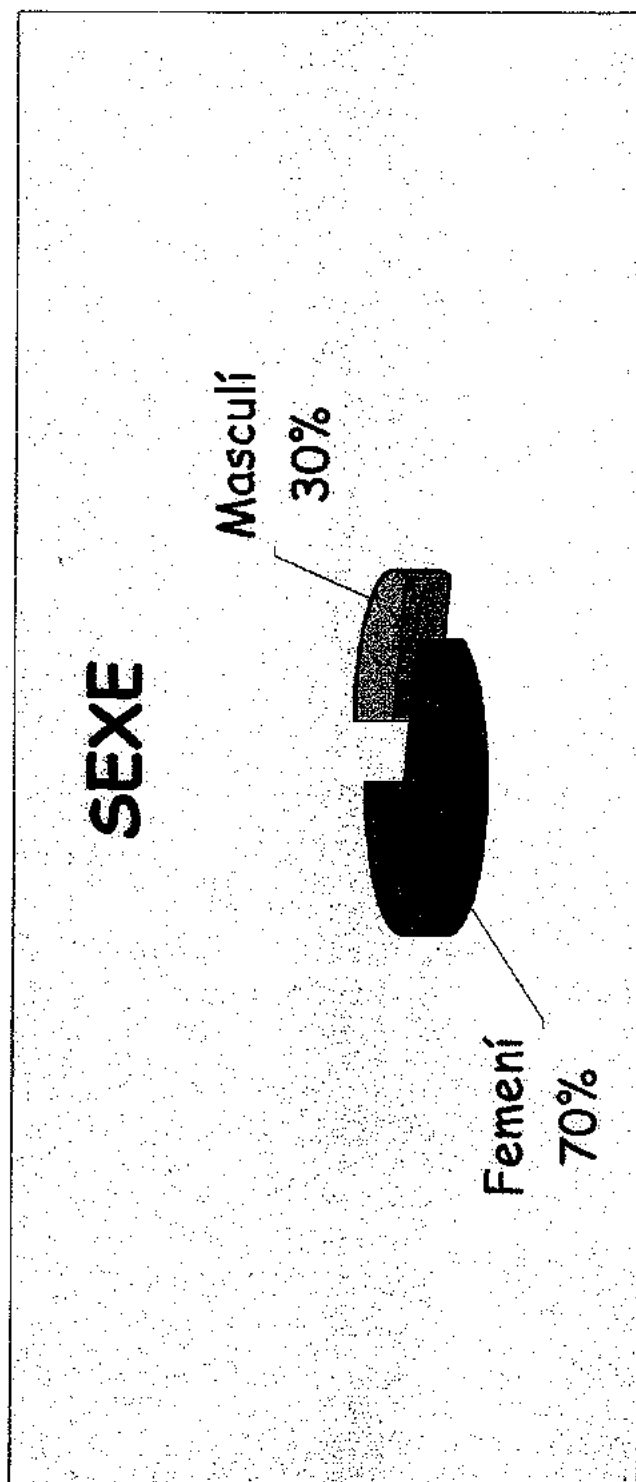
ORGANITZACIÓ/ ADMINISTRACIÓ



JORNADES

"20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

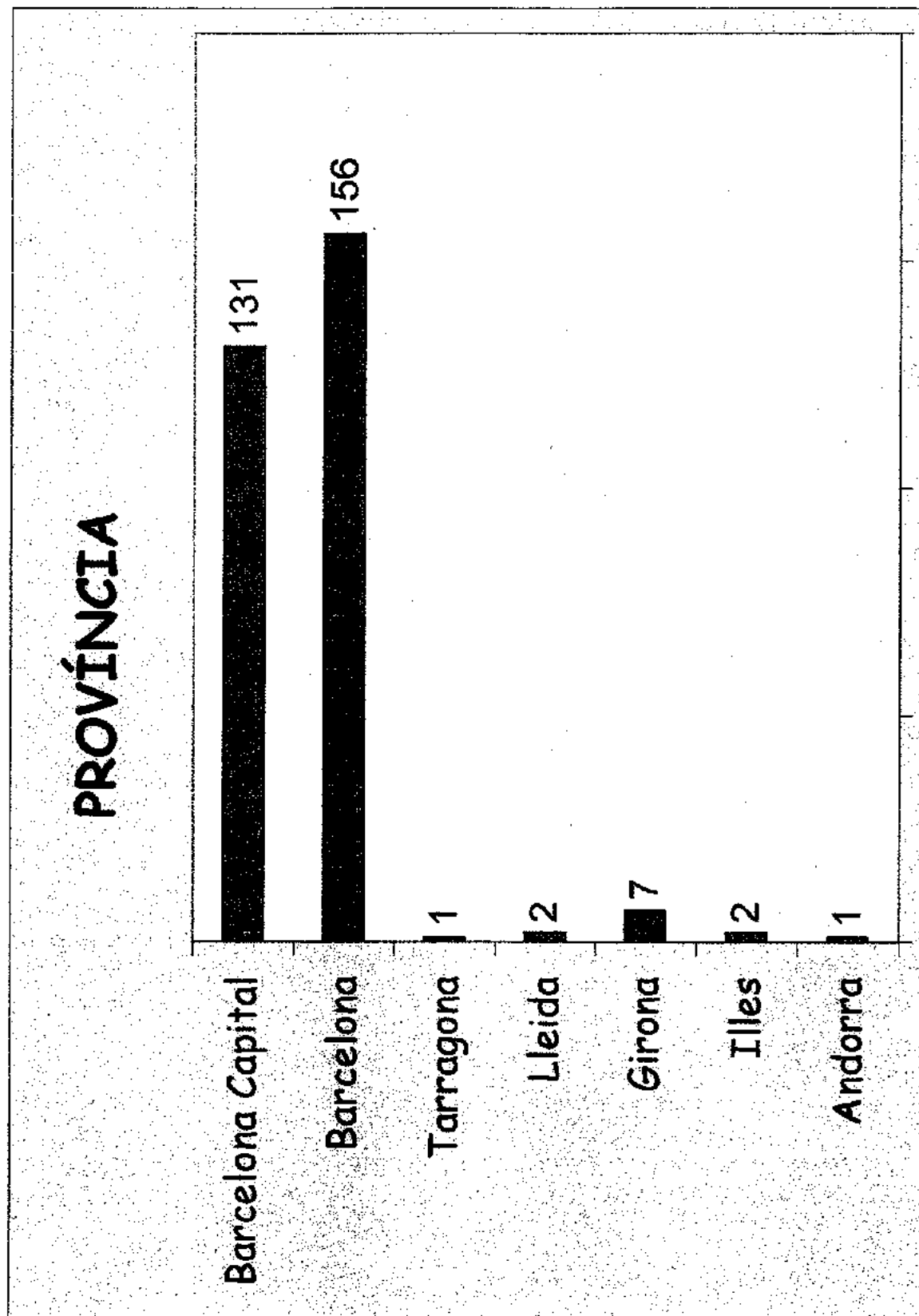
Badalona, 16, 17 i 18 de març de 1999



JORNADES

"20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

Badalona, 16, 17 i 18 de març de 1999





**Diputació
de Barcelona**

JORNADES "20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS"

CONCLUSIONS I LÍNIES FUTURES DE TREBALL

Badalona, 17, 18 i 19 de març de 1999



**Diputació
de Barcelona**

Índex:

- 1. Noves necessitats i nous reptes**
- 2. Propostes entorn les polítiques de benestar local:**
 - 2.1. propostes a curt termini**
 - 2.2. propostes a mig termini**
- 3. Propostes en l'àmbit de la gestió**
- 4. Propostes en l'àmbit de la formació, la recerca i la innovació en l'àmbit de les polítiques locals de benestar.**
- 5. Un decàleg per una nova relació amb la societat civil**



**Diputació
de Barcelona**

1. NOVES NECESSITATS, NOUS REPTES

- ⇒ Tota la societat, i especialment el món local i els municipis, està en un moment de canvi i transformació que requereix un esforç de tothom per estar a l'alçada dels reptes que cal afrontar. Aquests canvis tot i que són de caràcter global, tenen un fort impacte en els individus i en determinats col·lectius de la societat que s'adrecen sovint a l'administració més propera, els ajuntaments, per resoldre les seves necessitats.
- ⇒ Les noves necessitats emergents es refereixen més a aspectes de qualitat de vida dels ciutadans, que a la necessitat de consum material de bens essencials. Aquestes noves necessitats afecten a les esferes següents:
- ✓ Necessitats entorn l'ús del temps, treball i al temps de lleure.
 - ✓ Necessitats entorn a la qualitat de vida: evitar l'aïllament, la soledat.
 - ✓ Necessitats entorn a l'hàbitat i l'entorn.
- ⇒ Això també implica per tothom un canvi cultural progressiu, ja que cal formar a la gent tant en la mentalitat emprenedora (que sàpiga aprofitar les oportunitats), com en l'educació per la solidaritat (que fomenti la integració dels exclosos), com en la flexibilització de l'entorn comunitari.



Diputació
de Barcelona

- ⇒ En aquest nou entorn, l'estat del benestar deixa de ser una xarxa d'atenció de les situacions de necessitat sigui quina sigui el seu origen i circumstàncies, per passat a ser una xarxa de seguretat que possibilita la garantia de mínims de qualitat de vida a totes les persones, però que també demana a aquestes que assumeixin riscos i responsabilitats.
- ⇒ La necessitat emergent i real no és sols el col·lectiu d'exclusos que podem identificar i al que hi adreçem polítiques i recursos, si no el col·lectiu intermedi, el que està en risc d'exclusió, per exemple, **els joves** que són el paradigma de la **incertesa** laboral, social cultural i de pertinença a un col·lectiu, així com les dificultats que es generen **pel fracàs del sistema educatiu** i per la no incorporació als nous aprenentatges, noves tecnologies i els nous sistemes d'informació.
- ⇒ El plantejament de "noves necessitats" corre el risc d'ésser etnocèntric per que es refereix als països centrals (50 d'un total de 200 països al món) i cal seguir tenint en compte que la majoria de països encara no tenen cobertes les necessitats bàsiques.
- ⇒ El repte de futur dels ajuntaments és aconseguir un model estratègic de polítiques de benestar social que tinguin la participació real com a eix, i que integri a tots els protagonistes i agents en el territori: la ciutadania, la societat civil, els professionals i els polítics. Cal que els municipis assumeixin aquest repte i l'instrumentalitzin mitjançant acords i pactes locals entre els diferents agents que actuen al seu territori, especialment del sector no lucratiu.



**Diputació
de Barcelona**

- ⇒ Cal fer realitat i demostrar permanentment que l'escenari idoni per dur a terme les polítiques de benestar social és l'àmbit local, tant per detectar necessitats, com per dissenyar i executar programes i serveis. Tanmateix l'àmbit local ha d'assegurar l'eficàcia en el control de qualitat i la garantia d'accés als serveis per part de tots els ciutadans.

- ⇒ En l'acció local i especialment en l'àmbit dels serveis de benestar, la política ha de prevaler sobre els criteris de mercat i exclusivament economicistes. Cada vegada més, els serveis de benestar tenen una creixent component i importància econòmica, però són a la vegada un instrument potencial per tal d'esdevenir un veritable motor del desenvolupament local com a creadors d'ocupació, i de teixit associatiu i de millora de serveis de proximitat a la persona.



Diputació
de Barcelona

2. Propostes entorn les polítiques locals de benestar social.

2.1 Propostes polítiques a curt termini:

⇒ Els reptes de les administracions locals en les polítiques de benestar són els que s'identifiquen en un document preparat per la Federació de Municipis de Catalunya que es presentarà el 7 d'abril al Parlament, producte del debat de diferents grups de treball i que la Diputació de Barcelona fa seu. Son els següents:

- ✓ El paper clau dels ajuntaments no està regulat en l'actual sistema de serveis socials a Catalunya, en tant no queden clares a la legislació les seves competències ni el seu finançament.
- ✓ Encara no estan garantides les prestacions bàsiques a la xarxa de serveis socials d'atenció primària a Catalunya, que inclouen tots els serveis, equipaments i recursos que es presten, amb, per i des de la comunitat.
- ✓ En el futur més immediat caldria l'elaborar una nova llei de serveis socials que definís a quins serveis tenen drets els ciutadans i quines administracions tenen la competència de desenvolupar-los.



**Diputació
de Barcelona**

- ✓ Cal urgentment l'aplicació efectiva del mapa de serveis socials i que aquest respongui a un estudi real de necessitats socials i que diferenciï els serveis públics, concertats i privats.
- ✓ El III PAS va ser aprovat sense l'acord de cap partit polític de l'oposició i les esmenes presentades van ser recolzades per entitats i per l'Associació de Municipis de Catalunya. Només ha ordenat els serveis ja existents i ha desenvolupat normatives que tampoc la conselleria aconsegueix. Els serveis nous que planteja no han estat posats en marxa ni dotats.
- ✓ Cal accentuar la necessitat d'aplicar el principi de subsidiarietat a tot el benestar social. Calen traspassos en benestar social, educació i salut des de la Generalitat als Ajuntaments (competències i finançament).
- ✓ Aclarir la distribució de competències entre les diferents administracions i garantir la suficiència dels recursos són condicions necessàries (però no suficients) per avançar en la garantia dels drets socials a tots els ciutadans i ciutadanes (responsabilitat pública).
- ✓ Hem de tenir present els principis d'igualtat i d'equitat. La universalitat és molt important, però el principi que ha de guiar la nostra acció ha d'ésser la millora de la igualtat d'oportunitats.
- ✓ Els "serveis de proximitat" ajuden a apropar les necessitats dels ciutadans amb l'administració local i els recursos socials de la pròpia comunitat. L'Administració ha de garantir la qualitat, l'accés, i el model encara que la gestió sigui delegada.



**Diputació
de Barcelona**

- ✓ El repte és lluitar contra la precarietat laboral del sector, el baix nivell de qualitat assistencial, i la discriminació per raó de gènere. S'ha d'aconseguir que tingui el mateix estatus que el que té el treball productiu.

2.2 Propostes polítiques a curt/mig termini:

- ⇒ Cal construir un discurs estratègic i proactiu en la gestió dels serveis de benestar en l'acció local de govern.
- ⇒ Cal potenciar el rol de lideratge comunitari de l'administració local i la seva capacitat de mobilització dels recursos no materials mitjançant la corresponsabilitat dels ciutadans i de la societat civil en els problemes que els hi són comuns. Cal exercir decididament aquestes capacitats dinamitzadores.
- ⇒ En el moment actual els ajuntaments han de centrar la seva actuació en benestar social a partir de la definició dels seus objectius i prioritats polítiques mitjançant instruments de planificació estratègica (Pla Municipal de Benestar Social) i en especial de la seva capacitat d'utilització i rendibilitat de recursos interns (coordinació de serveis, integrats i transversals).
- ⇒ L'administració local ha de definir la seva missió en l'àmbit de les polítiques de benestar i planificar les accions, així com controlar-les i avaluar-les. Aquestes funcions no són externalitzables. En canvi sí ho poden ser la gestió dels serveis, la seva prestació directa als ciutadans, o la dotació dels serveis de suport que és necessitin.



**Diputació
de Barcelona**

- ⇒ Hi ha d'haver un procés de redefinició i focalització de quins serveis donem com administració local i a qui: cal garantir a tothom l'accés als serveis i establir les condicions del mateix.
- ⇒ Cal treballar i pensar en les necessitats creixents a mig termini; així, és necessari la elaboració d'un pla director d'equipaments locals de serveis socials pel període 2000-2010 i estratègies compartides públic privat per a la seva aplicació.
- ⇒ És molt important avançar de manera participada (polítics, directius, tècnics, ONGs i ciutadans en general) en el procés de planificació estratègica i canvi organitzacional (modernització) dels serveis socials i personals locals.



**Diputació
de Barcelona**

3. Propostes en l'àmbit de la gestió

- ⇒ Cal un canvi en la cultura organitzativa i de gestió dels serveis de benestar social públics. Necessitem sistemes potents d'informació per conèixer correctament les necessitats canviants de la població, i per monitoritzar l'efecte de les nostres actuacions. Calen habilitats i l'aplicació de noves tècniques i instruments per poder assumir les funcions professionals innovadores derivades de la prestació directa dels serveis.
- ⇒ Cal la revisió del model organitzatiu dels serveis de benestar social: diferenciant les competències nuclears (el que són espais de responsabilitat pública) de la gestió directa o la gestió externalitzada.
- ⇒ Cal invertir i aprofundir en el model i tècniques de gestió i en la relació públic/privat.
- ⇒ Cal incorporar i rendabilitzar el sistema d'informació a la gestió i a la presa de decisions: cal establir protocols d'intervenció dintre del sistema de benestar social i dintre del subsistema de serveis socials.
- ⇒ Es necessari d'establir una planificació estratègica que incorpori l'àmbit dels recursos humans.
- ⇒ A partir del pla estratègic l'organització ha d'orientar els objectius: totes les persones implicades en l'organització han de saber on són, perquè hi són i el que han de fer. Això comportarà una més gran motivació pel seu treball.



**Diputació
de Barcelona**

- ⇒ La direcció dels recursos humans és important que s'adeqüi a l'objectiu principal que és el servei a les persones. La satisfacció del treballador transmet satisfacció al ciutadà. El servei un cop realitzat, no es pot canviar, en conseqüència, la qualitat ha de ser total.
- ⇒ Cal la descentralització dels recursos humans, lligat a un sistema de direcció per objectius. Els objectius cal que siguin concrets, clars i decisius han de ser pocs, mesurables i avaluables. Els objectius han de ser assumits per tota l'organització i estimuladors per l'acció.
- ⇒ S'han d'incorporar noves professions a l'àmbit dels serveis de benestar que incorporin nou valor afegit, noves habilitats i noves tècniques al sector, com ara professionals d'enginyeria, informàtica, etc.
- ⇒ Cal aprofundir i avançar en un sistema de retribucions per objectius, això afavoreix la responsabilitat i incrementa la motivació.
- ⇒ Cal Introduir i planificar estratègies de comunicació que contemplin mecanismes de seguiment, control i avaluació dels resultats
- ⇒ En l'àmbit dels serveis de benestar comunicar vol dir assumir riscos que cal enfrontar
- ⇒ Cal ser capaços de crear valor i qualitat en la gestió diària dels serveis de benestar.



**Diputació
de Barcelona**

4. Propostes en l'àmbit de la formació, recerca i la innovació de les polítiques socials locals de benestar.

- ⇒ Cal establir polítiques de formació permanent en els àmbits de la gestió. Els recursos humans dels serveis socials reben formació tècnica però no en el camp de la gestió.
- ⇒ Cal també la formació dels professionals en la negociació, la direcció de recursos humans i també en les noves tecnologies.
- ⇒ Cal potenciar la formació en l'àmbit de la comunicació, tant interna com externa, així com la professionalització de la comunicació
- ⇒ Cal formar als professionals dels serveis socials en les tècniques de gestió de serveis i en el treball en equip i en la interdisciplinarietat.
- ⇒ Cal crear espais d'innovació i recerca en la gestió i en les tècniques d'intervenció social.
- ⇒ Cal invertir i establir un programa d'innovació i d'aplicació de les noves tecnologies a la gestió i a la prestació de serveis socials.



**Diputació
de Barcelona**

- ⇒ Cal fomentar l'aplicació d'experiències innovadores en els municipis i accions pilot de participació i col.laboració amb la societat civil
- ⇒ Cal fomentar accions pilot orientades a la generació d'ocupació mitjançant serveis de proximitat, especialment idonis en l'àmbit local.



**Diputació
de Barcelona**

5. UN DECÀLEG PER UNA NOVA RELACIÓ AMB LA SOCIETAT CIVIL.

- ⇒ Cal fomentar més estat i més societat civil: la societat civil no és el mercat pur i dur, i defensa valors que des de les administracions local cal potenciar i fomentar.
- ⇒ Cal establir un nou pacte entre l'administració local i la societat civil, que permeti autoregular les seves relacions, a partir del decàleg següent:
 - ✓ Cal saber identificar i diferenciar el que pot fer millor cadascú i respectar-se mútuament les seves l'especificitats.
 - ✓ Cal aplicar el principi de subsidiarietat, col·laboració i confrontació com a part de la governació.
 - ✓ Cal establir instàncies de participació i debat dins les associacions per tal de promoure la seva renovació.
 - ✓ Cal establir pactes entre els ajuntaments i les entitats d'iniciativa social, transparents i públics, a partir d'objectius sotmesos a l'escrutini de la ciutadania.
 - ✓ Cal aplicar en l'àmbit local fórmules de descentralització, desconcentració i devolució a la societat.



**Diputació
de Barcelona**

- ✓ Les administracions locals han d'entendre les ONGs com a organitzacions cíviques que tenen funcions de representació, de participació i de dinamització social, no només com a gestors i prestadors de serveis públics.
- ✓ Cal millorar els mecanismes de finançament de la societat civil, ja que la seva dependència de les administracions públiques qüestiona la seva capacitat crítica.
- ✓ Les organitzacions socials han de retre comptes públicament tant dels resultats de la seva acció com de la seva gestió econòmica.
- ✓ Els ajuntaments han d'assumir que reforçar la societat civil vol dir incrementar la seva capacitat d'expressar les seves demandes i de compartir la pressa de decisions.
- ✓ Cal establir mecanismes d'avaluació de l'eficàcia i balanç social de les organitzacions.



Diputació
de Barcelona

RR/cg

Benvolguda / benvolgut,

Com ja queda palès en la presentació de l'adjunt document, ens plau posar a l'abast dels que vàreu participar i també pels que no vàreu poder assistir, la recopilació de les dues activitats —seminari i jornades— que de manera successiva i complementària es van realitzar al gener i març de 1999, sobre **Les polítiques locals de benestar social en el canvi de mil·lenni**.

És un fet el que ja estem avançats en el nou mandat, però creiem que amb el suport de la lectura dels treballs de la publicació que us enviem, pot orientar i accentuar més —si s'escau— propostes de polítiques socials de benestar, més progressistes, més democràtiques, més efectives per la participació ciutadana per, lògicament, ésser emprades en els programes i projectes dels ajuntaments i les entitats socials.

Ben cordialment,

Barcelona, febrer de 2000

1129

BADALONA, DEL 17 AL 19 DE MARÇ DE 1999



JORNADES

20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS
ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS

*Les polítiques locals de benestar social
en el canvi de mil·lenni*

**DOCUMENTACIÓ I CONCLUSIONS
SEMINARI BARCELONA GENER 1999
I JORNADES BADALONA MARÇ 1999**



DOCUMENTACIÓ I CONCLUSIONS
SEMINARI DE BARCELONA, GENER DE 1999
I JORNADES DE BADALONA, MARÇ DE 1999

DOCUMENTS DEL SEMINARI BARCELONA, GENER DEL 1999

PRESENTACIÓ

El present document és part del material del treball obtingut en el Seminari: **Passat i present de les polítiques locals de Benestar Social: Una revisió crítica per encarar el futur** - gener 1999 -, i en les Jornades: **20 ANYS DE SERVEIS SOCIALS ALS AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS – les polítiques locals de benestar social en el canvi de mil·lenni**, celebrades el març 1999, a la ciutat de Badalona.

Volem complir d'aquesta manera amb el compromís adquirit de recopilar els documents aportats per conferenciants i els sorgits del treball de reflexió, pensament i voluntats dels participants a les dues trobades.

Ara tenim a la mà, un text que ens pot servir a polítics i tècnics, com base per a noves planificacions. La contribució informativa dels continguts és rigorosa, de molt interès i de proximitat humana. Sabem que no és tasca fàcil, però volem encoratjar a que conjuntament puguem aconseguir aquest embat mitjançant un treball ferm, encarat cap el gran repte d'assolir unes polítiques locals de benestar social pel nou mil·lenni.

És a partir de canvis estratègics – sempre incorporant la participació de tots els sectors socials -, com podrem crear i articular un model innovador de praxi política i administrativa local, per avançar en l'equilibri del sistema de serveis socials i en la millora de la qualitat de vida de la ciutadania. Tot plegat ho creiem necessari i sens dubte, serà benvingut.

Desembre 1999

Immaculada Moraleda i Pérez

Diputada-Presidenta de l'Àrea de Serveis Socials

Índex

PRESENTACIÓ.....	3
Il·lma. Sra. Immaculada Moraleda – Diputada – Presidenta de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona.	
INTRODUCCIÓ	6
Projecció mecenatge social	
DOCUMENTS SEMINARI BARCELONA 1999	
SERVEIS SOCIALS EN 20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS A CATALUNYA	9
Antoni Vilà – Amadeu Mora – J. Manel Barbero – Ramon Nicolau.	
EL TERCER SECTOR.....	53
Pilar Malla	
LES POLÍTIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL.....	64
Joan Subirats	
UNA DIAGNOSI DE LES PRINCIPALS LÍNIES EVOLUTI- VES DE LES POLÍTIQUES LOCALS DEL BENESTAR SO- CIAL.....	72
Ricard Gomà	
RESULTATS DE L'ENQUESTA SOBRE CONTINGUTS DEL SE- MINARI.....	86
Equip Organitzador	
DOCUMENTS JORNADES BADALONA –MARÇ 1999	
EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL DEL SIGLO XXI : ACCIÓN LOCAL EN LA SOCIEDAD GLOBAL.....	89
Koldo Echevarria	
ELS RECURSOS HUMANS.....	111
Mercè Sala	
EL FUTUR DE LA GESTIÓ DELS SERVEIS DE BENES- TAR LOCALS, QUÈ, COM I AMB QUI.....	115
Xavier Mendoza	
CAMBIOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE BIENESTAR. LAS NECESIDADES QUE REQUERIRÁN NUEVAS PO- LÍTICAS DE BIENESTAR BASADAS EN UN NUEVO	

DESARROLLO LOCAL.....	122
Faustino Miguélez	
LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLI- DARITAT.....	138
Rafael Grasa	
CONCLUSIONS I LÍNIES FUTURES DE TREBALL.....	143
Equip organitzador	

Introducció

En el marc de les activitats de la Diputació de Barcelona per celebrar els **20 anys d'Ajuntaments democràtics a Catalunya**, l'Àrea de Serveis Socials va convocar durant el primer trimestre del 1999 dues Jornades de reflexió que permetessin fer un balanç dels serveis socials municipals durant aquest període i analitzar-ne les reptes de futur.

Tenint en compte, aquests objectius es va considerar que calia fer aquesta reflexió a partir del balanç de la trajectòria realitzada pels municipis durant aquest període de vint anys, però a la vegada plantejant un debat i una reflexió sobre les perspectives i reptes de futur de les polítiques locals de benestar social en aquest fi de mil·lenni.

La coherència amb el mateix objectiu de les dues Jornades suposava l'ús d'una metodologia de treball, participativa i dinàmica, que permetés obrir aquest espai de reflexió als ajuntaments, a experts i a entitats socials. Per fer-ho viable amb aquests objectius es va dur a terme en dues etapes i amb dos nivells de participació.

1. Seminari: Passat i Present de les Polítiques de Benestar Social. Una Revisió Crítica per Encarar el Futur

Per tal d'encetar l'anàlisi i la reflexió crítica a l'entorn **Passat i Present de les Polítiques de Benestar Social**, sota el lema "**Revisió crítica per encara el Futur**" es va celebrar el 21 de gener de 1999 un primer Seminari que va comptar amb la participació de 100 persones, representants polítics i tècnics dels Ajuntaments, representants de les entitats d'iniciativa social i experts de l'àmbit dels serveis socials.

El seu treball en sessions plenàries i en ponències específiques, va permetre fer una avaluació de les polítiques socials locals, en quins aspectes s'havien realitzat avenços, però també on hi havia hagut mancances, i es van identificar els principals reptes pel futur dels municipis en aquest àmbit.

El Seminari va tenir com aportació central la presentació de l'estudi **ELS SERVEIS SOCIALS EN 20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS A CATALUNYA** realitzat per la Universitat de Girona i del que són autors A. Vilà, A. Mora, J.M. Barbero i R. Nicolau.

Posteriorment, el Seminari es va desenvolupar en tres ponències simultànies:

- **Les polítiques locals de benestar social** a càrrec de Joan Subirats de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- **Una diagnosi de les principals línies evolutives de les polítiques locals de benestar social** a càrrec de Ricard Gomà de la Universitat Autònoma de Barcelona.

- **El tercer sector** a càrrec de Pilar Malla, experta en voluntariat social.

Les reflexions fetes en el marc d'aquest Seminari van permetre per conèixer les necessitats, interessos i tendències en l'àmbit de les polítiques socials municipals, i van servir de pauta en l'elaboració del Programa i dels continguts a tractar en les Jornades que es van celebrar posteriorment del 17 al 19 de març. S'adjunten tanmateix la síntesi de les valoracions realitzades.

2. JORNADES SOBRE LES POLÍTIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL EN EL CANVI DE MIL·LENNI

Aquestes jornades es van celebrar a Badalona del 17 al 19 de març de 1999, i tenien com objectius contribuir a enfortir el paper de les polítiques de benestar social en l'àmbit local, així com involucrar-hi a polítics i societat civil.

L'estructura de les Jornades va ser en actes en plenari que van ser:

- ✓ En primer lloc, es van presentar les síntesis i conclusions del **Seminari Passat i Present de les Polítiques de Benestar Social. Una Revisió Crítica per Encarar el Futur.**
- ✓ Amb l'objectiu de complementar aquesta visió interna, es van fer tres taules rodones:
 - ⇒ La primera taula rodona va anar a càrrec d'Alcaldes de municipis de característiques diverses sobre la seva visió de l'acció social i els obstacles pel seu desenvolupament en els municipis.
 - ⇒ La segona va comptar amb la presència de representats de diferents entitats i institucions sovint allunyades a les dinàmiques internes de les polítiques de serveis de benestar, i tenien com a objectiu conèixer també el punt de vista des de la perspectiva empresarial, judicial, dels usuaris, i dels mitjans de comunicació.
 - ⇒ Finalment, el darrer dia es va comptar amb una taula rodona de representants dels partits polítics per contrastar el plantejament del futur de les polítiques de serveis de benestar social en l'àmbit local des de les diferents opcions polítiques.

El segon dia de les Jornades el treball dels participants es va realitzar en ponències especialitzades, el que va permetre una major participació, al tractar-se de grups més reduïts i especialitzats poden escollir els assistents les ponències en què volien participar.

Així mateix, totes les exposicions teòriques dels conferenciants comptaven amb la rèplica d'un segon ponent vinculat a la gestió municipal, amb l'objectiu de fomentar el debat i contrastar els continguts i propostes teòriques amb les limitacions de la pràctica quotidiana i així avançar en propostes i mesures que es poguessin incorporar en les conclusions finals.

Les temàtiques i ponents de la segona jornada van ser els següents:

- **EL PAPER DELS MUNICIPIS EN LES POLÍTIQUES DE BENESTAR SOCIAL DEL SEGLE XXI: ACCIÓ LOCAL EN LA SOCIETAT GLOBAL** per Koldo Echebarría de ESADE i com a replicant Pia Bosch regidora de Serveis Socials de l'Ajuntament de Girona.
- **ELS RECURSOS HUMANS: GENT TREBALLANT AMB LA GENT** per Mercè Sala de la Fundació de la Universitat Politècnica de Catalunya i com a replicant Antoni Bruel Coordinador General de la Creu Roja Espanyola.
- **EL FUTUR DE LA GESTIÓ DELS SERVEIS DE BENESTAR QUE, COM I AMB QUI** per Xavier Mendoza de ESADE i com a replicant Albert Serra, Gerent de l'Àrea de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona.
- **CANVIS SOCIALS NOVES NECESSITATS, NOUS AGENTS, NOUS REPTES** per Faustino Miguelez de la Universitat Autònoma de Barcelona i com a replicant Joan Armengué Alcalde de Figueres
- **LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT** per Rafael Grasa de la Universitat Autònoma de Barcelona i com a replicant Jordi Porta de la Fundació Jaume Bofill.
- **MÀRQUETING I COMUNICACIÓ DELS SERVEIS DE BENESTAR SOCIAL** per Jordi Alavedra, Director General de Bassat, Ogilvy & Mather i com a replicant Toni Puig, Director de l'Agència Municipal d'Associacions de l'Ajuntament de Barcelona.

La identificació de les idees força en cada una de les ponències i les propostes a implementar-les en els diferents municipis, segons les seves característiques, van ser l'eix conductor de les conclusions que va elaborar cada grup i que van ser presentades el darrer dia en sessió plenària, com a resultat del treball d'aquests 3 dies i que es recullen al final d'aquesta publicació.

Celebrem com entitat col·laboradora de l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona i organitzadora d'aquestes Jornades la publicació i difusió d'aquests materials i confiem en què serà d'utilitat per a tothom recordar i aprofundir idees i reflexionar les propostes per tal de què els municipis assoleixin els reptes del nou mil·lenni.

Estem segurs que l'Àrea de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona vetllarà i promourà dins les seves competències com administració de segon nivell al servei de l'acció municipal el compliment de les propostes d'actuacions que es van proposar.

PROJECCIÓ MECENATGE SOCIAL

ELS SERVEIS SOCIALS EN 20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS A CATALUNYA.

AUTORS:

- **ANTONI VILÀ, aspectes legals i institucionals.**
- **AMADEU MORA, aspectes de la intervenció política i tècnica.**
- **J. MANEL BARBERO, aspectes sobre el discurs del Treball Social.**
- **RAMON NICOLAU, aspectes sobre indicadors quantitatius.**

Girona, novembre de 1998.

20 ANYS D'AJUNTAMENTS DEMOCRÀTICS:

ASPECTES LEGALS I INSTITUCIONALS

1. INTRODUCCIÓ: ASPECTES CONCEPTUALS.

Per parlar del que han estat les dues darreres dècades dels serveis socials municipals cal d'entrada dissipar qualsevol dubte sobre l'àmbit d'aquesta matèria que segurament per tractar-se d'un camp nou o pel caràcter residual que hom li atorga està envoltat de confusions i ambigüitats. Des del punt de vista tècnic, podem dir que l'àmbit dels *serveis socials* i l'*acció social*¹ forma part del "sector de serveis" i es pot definir com el *conjunt d'activitats d'ajuda humana, tècnica i àdhuc material, que és particularment, encara que no exclusivament, demandada per col·lectius demogràfics o categories socials diferenciades: família, infància, vells, gent amb discapacitat, toxicòmans, emigrants, etc.* En aquesta conceptualització s'han de puntualitzar dos aspectes: a) no abracen tota l'*atenció social* que demanden aquests col·lectius, ja que no consumeixen només acció social o serveis socials, sinó també serveis de sanitat, educació, protecció de l'ocupació, manteniment de rendes o habitatge; b) els serveis socials no tenen només a aquests col·lectius com a usuaris potencials, sinó que s'ofereixen a tota la població (Casado, D. 1994:1745 i 1746). Des del punt de vista legal, la Constitució no defineix aquest àmbit i només fa una referència als *serveis socials* (art. 50 al tractar de la tercera edat) i una altra a l'*assistència social* com a possible competència autonòmica (art. 148.1.20 CE) però sense assenyalar el seu contingut. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya es limita a establir la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria d'*assistència social*. Per això, fins a la Llei de serveis socials no disposem d'una definició legal d'aquest àmbit, com les *"...activitats organitzades que, mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats, s'orienta 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, disminucions físiques, psíquiques i sensorials, problemes familiars o marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari"* (art. 4 del D-L. (17/1994). Es tracta d'una descripció del contingut, que s'ajusta a les nocions tècniques, però que caldria complementar amb altres elements i objectius que els envolten i qualifiquen: a) reconeixen el dret, però sense mecanismes de garantia ni concreció de finançament; b) constitueixen un sistema de "responsabilitat pública", que precisen d'una gestió coordinada; c) s'adrecen a afavorir el desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat; d) promouen la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació; e) persegueix la integració de tots els ciutadans; e) afavoreixen la solidaritat i la participació ciutadana (art. 1 del D-L. (17/1994).

¹ Utilitzen inicialment aquestes dues expressions de l'àmbit (*serveis socials* i *acció social*, de procedència anglosaxona i francesa, respectivament) que són les emprades a les lleis autonòmiques sobre la matèria. És difícil separar-les clarament i àdhuc sovint s'utilitzen com a sinònims. En el successiu parlarem bàsicament de serveis socials que és el terme que es fa servir habitualment a Catalunya.

2. UNA REVISIÓ CRONOLÒGICA.

Per tal de presentar una panoràmica dels principals esdeveniments que afecten directament o indirectament els serveis socials locals, s'ha elaborat un quadre que recull l'evolució de les normes més destacades, que figura com annex núm. 1. Hem dividit el tractament d'aquest període en tres parts: la primera, correspon a l'anomenada etapa de la transició, que ens permetrà una aproximació a la realitat del punt de partida; la segona, es refereix la dècada del naixement i consolidació del sistema, que coincideix amb els anys d'adscripció dels serveis socials al sector sanitari; la darrera part, que arriba fins els nostres dies, arrenca amb la creació del Departament de Benestar Social i la inserció dels serveis socials dins aquest nou àmbit i en la que es verifica un canvi del model inicial.

En aquest context de revisió dels 20 anys d'ajuntaments democràtics, aquest treball pretén ser una modesta aportació a la historiografia dels serveis socials municipals i un instrument que contribueixi a la reflexió dels responsables i professionals d'aquest àmbit i a tots els ciutadans en general.

2.1. La situació de partida (1977).

Podem caracteritzar el perfil dels serveis socials al concloure la dictadura pels següents elements: a) coexistència d'inspiracions diverses, com la beneficència, l'assistència social i els serveis socials de la Seguretat Social; b) subordinació de la beneficència i l'assistència social a la resta de serveis de benestar; c) discriminació i l'accés a serveis bàsics entre els beneficiaris i els no beneficiaris de la Seguretat Social; d) manca d'articulació legislativa, dispersió administrativa i orgànica, així com absència de coordinació institucional; e) centralització de les decisions tècniques i pressupostaries; f) inhibició ordenadora del sector públic: oferta no integrada de prestacions i serveis, desequilibris territorials i una manca de coordinació entre programes i actuacions; g) absència de participació; h) modalitats excepcionals de finançament (Generalitat de Catalunya, 1984).

Amb l'inici de la transició s'obren uns anys caracteritzats pel seu dinamisme, creativitat, participació i també per les reivindicacions ciutadanes que, entre d'altres coses, varen contribuir que a la tardor de 1977 es restablís provisionalment la Generalitat de Catalunya i el retorn del President MH. Josep Tarradellas i la posterior formació d'un Govern d'unitat, en què els serveis socials es varen inserir entre les Conselleries de Sanitat i Assistència Social i la de Governació i Administració Local. D'aquesta etapa provenen els "Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials" (Malla, P. i Arenes, J., 1979) elaborats amb gran participació cívica i professional i que mostren un alt nivell d'elaboració tècnica.

Tanmateix, en referir-nos al naixement dels serveis socials catalans, hem de recordar el paper jugat per les aportacions teòriques i pràctiques dels professionals, l'esforç solidari de les entitats d'iniciativa social i el fort compromís dels primers Ajuntaments democràtics. (Nicolau, R. i Vilà, A. 1998). No es poden oblidar aquests antecedents genètics si es vol comprendre i analitzar el desenvolupament dels serveis socials catalans. En quan als municipis, cal remarcar que varen ser conscients de les contribucions que des dels serveis socials es podien fer al nou

sistema social i democràtic com a canal de participació ciutadana, medi per lluitar contra situacions de pobresa i forma d'impulsar la igualtat d'oportunitats (Vilà, A, 1997).

Des del punt de vista polític, hem d'assenyalar també pel seu caràcter pioner la ponència presentada sobre Benestar Social al Congrés del PSC-Reagrupament² a finals de 1977, per ser segurament la primera proposta elaborada i estructurada sobre un sistema integrat de serveis socials, que tractava tant dels aspectes teòrics (p.e. diferenciació entre els serveis socials amplis i específics) com organitzatius (es presenta una estructuració dels serveis per àmbits i es dissenya un model d'organització autonòmica).

2.2. Primera dècada (1978-1988): la creació del model inicial de serveis socials.

A efectes expositius dividirem aquest decenni en dues parts:

2.2.1. Conformació dels serveis socials (1978-1982).

Aquest període s'obre amb l'aprovació de la Constitució espanyola, que en relació al tema que tractem, cal ressaltar els següents punts: a) estableix un Estat democràtic i social que fonamenta les actuacions en serveis socials (arts. 9.2. , 10.1 CE)³; b) la majoria dels drets socials es troben regulats en els "*Principis rectors de la política social i econòmica*" i, per tant, gaudeixen d'una minsa protecció i precisen de lleis que els donin vida; c) descentralitza el poder, mitjançant l'Estat Autonòmic, incideix en l'organització territorial dels serveis socials; d) estableix dos nivells d'administració local (municipis i províncies) i contempla la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província (art. 141.3. CE); e) proclama el principi d'autonomia local (arts. 137, 140, 141.2 CE).

L'any següent s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que estableix la competència exclusiva en *assistència social*, promoció de la dona, joventut, protecció i tutela de menors, fundacions i associacions, etc. (art. 9 EAC) i la compartida en Seguretat Social (art. 17 EAC⁴). D'altra banda, determina que l'estructura de l'organització territorial bàsica de Catalunya serà en municipis i comarques, encara que la província es manté com a entitat local i divisió territorial estatal. L'any següent s'inicia el procés de transferències i s'efectuen els corresponents a l'assistència i serveis socials de l'Estat (1980) i seguidament els de la Seguretat Social (1982); el primer grup com a competència exclusiva i el segon com compartida. Cal remarcar que una de les primeres accions que la Generalitat empen, després de la recepció de competències, és la convocatòria de subvencions

² Aquesta ponència va ser presentada per Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Francesca Masgoret i Glòria Rubiol. Una síntesi d'aquests debats figura en l'article de Glòria Rubiol "Reconstruir els serveis socials" publicat a l'Avui el 7.6.78.

³ Tanmateix, altres articles fan referència a àmbits relacions amb els serveis socials: família i infància (art. 39), redistribució de la renda i plena ocupació (40), Seguretat Social (art. 41), disminuïts (art. 49), tercera edat (50), etc.

⁴ "En matèria de seguretat social, correspondrà a la Generalitat de Catalunya: a) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social". (Art. 17.2 EAC)

pels programes de promoció i manteniment dels serveis socials de base municipals. També data d'aquests anys l'elaboració del Mapa de Serveis Socials, que va ser el primer d'aquestes característiques a nivell de l'Estat.

Entre les aportacions polítiques s'han de destacar, en primer lloc, les procedents del Partit Socialista, que va estar especialment sensible i actiu en matèria de serveis socials en aquest període, com queda palès pel nombre de Jornades celebrades sobre aquesta matèria, en les que va tenir una gran influència el socialisme català⁵. El Grup Socialista al Parlament de Catalunya va presentar per primera vegada a l'Estat (1981) una proposició de Llei de serveis socials autonòmica que, malgrat no va ser admesa a tràmit, va influir de forma important en les legislacions autonòmiques sobre la matèria. Des del Govern de Convergència i Unió es varen presentar dos projectes de llei, el primer (1983) va decaure degut a la convocatòria d'eleccions i el segon es va tramitar i va ser finalment aprovat a l'any 1985. Els altres partits també varen participar en aquests debats; en concret el Grup parlamentari del PSUC va presentar textos alternatius als esmentats projectes.

2.2.2. Definició i estructuració (1983-1988).

El següent període mostra una intensa activitat normatiu que va posar els quatre pilars que sostenen l'entramat dels serveis socials locals. Una primera parella de normes estructuren (Llei 12/1985, d'Administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials) i defineixen el model de serveis socials (Llei 26/1985, de serveis socials) i les altres dues fan el mateix referent a l'àmbit local, primer a nivell estatal (Llei 7/1985, regula les Bases del Règim Local) i després en l'àmbit català (Lleis d'ordenació territorial). Tot seguit, s'assenyalen els trets bàsics d'aquests dos conjunts de lleis:

- a. Serveis Socials. Les necessitats organitzatives fan que la primera llei aprovada d'aquest àmbit sigui de caràcter instrumental, adreçada a la racionalització i simplificació de la gestió del cúmul de serveis transferits procedents de diferents organismes. L'alternativa adoptada de descentralització institucional –creació de l'ICASS com ens gestor– suposava l'opció vers una fórmula centralitzadora territorialment, que possiblement tenia fonaments en el moment inicial, però la seva pervivència fins avui és de difícil justificació (Vilà, 1985:63-83). La segona Llei aborda els aspectes materials: defineix legalment el model de serveis socials –que com hem vist s'havia anat gestant en els anys anteriors i que a més es va nodrir de les aportacions del Mapa de Serveis Socials que s'estava finalitzant i de textos alternatius presentats per diferents partits. Podríem dir que aquesta norma s'inscriu en la línia de “legislacions autonòmiques dels anys 80” que portats per l'entusiasme i el voluntarisme estructuren “sistemes de serveis socials de responsabilitat pública” força centralitzats organitzativament i amb empàtiques proclamacions de drets sense els instruments financers ni garanties legals per fer-los efectius.

⁵ “De las iniciativas ciudadanas con propósito crítico, citaremos el proceso doctrinal relativo a los servicios sociales que tuvo lugar en Barcelona durante los años 70, con el protagonismo de unas pocas asistentes sociales, varias de ellas activas a la sazón en las diferentes ramas del socialismo catalán. Sus aportaciones celebrarían alcance nacional a través de la acción y de las publicaciones del Partido Socialista Obrero español (PSOE)...” (Casado, D. 1994:1740).

En ambdues lleis comentades el paper del món local és poc rellevant; així en la primera, les úniques referències destacables⁶ que trobem es refereixen a la prestació de serveis en l'àmbit local -ha de ser mitjançant formules integrades i de caràcter polivalent- i les referent a la gestió -preveu la possibilitat d'encomanar-la a les entitats locals o que l'ICASS pogués en determinats supòsits assumir funcions d'aquestes-, però no intervenen en cap òrgan de presa de decisions. A la pràctica les relacions ICASS-Ajuntaments han estat basades en el finançament. La Llei de serveis socials fa una previsió de competències per a les comarques (art. 11), que encara no havien estat creades, i estableix les corresponents als ajuntaments (art. 12) que es centren en el nivell d'atenció primària (funcions de programació i gestió), en la coordinació dels serveis municipals, la col·laboració en la gestió de les prestacions econòmiques i les subvencions i en l'obligació de prestar suport informatiu, estadístic i avaluatiu a la Generalitat; tanmateix, un dels dèficits notables d'aquesta norma -que encara persisteix-, es refereix a la *participació ciutadana* que només la preveu amb caràcter voluntari⁷ pel que fa als consells de caràcter local (Montraveta, I. i Vilà, A., 1985:92-103). Recordem que aquestes competències són pròpies -regides pel principi d'autonomia local-, doncs els hi atribueix directament la llei.

En els dos anys posteriors, d'acord amb les previsions legals, es desenvolupa en els diferents aspectes previstos a la Llei: ordenació, finançament, participació i planificació (I PAS).

- b. Règim local. L'Estat promulga la Llei 7/1985, que regula les bases del règim local, la qual referent al tema que tractem senyala les següents garanties: a) les entitats locals gaudeixen d'autonomia⁸ per a la gestió dels seus interessos; b) tots els municipis tenen competència en la "*prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social*", encara que l'obligació de prestar-los només afecta als que tenen una població superior als 20.000 habitants, facultant-los, a més a més, per a la realització d'activitats complementaries de les pròpies d'altres administracions; d) les províncies tenen, en tot cas, unes competències mínimes que cal respectar; e) es poden crear comarques, però la seva constitució no pot suposar un buidat de les competències municipals. Tanmateix, l'atribució de les funcions que poden exercir en matèria de serveis socials és competència de les comunitats autòniques (Montraveta, I. i Vilà, A., 1996). Després les Lleis

⁶ "L'ordenació de l'Institut català d'Assistència i Serveis Socials s'ha de fer, preferentment, a través, de formules de serveis social integrat, de caràcter polivalent, per a la prestació de serveis en l'àmbit local", "La gestió de l'assistència i dels serveis socials bàsics es pot encomanar a les entitats locals, les quals han d'actuar en virtut de conveni o concert amb l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials o bé per delegació d'aquest i en tot cas sota el seu control. Quan la naturalesa del servei així ho reclami l'Institut podrà assumir les funcions que corresponguin a les entitats esmentades..." (Art. 5, 2 i 3 de la Llei 12/1983)

⁷ Malgrat aquest caràcter voluntari, des del món local s'han creat consells participatius -generals i sectorials- de gran interès, dinamisme i creativitat.

⁸ La Carta Europea de l'Autonomia Local de 14.10.1985, ratificada per l'Estat espanyol el 20.1.1988, estableix a l'article 3.1. que autonomia és el "*dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants*"

d'ordenació territorial de Catalunya, especialment la municipal i de règim local (Llei 8/1987) i la d'organització comarcal (Llei 6/1987), dins el reduït àmbit deixat per les bases estatals, reitera aquests principis i remet la concreció a la llei sectorial.

Aquest darrer conjunt de lleis –aprovades sense consens– es fonamenta en els idearis polítics catalanistes tradicionals: el comarcalisme i l'antiprovincialisme (Mir, J.: 1991:31), com queda palès per l'opció de convertir Catalunya en província única i la conseqüent assignació de competències *provisionals* a les diputacions i la creació de la comarca com a peça clau de l'ordenament territorial català. Referent a les competències comarcals, la llei li atribueix genèricament en matèria de serveis socials, si bé altre cop remet la concreció de les funcions a les lleis sectorials, tot i que ja n'assenyala algunes relacionades amb activitats i serveis de competència municipal: a) establir i prestar els serveis públics mínims, en cas de dispensa o supòsits especials; b) exercir competències municipals per delegació o conveni; c) establir i prestar serveis supramunicipals complementaris dels municipals; d) disposar la conversió de competències municipals en comarcals en supòsits específics contemplats en la llei; e) coordinar els serveis municipals entre sí, per raons d'interès comarcal i sense vulnerar l'autonomia municipal. Aquesta comarcalització va requerir una redistribució de competències en detriment dels altres ens locals: el municipi i especialment la província. En l'establiment del mapa comarcal es va optar per les comarques naturals⁹ que va partir de la divisió de 1936 oberta a la possibilitat de reformes, que va concloure amb l'establiment de 41 comarques -nombre molt elevat i amb característiques molt diverses- que les fan poc aptes per a desenvolupar una gestió eficient i dificulta ser un ens fort de l'administració local. D'altra banda, si afegim a aquest context la posterior creació de les regions (1995), que aquestes lleis possibilitaven, podem concloure que el mapa general que en resulta presenta un mosaic territorial molt complex (municipi-comarca-província-regió-Catalunya), amb el corresponent excés d'administracions intervenints (Vilà, A., 1998).

2.3. Segona dècada: la transformació del model (1988-1997).

La creació del Departament de Benestar Social va suposar un canvi important en les polítiques de serveis socials. D'entrada, trenca una llarga adscripció dels serveis assistencials i socials a l'àmbit sanitari; encara que paradoxalment no s'havia efectuat en tots aquests anys un debat a fons sobre la creació d'un possible àmbit comú (socio-sanitari), potser degut a la necessitat d'identificació dels serveis socials davant d'un sector tant potent o per la indiferència de sanitat cap un serveis socials residuals, encara que esporàdicament se'n havia parlat (Laporte, J., 1988:39)¹⁰ i que en el període descrit s'havia creat el primer programa socio-sanitari (*"Vida als anys"*, 1986).

⁹ Es varen ponderar factors històrics, culturals, geogràfics, socioeconòmics, funcionals, etc. com reconeix la pròpia exposició de motius de la llei. El fet d'optar per la comarca natural considerem que té efectes positius per la programació i prestació de serveis socials, però les grans diferències de població i d'extensió, exigirien adaptacions (p.e. agrupacions de comarques petites, etc.) per fer-les compatibles amb l'eficiència dels serveis.

¹⁰ "...Ja hem vist com molts dels grans problemes plantejats: vellesa, disminució, drogaaddicció, ... exigeixen actuacions socio-sanitàries perfectament coordinades o, fins i tot, integrades". (Laporte, J. op. cit.)

2.3.1. La creació de l'àmbit de *benestar social* (1988-1994).

S'obra, doncs, una nou període en què semblen perdre pes els plantejaments tècnics que havien dominat la fase anterior i guanyen terreny les propostes més polítiques. Tanmateix, cal anar endevinant els canvis que no es fan d'una manera oberta; comencen amb una norma lacònica (Decret 141/1988: "*Article únic. Es crea el Departament de Benestar Social*") i després *per al·livió* es va emplenant (Serveis Socials, ICASS, Acció cívica, Serveis Comunitaris, Formació d'adults, oficines de benestar, etc.) sense, almenys aparentment, un plantejament global. De seguida es percebeixen signes de canvi cap al món municipal (potenciació de la comarcalització: atenció primària cap els consells comarcals, noves formules de models de *conveni* i sistemes de finançament dels serveis socials locals, etc.), i relatives a la concepció i organització dels serveis, p.e. inici del desmantellament del concepte integral de gestió de l'ICASS (creació de la Direcció General d'atenció a la infància). D'altra banda, cal deixar constància que en aquests anys s'inicia el *Plan concertado* que va suposar importants ingressos pressupostaries pel nivell primari des de l'Estat.

En aquest període s'han de comptabilitzar quatre actuacions: a) la PIRMI que neix com a conseqüència d'una Resolució del Parlament de 17.11.89, es crea del Programa interdepartamental (treball i benestar social) de la renda mínima d'inserció (PIRMI), que suposa una eina de lluita contra la pobresa, mitjançant instruments econòmics i mecanismes d'inserció; aquest programa ha tingut repercussions importants pels ens locals, b) la creació de l'Incavol, institució qüestionada des d'alguns sectors pel seu intervencionisme en el moviment voluntari, c) establiment de mesures de protecció als menors desemparats i l'adopció, d) aprovació del II PAS amb continguts i compromisos més genèrics i ambigus que l'anterior.

Des de l'àmbit local és important la negociació i traspàs de serveis mitjans i recursos de les diputacions de Girona, Tarragona i Lleida, restant pendent per manca d'acord els referents a la de Barcelona, que en tots aquests anys ha realitzat importants contribucions als serveis socials dins el seu camp competencial (formatives, assessoraments, etc.).

2.3.2. La transformació legal del model (1994-1997).

El bloc normatiu que regula els canvis està constituït per la Llei 4/1994 i pel Decret 284/1996 i restaven vigents parcialment les lleis de creació de l'ICASS i de serveis socials. Degut a la confusió que provocava aquesta situació normativa es va autoritzar la refosa de les tres lleis, que es va aprovar mitjançant el Decret-Legislatiu 17/1994, de 16 de novembre. Considerem que ens troben davant d'un nou model que va ser consensuat parlamentàriament, com s'havia fet amb les lleis anteriors, perquè s'han modificat substancialment els elements configuradors: a) contingut i garantia dels drets (es condiciona explícitament l'efectivitat -accés- als recursos disponibles; b) formes i fons de finançament; c) distribució de competències i responsabilitats (públiques, privades, familiars i individuals); d) estructuració funcional i territorial; e) aspectes de la gestió. En quant al món local, cal remarcar alguns aspectes de la nova situació: a) ampliació del nivell primari, sense determinar el seu finançament; b) manca de mecanismes operatius de coordinació; c) inclusió a la "xarxa" dels serveis socials locals; d) obra l'entrada al sistema per canals diferents de la primària; e) no té en compte el minifundisme local català ni la realitat dels grans

municipis; f) la distribució competencial és ambigua i presenta una marcada tendència centralista; g) la tipologia de serveis es molt rígida i compartimentada; h) no aborda solucions operatives pel finançament dels serveis.

Un repàs a la resta de l'activitat parlamentària en aquest període, ens mostra una nova Llei d'atenció i protecció als infants i adolescents, la consolidació i regulació com a Llei de la PIRMI i l'aprovació del Codi d'accessibilitat. A nivell reglamentari destaca l'inici dels treballs de les Comissions paritaries pels traspassos dels serveis socials als ajuntaments i consells comarcals, d'acord amb l'esmentada Llei 4/1994 i la determinació i organització els Sectors Regionals de serveis socials, que acaben de complicar l'entramat territorial i competencial. En el pla organitzatiu no es pot passar per alt l'adscripció de l'àmbit d'infància cap al Departament de Justícia, amb tot el que això representa. En quant a la planificació, s'ha actualitzat el mapa de Serveis Socials i aprovat el III PAS, encara que amb forta oposició dels representants socials, especialment del món local, en el sí del Consell General de Serveis Socials.

3. CONSTATACIONS FINALS.

- a. Des del punt de vista cronològic s'aprecien clarament dos etapes que coincideixen amb les dues dècades. En la primera, els ajuntaments democràtics juguen un paper clau en el disseny del model català de serveis socials i s'aprofiten les aportacions cíviques i dels professionals en uns moments de gran dinamisme i creativitat. És el moment del naixement d'un sector que vol identificar-se i la seva adscripció a sanitat li permet utilitzar els seus instruments tècnics. La segona etapa, coincideix amb la creació d'una àrea organitzativa a la Generalitat dedicada al *benestar social* amb un perfil i contingut poc clars, que es va desenvolupant lentament fins a concretar-se en un text legal que transforma el model inicial, en el què les Corporacions locals ocupen un lloc secundari.
- b. Els serveis socials catalans que hem descrit presenten una sèrie d'elements caracteritzadors (en l'annex núm. 2 es pot consultar una síntesi) i s'enfronten a una sèrie de debats que tenen com a punts centrals:

- Dret als serveis socials. Cal que els drets socials deixin de ser pures declaracions programàtiques i siguin realment efectius. No es possible deixar aquests drets en mans de les disponibilitats pressupostaries, s'ha de decidir amb participació ciutadana quins drets són essencials, complementaris i accessoris i, en conseqüència, garantir-los mitjançant instruments jurídics i econòmics operatius.
- Organització. L'actual organització es caracteritza per la seva fragmentació territorial, compartimentació i rigidesa de la tipologia de serveis i prestacions, la complexitat i burocratització de la gestió. S'ha passat en aquests anys des d'una desregulació inicial del sector a un reglamentarisme que dificulta la gestió eficient i impedeix la innovació i creativitat que precisa el sector davant d'un entorn canviant.
- Distribució competencial. L'actual distribució presenta disfuncions importants degut a la seva ambigüitat i tendència centralista; cal ordenar de

forma coherent les competències i responsabilitats públiques i articular-les amb el sector privat. S'hauria de debatre l'aplicació concreta del principi de subsidiarietat¹¹ als serveis socials a partir d'un diàleg i consens entre les administracions implicades i la societat civil.

- Redefinició de les responsabilitats entre els agents implicats en els actors socials: ciutadans, famílies, agents socials, administracions públiques, etc.
- Organització territorial. Les normes autonòmiques actuals no solucionen els problemes derivats del minifundisme local català (municipal i comarcal) ni el fenomen contrari de les grans concentracions urbanes, posant a un mateix sac a tots els de més de 20.000 habitants. És necessari trobar àmbits territorials adients per fer una gestió eficient i resoldre l'endèmica insuficiència pressupostaria dels serveis socials locals.

¹¹ Sobre aquest concepte es pot consultar el treball d'I. Montraveta i A. Vilà la "*Corresponsabilidad, subsidiariedad u autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas*", presentat al Congreso de Servicios Sociales Municipales, celebrat a Sigües els dies 2, 3 i 4 de març de 1995. (Op. cit.)

ANNEX NÚM. 1

PRINCIPALS NORMES, DOCUMENTS I ACTUACIONS REFERENTS ALS SERVEIS SOCIALS MUNICIPALS		
TRANSI	197 7	Real Decret Llei de 29 de setembre de 1997: restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya. Congres del PSC-Reagrupament: presentació d'una ponència sobre Benestar Social (el sistema de serveis socials).
	197 8	Aprovació de la Constitució Espanyola
D Conformació	197 9	Document de Treball " <i>Principis Inspiradors d'una política de Serveis Socials</i> " (serveis socials de base) de la Generalitat. Establiment dels Centres de Serveis Socials Municipals a l'Ajuntament de Barcelona. Primeras Jornadas Federales de Servicios Sociales (PSOE). Barcelona.
	197 9	Aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
	198 0	R.D. 1949/1980, de 31 de juliol, traspasa a la Generalitat els serveis de l'Estat en matèria de serveis i assistència social.
		Decret 290/1980, d'11 de desembre, per a l'elaboració del Mapa de Serveis Socials de Catalunya.
		Publicació " <i>Els serveis socials: organització i funcionament: A Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel, Països Baixos</i> " de Glòria Rubió
	198 1	R. D. 1517/81, de 8 de juliol, traspasa l'assistència i els serveis socials de la Seguretat Social (INSERSO).
		Presentació de la proposició de Llei de serveis socials al Parlament de Catalunya (Grup Socialista).
		Primeres subvencions als Ajuntaments pels programes de promoció i manteniment dels serveis socials de base.
		II Jornadas Socialistas de Servicios Sociales (Madrid)
	198 3	III Jornadas de Servicios Sociales Municipales (Castelldefels)
		Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'Administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials. Creació de l'ICASS i l'ICS
	198 4	Publicació del Mapa de serveis socials Seminario sobre Servicios Sociales Comunitarios (Madrid)
	198 5	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim local.
		O. 5.6.85: Creació del Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària
		Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors.
		Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència
		Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.
	198 6	O. 29.5.86: Creació del Programa "Vida als Anys" d'atenció socio-sanitària a la gent gran amb llarga malaltia.
		D. 186/1988, d'1 d'agost i el D. 289/1988, d'17 d'octubre que estructurin la formació d'adults.

		Recomanacions del Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària..
	1987	Lleis d'ordenació territorial de Catalunya: Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya. Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya Decret 27/1987 d'ordenació dels serveis socials de Catalunya i O. 15.7.87: desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i de funcionament del registre d'Entitats, Serveis i establiments.
	1988	I Pla d'Actuació Social (1988-1991) D. 39/1988, d'11 de febrer, va regular la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques. D. 112/1988, de 5 de maig, regula la composició, organització i funcions de la Comissió de cooperació local de Catalunya. D. 118/1988, de 5 de maig, regula composició, organització i funcions de la Comissió de govern local de Catalunya

SE	CE		D. 141/1988, de 4 de juliol, de creació del Departament de Benestar Social. D. 230/1988, d'1 d'agost, de creació de la Direcció General d'Acció Cívica i de la Direcció General de Serveis Comunitaris. D. 258/1988, de 19 de setembre, de creació de la Direcció General d'Atenció a la Infància. D. 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el reglament constitutiu del Consell General de Serveis Socials Establiment del <i>Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales</i>. O. 17.5.89, regula amb caràcter transitori l'atenció primària de serveis socials d'àmbit comarcal (ICASS-Consells comarcals).
	1988		
	1990		D. 144/1990: estableix el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI). O. 4 de setembre de 1990, de creació del Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció Primària. O. 12.11.90, normes de funcionament de les Comissions local del PIRMI. Llei 20/1990, de 25 de novembre: promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques.
	1991		Llei 25/1991, de 13 de desembre, crea l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL). Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció als menors desemparats i de l'adopció.

		Llei 26/1991, de 13 de desembre, transferència de competències de les Diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya i als Consells Comarcals en matèria de serveis i assistència social.
	199 2	II Pla d'Actuació Social (1992-1995).
	199 3	O. 29.3.93, aprovació del models de conveni entre el Departament de Benestar Social i els ens locals.
Normativització	199 4	D. 57/1994, de 8 de febrer: traspàs de serveis mitjans i recursos de les diputacions de Girona i Lleida a l'Administració de la generalitat en matèria de serveis i assistència social. El D. 147/1994, de 22 de març, fa el mateix referent a la diputació de Lleida.
		Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema català de serveis socials.
		Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria de serveis socials.
	199 5	D. 128/1995, de 24 de març, estableix les comissions paritàries per a l'aprovació dels traspassos de funcions en matèria de serveis socials entre la generalitat de Catalunya i els consells comarcals i ajuntaments de municipis de més de 20.000 habitants.
		D. 135/1995, de 24 de març, de desplegament de la Llei 20/1991 i d'aprovació del Codi d'accessibilitat.
		Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1990.
		D. 283/1995, de 14 de setembre: determina i organitza els sectors regionals de serveis socials.
	199 6	D. 184/1996, de 7 de juny, la D.G. d'Atenció a la Infància passa a dependre del Departament de Justícia.
		Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.
		Llei 16/1996, de 27 de novembre: regulació de les actuacions inspectores i de control en matèria de serveis socials.
		Mapa de Serveis Socials.
	199 7	Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.
		III Pla d'Actuació Social (1997-2001).

PRIMER SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA (SSAP)	ÀREA BÀSICA ♦ Municipi >20.000 h. ♦ Conjunt de municipis de < 20.000 h. de la comarca 12	▪ Programar, zonificar i ubicar el SSAP. ▪ Prestar i gestionar els SSAP. ▪ Coordinar la prestació dels SS de 1er. Nivell amb els de la iniciativa privada. ▪ Proporcionar suport informatiu, d'avaluació i estadístic a la Generalitat.	AJUNTAMENTS • > 20.000 h: exercir funcions de les àrees bàsiques. 1 • > 50.000 h: prestar i gestionar el transport adaptat. • Prestar i gestionar serveis establerts per la clàusula general d'apoderament. • Els que rebin per delegació, en coordinació amb l'Administració comarcal. • Col·laborar en la gestió i prestacions de l'ICASS. CONSELLS COMARCALS • Exercir les funcions desenvolupades per les àrees bàsiques formades per més d'un municipi. • Participar en la presa de decisions i planificació dels serveis regionals (Consells Regionals) • Assessorament i formació dels recursos humans. • Exercir 1er. nivell de supervisió i control. • Coordinar els SSAP • Coordinar la prestació dels SSAE 2on. Nivell amb els de la iniciativa privada. • Col·laborar en la gestió prestacions i subvencions de l'ICASS • Les delegades pel Govern de la Generalitat o els municipis. • > 50.000 h: programar, prestar i gestionar els SSAE 2on. nivell.. DIPUTACIONS • Coordinació serveis municipals entre si. • Assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica. • Foment i administració dels interessos de la província GOVERN GENERALITAT ♦ <u>Departaments competents: Serveis Centrals i Territorials:</u> • Cobertura dels SSAE 2on. Nivell no coberts pels sector comarcal¹³. • Funcions dels sectors regionals: SSAE de 3er. Nivell. Prestar els serveis socials que abastin tot Catalunya. • Prestar i gestionar els serveis socials d'existència necessària, no assignats a altres àmbits territorials. • Fomentar la iniciativa social en matèria de serveis socials. ♦ <u>ICASS:</u> • Gestió prestacions econòmiques de serveis socials. • Altres funcions assignades pel Departament BS. ♦ <u>Govern:</u> • Política general de serveis socials: Mapa i PAS. • Ordenació dels serveis socials. • Coordinació d'accions i programes, avaluació, inspecció i control. • Estudis i investigacions de serveis socials. • Mantenir relacions amb entitats foranes. • Col·laborar per la formació de personal.
--	---	--	--

SEGON SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA (SSAE)	SECTOR COMARCAL ♦ Conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca	- Programar els SSAE de 2on. nivell d'acord amb planificació Generalitat - Determinar ubicació i abast de la xarxa de SSAE. - Prestar i gestionar els SSAE de 2on. Nivell. - Coordinar els SSAE amb els SSAP i els SS de 2on. Nivell amb els de iniciativa privada.
	SECTOR REGIONAL ♦ Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial.	- Cobertura dels SSAE 2on.nivell no coberts pel sector comarcal. - Valoració, diagnòstic, tractament i suport SSAE de 3er. Nivell.
	ÀMBIT DE CATALUNYA ♦ Conjunt dels sectors de Catalunya	- Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya. - Prestar i gestionar els serveis socials necessaris no assignats a altres àmbits territorials. - Gestionar les

<u>TERCER</u> SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZA DA D'ABAST SUPERIOR			
--	--	--	--

4. ASPECTES SOBRE LA INTERVENCIÓ POLÍTICA I TÈCNICA.

La diferent dimensió dels ajuntaments de Catalunya, fa difícil parlar de pràctiques significatives durant aquests anys i de situar-les en el temps de forma homogènia, ja que les ritmes i les formes d'acció han estat diferents segons la dimensió de l'ajuntament. Malgrat això, hem optat per identificar experiències, models i dades sobre les intervencions polítiques i tècniques que han tingut més transcendència durant aquest període.

Abans de redactar aquestes pàgines, va ser de gran utilitat i amb aportacions indispensables, les sessions de treball que vàrem celebrar amb tècnics i polítics que han viscut aquests anys amb un protagonisme directa davant els fets. Hem d'agrair a les persones de les comarques de Barcelona, Lleida, Tarragona i Girona que han col·laborat amb nosaltres per poder reconstruir el més destacat d'aquest procés.

4.1. Primera etapa.

En una primera fase, que podem situar entre 1979 i 1983 hi ha dos estratègies que conviuen (sobre tot en Ajuntaments grans i mitjans): La primera, la de crear regidories i departaments de serveis socials en la organització municipal amb pressupost i plantilla propis¹⁴. I la segona, la de descentralitzar, sectoritzar, és a dir acostar els serveis socials als territoris o barris. Aquí s'inicià una història de **proximitat i relació** dels serveis socials municipals amb les poblacions amb més problemes que serà determinant durant el procés que hem viscut. En aquest moment s'inicia una cooperació per implantar aquest serveis socials de base (segons terminologia de la Generalitat¹⁵), centres de serveis socials (segons l'Ajuntament de Barcelona¹⁶), centres socials (a l'Ajuntament de Girona), diferents terminologies però que en el conjunt produeixen a Catalunya un discurs i una xarxa d'atenció social primària que és pionera a l'estat Espanyol i que té una forta influència en el desplegament dels serveis socials.

En la primera etapa, en Ajuntaments grans, hi ha una pràctica de posar en funcionament serveis per infància, 3^a edat, persones amb discapacitat, dona,

toxicòmans. De desenvolupar l'atenció primària amb informació, orientació i tractament de casos i de fer un treball comunitari amb entitats, grups¹⁷. En Ajuntaments mitjans l'acostament als barris suposa un treball molt polivalent, de coneixement de problemàtiques on el principal recurs és el professional on s'atén la casuística amb més treball social que recursos i en tot cas amb la utilització dels recursos disponibles fora dels serveis socials i en intervenció comunitària es fa un treball de coneixement i relació amb entitats i grups¹⁸.

Hom recorda com en els inicis els serveis socials municipals pròxims als ciutadans en els barris es feien múltiples gestions i tràmits a poblacions molt allunyades de la formació i informació necessàries per tramitar prestacions a la seguretat social, a l'INEM, etc, i fèiem, en paraules d'aquell temps, de "gestoria dels pobres" a falta d'un sistema propi de serveis socials treballàvem sobre tot amb el conjunt de prestacions del sistema de protecció social existent. En aquesta època els treballadors socials intervenien en múltiples àmbits com el desaparegut "Padró de beneficència" que intentava donar cobertura sanitària a poblacions que no estaven "d'alta". Intervenia en "guarderies" en alguns casos, en els anys 79-84, dependents de serveis socials amb un enfoc de fer un servei a la incorporació de la dona al treball i que progressivament van evolucionar vers escoles bressol i a dependre d'ensenyament. Intervenció en habitatge i real·lotjaments des de barraques a polígons de instituts públics o patronats d'habitatge. Intervenció en escoles d'adults com a servei dinamitzador de la comunitat i de formació per poblacions amb un alt índex d'analfabetisme. Tot plegat configurava un servei social municipal molt polivalent, (que tenia cert paral·lelisme amb els temes reivindicats pel moviment associatiu de barris en els anys 70¹⁹, com l'habitatge, la sanitat, l'ensenyament) generalista, amb proximitat i relació amb les poblacions que habitaven les perifèries de les ciutats o pobles, amb una forta autonomia professional, amb escassos recursos propis i una gran dispersió de recursos a utilitzar en diferents administracions i departaments.

4.2. Segona etapa.

En una segona fase, que podríem situar entre el 1983 i 1987, és el moment de més creixement dels serveis socials municipals, per exemple. L'Ajuntament de Barcelona passa de tenir 200 persones contractades l'any 80 a tenir-ne 1500 a l'any 87²⁰; i l'Ajuntament de Lleida passa d'un pressupost de 9'5 milions l'any 82 a un pressupost de prop de 250 milions a l'any 92²¹. Cal mencionar que a partir de 1983 les subvencions convocades per l'ICASS per la implantació de serveis de base arriba a molts d'Ajuntaments.

En aquest període, també s'estructura més l'acció a partir de programes, segons sectors de població (infància / adolescència; adults i tercera edat) així com per categories del tipus promoció de la dona, drogodependències, prevenció delinqüència, disminuïts, atenció a població marginal.(op.cit)

Al mateix temps que es consolida l'atenció primària, hi ha una expansió de serveis específics (centres oberts o tallers, servei d'atenció a domicili,...) i de serveis especialitzats. L'any 86 es creen els EAIA (equips d'atenció a la infància i adolescència) que els ajuntaments mitjans i grans n'accepten la delegació per part de la Generalitat a finals de 87 inici del 88 i que s'integren en la gestió municipal.

És un moment de clarificació i planificació amb instruments com el mapa de serveis socials (1984), les lleis de serveis socials i règim local (1985), les recomanacions del consell assessor d'atenció primària (1986).

A l'any 87, hi ha una preocupació per l'objecte dels serveis socials on es planteja si l'objecte es el conjunt de la població o es la marginació amb l'objectiu de prevenir-la i superar-la. En aquest sentit hi ha un article d'en J.M Rueda (RTS març 87) que ja planteja tres tendències possibles i que segurament no es donen en estat pur sinó una mica de cada: 1- l'oficina expedidora: redistribució de bens i recursos, es deriven casos als serveis especialitzats. 2- els hospitals socials: l'objectiu es curar, amb diferents tècniques i diferents professionals. La relació passa de ciutadà a pacient i la relació amb SS especialitzats segueix el patró de capçalera a especialista. 3- L'agència de intervenció: treballa sobre dinàmiques socials, amb intervenció interdisciplinària. L'usuari és un col·laborador i la relació amb SS esp. és estreta i es passa de responsable a referent del cas. Aquesta proposta, que permet també una autocrítica, és encara útil, avui dia.

Finalment, en referència a aquest període, mencionar que es creen a la Generalitat les oficines de benestar social (1983) i es reben les transferències en habitatge públic, creant l'empresa pública ADIGSA (1986), i que ambdós iniciatives mantindran una relació (a voltes conflictiva) amb els serveis socials municipals.

Per cert, l'entrada d'Espanya a la Unió Europea (1986) no té un impacte en els Ajuntaments fins molts anys més tard (amb alguna excepció com l'Ajuntament de Girona o Barcelona que l'any 87 participen en el segon programa europeu contra la pobresa).

4.3. Tercera etapa.

Una tercera fase, la podem identificar en el període 1988 – 1994, on després de l'etapa de conformació amb proximitat i descoberta de necessitats, d'una etapa de definició i estructuració, s'inicia la construcció d'un "sistema català de serveis socials" i que com hem dit anteriorment significa una transformació del model en construcció.

En la pràctica dels Ajuntaments, és un moment en el que torna amb força la preocupació per el treball comunitari²², s'inicien experiències pilots d'accions integrades en barris (per exemple el 1989 l'Ajuntament de Girona amb "Onyar Est"²³ una acció integrada que participa en el tercer programa europeu de lluita contra la pobresa, i el 1990 l'Ajuntament de Barcelona amb el Pla Integral del barri de Roquetes²⁴), hi ha una preocupació per la fragmentació en la intervenció a nivell local. A finals de l'etapa anterior i durant aquest període s'apliquen propostes organitzatives de macro àrees de serveis personals i de compactació de serveis que persegueix millorar la coordinació entre disciplines i departaments²⁵.

Les funcions en aquest moment s'identifiquen amb la prevenció, la promoció, l'assistència i la rehabilitació, a nivell individual, grupal i comunitari²⁶. Els programes més consolidats fan referència a l'atenció a famílies, infància, tercera edat, persones amb discapacitats, drogues.

Al mateix temps preocupa la professionalització en la intervenció social²⁷ i la manca d'un acompanyament de treball teòric al costat d'una pràctica que ha crescut i s'ha

desenvolupat a un ritme molt ràpid. Sobre tot en Ajuntaments mitjans i petits, la pràctica es menja tot el temps i no es troben estructures de suport en àmbits supra municipals²⁸.

En aquest període es creen els consells comarcals que tindran impacte en serveis socials de petits municipis (anàlisis que no abordem en aquest document).

A l'any 1990 es crea el programa de renda mínima de inserció (PIRMI) que tindrà un fort impacte en el serveis socials municipals. Per un costat permet alguna petita ampliació en serveis de primària municipal, però no per atendre la població i els projectes de inserció que en el temps va suposant la implantació d'un programa amb vocació d'arribar a tota la població que objectivament compleixi els requisits. Per un altre costat la modalitat "contractual" que incorpora aquest programa i la diversitat d'actors que hi participen comporta en el ajuntament problemes de coordinació i debats professionals encara no resolts. L'aparició d'aquest programa coincideix amb una preocupació en l'àmbit local per la lluita contra la pobresa. Aquest terme, en els anys 90, remou i qüestiona a polítics i tècnics. Assumir la pobresa en les ciutats i pobles de Catalunya volia dir abandonar lectures provinents de la casuística atesa pels serveis socials, de que hi ha gent amb problemes i passar a lectures que identifiquen processos que condueixen a la pobresa i posteriorment, afegir-les, a l'exclusió. I que aquests processos afecten a poblacions no només de pobresa tradicional de barris perifèrics sinó també a col·lectius més nombrosos i heterogenis.

Aquest plantejament de prevenció i lluita contra situacions de pobresa fa que els serveis socials municipals incorporin una nova lògica en el desplegament de les seves accions i una obertura a altres àmbits. Per exemple comencen en aquesta època projectes de inserció econòmica, participació en plans estratègics de ciutat que incorporen temes de cohesió social, major participació d'ajuntaments en programes europeus.

Paral·lelament a aquesta acció i reflexió local, la relació dels ajuntaments amb la Generalitat, concretament amb el Departament de benestar social, ha canviat molt respecte als períodes anteriors. En aquesta fase, hi ha diferents temes que generen discussió, conflicte i deficient cooperació entre les dos administracions: temes de finançament²⁹, entre ells, l'aplicació del "Plan Concertado"; temes d'interferències entre la primària municipal i les oficines de benestar social; el paper de l'administració local en la coordinació dels diferents serveis socials en el municipi; manca de coordinació entre ADIGSA (que en aquestes dates depèn d'aquest Departament) i els ajuntaments en matèria d'actuació en barris amb habitatge de promoció pública.

De fet, en aquesta etapa, els serveis socials municipals es troben amb una relació institucional molt polititzada, amb un canvi en el model que atorga un paper molt més secundari als ajuntaments, amb que el finançament en els serveis socials per part de la Generalitat vascula vers la iniciativa social i privada i que l'Ajuntament ha de planificar molt més a iniciativa pròpia o de forma molt més independent respecte al govern autonòmic.

Aquesta etapa culmina amb l'aprovació del Decret Legislatiu 17/94 que ja hem comentat anteriorment i amb la implantació progressiva del sistema català de serveis

socials que va introduint elements més de tràmit que de treball social als serveis de primària municipal.

4.4. Quarta etapa.

L'etapa que ens porta a l'actualitat (1995 –1998) està caracteritzada per haver de fer compatible en els serveis socials municipals varies modalitats d'acció:

Per un costat, mantenir i millorar l'atenció primària, que amb el temps ha anat acumulant funcions i incorporant noves tendències i que es van ampliant també amb les que venen derivades del sistema públic de serveis socials, amb un increment de treball burocràtic important. Uns serveis que poden estar propers al colapso.

Per un altra costat, mantenir i fer créixer els serveis específics i especialitzats, guanyant en qualitat, per donar resposta a noves problemàtiques o demandes ciutadanes, sense la cooperació inter-institucional necessària.

També cal fer compatible aquest complexa entramat de prestacions i serveis cada vegada més reglamentats, amb la pràctica del treball social i l'evolució de la intervenció, més enllà de l'expedidora de recursos, i buscar l'autonomia de persones i grups i la millora de les relacions socials on es generen els problemes que tractem.

Al mateix temps, la organització dels serveis socials municipals també ha de posar-se al dia per afrontar els creixement que ha sofert, els resultats que se li demanen, articular objectius polítics, de gestió i tècnics per adequar les respostes al ciutadà.

I finalment, una funció que no es nova, però que guanya relleu i que fa referència a la funció relacional: de concertació amb el tercer sector, de participació de les organitzacions ciutadanes i grups d'afectats, d'articulació amb la pluralitat d'actors que actualment treballen en l'àmbit social de les ciutats i pobles. Una funció que té més dificultats per una manca d'acord institucional sobre qui i com ha de fer aquest treball.

Al mateix temps, en aquesta fase es formulen preocupacions, com l'excessiva burocratització, el finançament, l'avaluació i la coordinació dels múltiples agents que operen en els SS.SS locals, i reptes que van en la direcció, com ja s'ha mencionat, de l'exercici dels drets socials i de quins pot garantir el servei social municipal, d'aprofundir en el principi de subsidiarietat, de situar en el ciutadà els objectius de les nostres intervencions.

4.5. Consideracions globals.

Durant aquests 20 anys, es important fer una valoració dels actors que han protagonitzat aquesta curta història. Començant amb els professionals, cal tenir present que els Assistents Socials que son protagonistes sobre tot en la fase inicial, arranquen aquest procés sense una titulació universitària que no arriba fins a 1983. Això ens indica l'esforç, que en aquell moment, aquests professionals van invertir en iniciar, planificar i fer créixer uns serveis socials nous. Al costat dos professionals

més, de base, que han tingut encara un camí de reconeixement professional més dur i llarg; els educadors especialitzats (que van ser pioners l'any 77 amb l'experiència a Barcelona dels "col·lectius infantils") no han tingut un reconeixement universitari fins als anys 90 i han sigut professionals que durant el procés han buscat la formació i el creixement professional amb mitjans molt precaris. I finalment una tercera figura important, la treballadora familiar que encara actualment no té regulada la seva formació i que en la pràctica ha buscat avançar com a cos professional. En una segona fase, es van incorporant, de forma important, professionals de la psicologia, més tard de la sociologia i el dret fins arribar a l'actualitat en que conviuen una gran diversitat de professionals en l'àmbit dels serveis socials municipals.

També es clau fer una referència a les associacions d'afectats i voluntàries que han sigut protagonistes d'aquests processos.

Des de l'inici, per exemple, hi ha hagut associacions en l'àmbit dels discapacitats molt actives i ben organitzades que han sigut el principal factor de creixement de serveis i atencions a aquest col·lectiu. També des de l'inici, Càrites i més tard Creu roja, participen de forma important en el desplegament dels serveis socials en l'àmbit local. En altres àmbits com infància, tercera edat, drogues, dones, l'administració local, a partir del 1983 i per motius diversos (problemes de contractació directa en CAP 1 per exemple) ha jugat un paper de promoció d'associacions per poder prestar serveis estretament vinculats als projectes de serveis socials municipals (op.cit). També en aquesta època es creen patronats, instituts i fundacions que permeten una co-gestió o articulació entre associacions i Ajuntament així com agilitar la gestió.

A finals dels anys 80, amb l'aparició dels programes subvencionats pel 0'5 % de l'IRPF i altres convocatòries d'administracions autonòmiques o locals, hi ha un augment molt significatiu d'associacions que treballen en l'àmbit dels serveis socials i la convivència entre públic i privat es ja un fet consolidat. En aquests anys, ja s'accepta per part de tothom que l'actuació pública va més enllà d'allò que gestiona directament l'administració.

En aquest apartat, no podem oblidar totes les iniciatives que els Ajuntaments han desplegat per fer possible i millorar la participació ciutadana en els serveis socials. La implantació en el temps d'aquestes iniciatives ha estat molt diversa (per exemple, el consell municipal de benestar social de l'Ajuntament de Barcelona es va crear l'any 1988 i el de la Seu d'Urgell està previst pel 1998) però ha sigut una preocupació en els Ajuntaments que ha motivat molts consells generals o sectorials per apropar associacions, ciutadans i institucions diverses a un àmbit de serveis socials que corre el risc de restar com a marginal en les planificacions de les ciutats i pobles.

També, ens cal fer una referència als usuaris d'aquests serveis socials municipals, i per ser breu, hi ha un personatge clau en aquesta història, que ha sigut la dona. Perquè ha sigut sempre i amb diferència la principal usuària de serveis socials, perquè ha patit com ningú el pes d'un estat de benestar molt precari, perquè ha suportat amb una cost personal altíssim les deficiències dels serveis de protecció i atenció a persones dependents, perquè ha assumit i patit de forma principal les mutacions familiars, l'evolució de l'atur, l'envelliment de la població, la manca

d'igualtat d'oportunitats, les dificultats afegides per accedir al mercat de treball. I en tot això, no direm que els serveis socials municipals han aportat solucions significatives, però si cal dir que són els serveis públics que més a prop han estat d'aquesta població, que han compartit projectes individuals i de grup i que han ofert serveis de informació, de suport i de promoció.

També en relació als usuaris cal mencionar el debat permanent que s'ha tingut durant aquests anys sobre la participació dels usuaris en els serveis socials i que no ha trobat formes clares, de fer participar un col·lectiu, que tant en l'expressió de la demanda com en la resposta, s'estructura, en la majoria de casos, de forma individual. Aquest pas de l'individual al social o col·lectiu continua pendent.

Durant aquesta breu història dels serveis socials municipals, sempre ens ha acompanyat la preocupació o constatació, de ser uns serveis "residuals" és a dir, que atenem problemàtiques que altres àmbits no atenen. Arriben als serveis socials poblacions que pateixen les disfuncions de sistemes com l'educatiu, el sanitari, d'accés a l'habitatge, al treball. Al respecte hi ha hagut dos tendències: per un costat fer d'aquests problemes un objecte propi dels serveis socials i establir programes propis d'intervenció i per un altre costat intentar que aquestes problemàtiques siguin ateses per els departaments que gestionen aquests àmbits de l'estat de benestar. Els exemples són múltiples: les derivacions del fracàs escolar i la problemàtica, fins fa poc (implantació de l'ESO), dels adolescents de 14 a 16 anys, període on no hi havia obligatorietat d'escolarització i no és edat laboral, ha provocat que durant molts anys els SS.SS. hi hagin dedicat molts recursos; problemàtiques derivades de sanitat i de salut mental; l'accés a la formació i al treball de públics amb especials dificultats; l'accés a l'habitatge i problemàtiques derivades. En definitiva el conflicte permanent en la intervenció dels serveis socials neix de la pròpia naturalesa de la problemàtica social, que és per definició multidimensional i té a veure amb unes determinades relacions socials. A l'esfera local aquests problemes es mostren tal i com són, en la seva complexitat i la fragmentació en les normatives, en les competències, en les categories no ajuden a afrontar aquests fets amb una cadena integrada de recursos i atencions, tal i com demana la població afectada. Aquí neix una altra línia d'esforços de l'administració local per **coordinar, integrar accions**. Ja hem dit, com a partir de l'any 90, a diferents ajuntaments es creen iniciatives d'accions integrades sobre territoris que encara actualment, si es mantenen, ho fan com accions experimentals. També hem vist, com aquesta funció de coordinació dels serveis en l'àmbit local, ha sofert un pas enrera des de la llei de l'any 1985 a la llei de 1994 on els ajuntaments tenen un paper molt més secundari. Cal dir però, que les dificultats no estan únicament en l'aspecte legislatiu ni tampoc únicament en l'àmbit dels serveis socials. Facilitar la integració d'accions a l'esfera local per fer front als problemes socials complexos com l'atur de llarga durada i els problemes associats que comporta, les famílies desestructurades, la immigració, el fracàs escolar, l'accés a l'habitatge, la discriminació de la dona, etc., tots ells problemes que s'expressen en múltiples dimensions i que necessiten de la cooperació de diferents agents econòmics i socials, públics i privats i diferents administracions, aquest tipus d'accions, requereix de voluntats polítiques de cooperació, d'una "enginyeria" tècnica capaç d'integrar cultures professionals i projectes en diferents dimensions, requereix d'una descentralització i sinèrgia de recursos i requereix d'una participació / implicació ciutadana ja que treballem en fenòmens de relació social.

En relació a aquest tema, hem pogut constatar que per fer front a fenòmens multidimensionals no és suficient ni la interdisciplina en els serveis (els serveis socials ha volgut en alguns moments ser global tot sol i ha constatat les seves grans limitacions) ni la planificació interdepartamental en les administracions (tenim exemples en els anys 90 de programes com el PIRMI, el pla de pobresa, de la immigració, que no han generat ni afavorit aquesta integració d'accions en l'esfera local. Tant sols el pla de dinamització encetat en el 97 està en aquesta línia).

És necessari obrir els sistemes i buscar la pluralitat d'agents, espais i mètodes en les dimensions econòmiques i socials, amb els seus protagonistes i des de els seus espais. Ens calen exemples en noves estructures que permetin la co-gestió, que permetin integrar recursos, la integració de lògiques i espais de intervenció i la implicació pública, del tercer sector, dels agents econòmics i dels ciutadans.

En l'actualitat, no ens trobem en un moment d'estabilitat i satisfacció, ans al contrari, és un moment de qüestionaments importants, de certa decepció en alguns treballadors socials, i ens cal afrontar de forma simultània la reorganització dels serveis socials i la re-definició del treball social³⁰, (que pot haver quedat mal parat en aquesta evolució tant ràpida) per actualitzar la nostra posició davant els canvis en les problemàtiques i poblacions més nombroses i heterogènies que es presenten en els nostres serveis, per la pluralitat d'agents que intervenen en l'àmbit social, per les noves relacions entre les administracions de l'estat i per les noves polítiques socials en les que estem implicats.

5. DISCURSOS DEL TREBALL SOCIAL A CATALUNYA 1979-1998

5.1. En els primers anys : "l'organització dels Serveis socials" com a discurs.

Els discursos del treball social han d'ésser compresos remetent-nos a les condicions socials de la seva producció i son una de les pràctiques de l'àmbit, juntament amb les pràctiques organitzatives i les d'interacció. El discurs del treball social, d'una banda, es especialment permeable a les modificacions del context econòmic, laboral, polític, cultural-ideològic, etc.; d'altra, es influeix per les interaccions que mantenen els agents de l'àmbit entre si i amb altres àmbits pròxims. Els discursos tenen diversos significats, però remarcuem, aquí, el paper de legitimació i constitució simbòlica del propi treball social (el treball social també és el que comuniquem que és) i el paper d'orientació de la resta de pràctiques del treball social (les de transmissió, les organitzatives, les d'interacció-intervenció).

Els discursos al llarg del primer lustre dels 80 son discursos centrats molt significativament en els aspectes organitzacionals i resta relegat el discurs metodològic destinat a l'orientació o crítica de les relacions de treball social. Les millors capacitats i esforços d'experts i tècnics es destinessin a dissenyar el nou marc de serveis socials públics i a la seva extensió en el territori.

En el treball social de finals del 70 i l'inici dels 80, les comprensions de tipus ideològic ("la transformació profunda de la societat" i "el treballador social com agent de canvi" ;Barenys:79)³¹ encara eren vigents, però, trobaven satisfacció mitjançant la

formulació d'intervencions globalitzants (vegeu Martinez/Renau:79; seminari GITS:79;Beltri:83), que argumentalment es troben connectades amb les metodologies d'intervenció comunitària i amb el "saber fer" organitzatiu que la lluita antifranquista havia difós en diversos sectors socials (destreses relacionades amb l'agitació, organització i mobilització social). La seva traducció com a exigència tècnica facilitarà anar-se desprenent dels llasts de les definicions ideològiques que toleren poc els plantejaments del reformisme (marc d'inscripció de la professió del treball social des de la pròpia gènesi històrica). El final dels 70 es va viure com un respir, com la sortida d'una crisi per part de la professió (Porcell :80 ; Crespo :82). Però, en moments en que allò operatiu encara no ho es prou i en els que les definicions ideològiques (hereves del Maig 68, l'Antifranquisme, la Reconceptualització) romanen fortes, es produeix un "pendular entre la idealització i la infravaloració (que) només ens pot dur a desmarcar-nos de la realitat que ens envolta,(...)no som l'anus del sistema, però tampoc el melic de cap revolució". (...)Som tècnics creats per l'estat i al servei d'aquest, però tenim marges d'actuació des de la crítica" (Torres:81). Es va estendre un paradigma més tècnico-operatiu però sense abandonar una forma radical (en sentit etimològic) de comprendre els problemes (marginació, malaltia mental, xabolisme, delinqüència, etc.) i pensant la intervenció sempre connectada amb el context social, treballant "amb" el barri, anant més enllà de la ubicació geogràfica en un territori (Perez:81), integral, de desenvolupament comunitari (San Roman :83).

El "mètode de treball social" i la seva posta en pràctica fou considerat l'exponent del nou grau de tecnicitat (Porcell :84). El mètode d'ordre pragmàtic i eclèctic (dintre d'un paradigma de la planificació racional) realitza una proposta d'estructura bàsica del procedir del treball social (coneixement, interpretació, programació, intervenció i avaluació) i orientacions de com realitzar-la. En els primers anys 80, juga un paper fonamental com a referent de la comprensió que la professió fa de sí mateixa com a tasca disciplinada (l'ethos científic) i ajudarà a que el procés d'entrada dels tt.ss en els barris es realitzi amb una recollida important d'informació. La proposta, però, tindrà la feblesa d'aquells coneixements que no son guiats per preocupacions selectives o per un objecte de coneixement delimitat explícitament (produeixen un recull de dades generals de difícil eloqüència pel que fa a la intervenció).

El primer repte dels Ajuntaments Democràtics és fer-se'n càrrec dels serveis del passat i transformar-los (per trobar-se inscrits en una comprensió repressiva), recolzar el moviment de desinternament i afrontar alguns greus problemes com la reubicació de barraquistes, etc. Les fites següents foren la creació de Departaments de Serveis Socials als Ajuntaments amb dotacions pressupostaries dignes, desconcentrar l'atenció directa dels treballadors socials, l'establiment de convenis amb entitats cíviqes i la creació dels centres de serveis socials en barris. Allò important era trencar amb la possible idea d'uns serveis socials organitzats a l'entorn de les competències de la Beneficència en excés residuals (G.Costa:78; Masgoret:87), obrir-se un espai competencial i simbòlic homològic a la resta de serveis municipals, legitimar-se.

Crear i dirigir els nous departaments va ser un repte de primer ordre per als tècnics que s'implicaren i per a les pròpies professions : "el procés democràtic situa el treball social en una perspectiva estructural nova. La majoria d'assistents socials començaven a treballar des de l'Administració en lloc de fer-ho des d'entitats de caràcter privat. Fou, doncs, una mena de desafiament participar en la creació de

l'Àrea de serveis socials" (Colomer:87). També, és un moment àlgid i d'oportunitats pels treballadors socials i, en els primers moments dels serveis socials municipals, especialment per als aa.ss ("estem en moments dolços per a la professió"; Llopis:82; "En la nova organització dels serveis socials han participat els aa.ss des de la planificació fins a l'assistència directa" Crespo:82).

El ritme en els primers ajuntaments democràtics és políticament trepidant "l'història d'un creixement brusc en els primers anys i més equilibrat després. Tot és recent i experimental(...) L'organització està plena d'una gran activitat... també un gradual augment de la dotació de recursos, tant dels econòmics com dels humans" (Arteman:87). Entre els tècnics també es viu una activitat febril d'equips de professionals, que havien de fer front a múltiples escassetats materials i tècniques: el debat fou intens, la identitat grupal també, però la planificació de la intervenció esdevenia, sovint, tant ambiciosa com poc operativa. La possibilitat de realitzar pura assistència era un risc real perquè el pas a altres nivells patia d'aquests déficits. "El model de ss.ss (...) s'implanta al nostre país amb més de vint anys de retard i en condicions socio-econòmiques molt diferents a les que tenien els països inspiradors." (Cabra de Luna/Cañón :87). El fort atur i la penúria econòmica que comporta explica, en bona mida, un gran increment de les demandes vinculades a les situacions de precarietat i d'exclusió, desbordament dels recursos i impotència d'uns ss.ss, que mancats d'experiència i (en els primers anys) d'equipament social, es veuen molt pressionats a donar respostes d'urgència i assistencials, sense permetre el assossegament de la intervenció i la reflexió.(Cabra de Luna/Cañón :87; Estivill :87; Aguilar/Laparra/ Gaviria :93). L'amenaça a la qualitat del treball social de l'àmbit, també procedeix de la incorporació massiva (i poc selectiva) de treballadors socials, de la promoció (per ocupar llocs de responsabilitat) d'aquells professionals més capacitats o experimentats en formes de treball comunitari i de la massificació d'alumnes en la Universitat (amb risc d'una baixa de la qualitat de l'ensenyament, dels perfils vocacionals, etc.; Crespo:82). La consciència d'una necessitat de millora de la formació, d'especialització, es feu sentir entre tècnics i institucions formadores. ("com si poguessin ser també marginals els coneixements amb els que es fa front al treball professional, aquí, en aquest camp" ;San Roman :83). El nou entorn administratiu, la novetat de treballar amb programacions, en equip, en tasques d'organització, interdisciplinàriament, descol·loquen la formació en treball social. La por entre els formadors és que els treballadors socials responguin amb "modalitats antigues", es quedin en l'assistència per no tenir instruments per a la promoció i la prevenció (Seminari de Santiago :83).

Les relacions de treball social suposaren un xoc amb les formes de relació de l'administració local. Els serveis socials es troben al mig d'una enorme ambigüitat o contradicció : han d'exercir amb formes de relació "pròxima" (més enllà del simple tractament d'allò manifestat, apropant-se a la persona globalment) dins d'entitats locals que estableixen formalment formes de relació "distant"(atendre la demanda explícita) (Martínez :87). El treball dels equips de departament o de centre fou un contrapunt clau en múltiples sentits (per les conseqüències que tingué en la producció d'algunes capacitats tècniques, per obrir espais dins de la "casa gran", per sentir-se protegits) i una novetat en les formes de funcionament de l'administració. El treball relacional i relacionar-se era un dels pocs recursos del professional (els educadors eren "de carrer", amb la colla i l'a.s es relacionava intensament amb la vida associativa, les parròquies, les escoles, etc.).

El model tècnico-polític dels futurs serveis socials es gestarà observant els models europeus d'organització de la xarxa pública de serveis socials (vegeu Rubiol:79; vegeu: "Instruments de prospecció de serveis socials" de la Generalitat) i en el model d'atenció primària en salut definit en la Conferència d'Alma-Ata en 1978 (Arenas:83). Aquesta importació és de models organitzatius; el missatge és la forma o estructura per a l'extensió dels serveis, però possiblement no permet una major aproximació als debats i crítiques del treball social europeu: els efectes de la burocratització eren ja presents en ells (vegeu aa.ss zona Hesse:79; Massons:82).

Les primeres explicacions del model apareixen en forma d'un discurs organitzacional. La creació de la xarxa pública de serveis socials s'imagina estructurada a l'entorn d'un Ministeri o Direcció d'acció social, Conselleries autonòmiques, Departaments Municipals de serveis socials i Centres de serveis socials de barri i estaria presidida en el seu disseny i extensió per una sèrie de principis: coneixement de la realitat, planificació i coordinació, responsabilitat pública, descentralització, participació, normalització, universalitat, prevenció, igualtat, solidaritat, integració (vegeu:PSC-PSOE:78; PSUC:78; Bueno:90; Malla:80). En aquests anys, les institucions (Aj. de Barcelona i Generalitat) lideren la producció discursiva entorn del model i assumeixen el paper de formar els professionals.

Les diferències entre propostes deixarien entreveure certa comprensió diferencial a l'entorn de com s'havia d'operativitzar la globalitat: d'una banda, una inqüestionada territorialitat dels serveis i, d'altra, una definició de funcions que fa èmfasi en la seva transversalitat o bé en la seva delimitació estricta. La base territorial entra en cert conflicte amb una estructura de l'administració que s'organitza amb distribucions de competències de caràcter vertical (a cada àrea o departament les seves funcions i competències). Aquest debat serà present al llarg de la primera part dels 80 (Rubíol:79) però la seva resolució és de caràcter pràctic tant per aquells que defensaren que l'adopció de l'estructura organitzativa de l'administració era l'estratègia més pragmàtica per que els ss.ss obrissin un espai pressupostari i competencial, com per aquells que preconitzaren estratègies de transversalitat sense massa operativització perquè no es tenia massa capacitat tècnica en el disseny de bons programes-projectes. L'organització dels serveis socials adoptarà una assumpció de competències vertical relativament delimitades i la seva organització territorial es realitzarà cenyint-se a aquest ordre de competències. El debat ressorgeix sempre que el treball social es planteja, a nivell teòric i pràctic, abordatges de caràcter multidimensional i, quan, el propi exercici professional li connecta amb la resta de Serveis Públics (Ensenyament, Cultura, Ocupació, Sanitat, Esports, Urbanisme, etc.). El debat ressorgeix, no solament per tractar-se d'un postulat molt volgut pel treball social, sinó com a "envit de poder" del propi àmbit en relació a d'altres.

La creació dels districtes a Barcelona va ser una nova ocasió per proposar formes de treball (l'actuació compactada) més horitzontals entre professionals de les àrees de serveis personals i recrear transversalitats (equips pluridisciplinars) a través de la realització i aplicació de projectes comuns en els barris i superadores de la matriu vertical de distribució de competències (Torrella, 87). Les polèmiques técnico-polítiques també es centraren entorn de les estratègies per a constituir una xarxa integrada i completa de serveis. Per aquells que temen un mosaic de models, la clau d'un desplegament complet i coherent d'una xarxa integrada és l'Atenció Primària

entesa com a aplicació de treball social preventiu i comunitari, sectoritzada, multidisciplinar, en una sola xarxa (Arenas :83).

5.2. Serveis socials vertebrats i el projecte com a lògica alternativa.

El procés seguit en els serveis socials al llarg dels 80 pot ser entès en base a tres estratègies (vegeu Bueno :90) successives, però que es superposen en part: L'estratègia d'autoafirmació (inicial) on primària la necessitat de justificar la creació del sistema, valorant les necessitats socials des del plantejament d'assistència. Es defensen àmbits competencials propis i es busquen pressupostos propis i reconeixement. Es sectoritza i es primen l'atenció a l'usuari en despatx i les prestacions. A aquesta estratègia inicial li segueix, quan es produeix major recolzament institucional, l'Estratègia de desenvolupament que es caracteritza per la creació d'infraestructures i equipaments per als serveis socials. L'increment dels capítols econòmics afavoreix l'actuació diversa dels serveis socials (als serveis de base s'afegeixen els especialitzats i s'amplia el ventall de professionals). El darrer procés o Estratègia de vertebració situa els serveis socials dins l'àmbit de les polítiques de benestar social, participant de la programació i desenvolupament d'activitats del conjunt dels sistemes de protecció social (plans conjunts, incorporació de la iniciativa social, connexió de la prevenció, la promoció i l'animació social, etc.) Aquestes 3 estratègies donen compte acuradament dels esdeveniments, pel que fa a l'establiment de la xarxa, en aquests anys. El moment de les dues primeres estratègies ocupen bona part de la dècada dels 80 i la darrera podem situar-la en les darrers anys de la dècada i els 90.

Allò que vull remarcar o superposar a aquest esquema és que a les dues primeres estratègies li correspon el domini d'una lògica de serveis en l'abordatge dels problemes (molt explícit en les pràctiques discursives del treball social), mentre que a l'estratègia de vertebració es desenvolupa més a l'entorn d'una nova lògica d'abordatge : **la lògica de projectes**. Aquesta, que ja es present en les primeres estratègies però de manera incipient ; guanya protagonisme paulatinament quan les destreses professionals ho possibiliten, els serveis socials son una realitat plenament legítima dins de l'administració i per raons pressupostaries. El projecte es una sortida a la insatisfacció del servei i també la nova via d'entrada en l'àmbit (a través del t.s alternatiu).

Aquesta lògica (quan es incapaç d'investigar situacions col·lectives concretes o de connectar amb elles) pensa en termes de definicions categorials no necessita obligatòriament la territorialitat i pretén, sovint, abordatges multidimensionals que transversalitzin les distribucions verticals de competències. Aspira provablement a realitzar allò que la territorialitat dels serveis ha aconseguit solament com a coordinació. El que es preconitza en els primers moments per als serveis (globalitat) es pot fer real com negació de la lògica entorn de la qual es preconitzà inicialment. El projecte, com a espai alternatiu de pràctiques, tindrà el seu exponent més ambiciós en forma de projectes integrals, partenarials, d'acció-investigació, estratègies d'inserció socio-econòmica, etc (dos exemples singulars : P.I. de Roquetes en 1988-90; Onyar-Est de Girona : 1990-94). Aquesta operativització de la globalitat serà un atac important a la identificació exclusiva de la intervenció social amb els serveis socials d'atenció primària i especialitzats : la lògica de serveis es substituïda en les experiències innovadores per lògiques de projecte. Aquest fet vindria a ratificar una dinàmica ja present en els serveis socials municipals : les

intervencions tècnicament millor definides es realitzen com a projectes i el propi creixement de l'àmbit ja no es manifesta en la posta en marxa de nous serveis de primària, sinó al voltant de projectes sistematitzats, novedosos.

L'aparent paradoxa és que el millor accés a la globalitat, multidimensionalitat o integració d'accions (quan es dona) no es realitza al voltant de projectes universalitzants, sinó d'aquells capaços d'establir estratègies ambicioses al voltant de problemàtiques força específiques, ben delimitades (prevenció i tractament del fracàs i l'absentisme escolar, famílies pobres, escoles-taller, famílies de toxicòmans, gent gran, etc.). La intervenció comunitària més efectiva també es vehicula des d'allò selectiu (un sector de població, una problemàtica específica...), mitjançant la constitució i el funcionament d'un grup-motor que es projecta en accions o activitats cap a la resta del barri (vegeu : Arajol/Janer : 87 ; Inchauspe/Valverde :90), superant la dimensió fonamentalment intrapersonal i interpersonal dels grups terapèutics o d'auto-servei.

El Projecte, juntament amb l'aplicació des dels serveis socials dels dispositius de les Rendes Mínimes, serà el protagonista organitzatiu de les novetats del treball social des de finals dels 80 i els anys 90. El projecte esdevé l'emergent de l'increment de capacitats tècniques i una forma de fer operatives noves comprensions. En ell es diposita la il·lusió de millorament tècnic de l'abordatge, però, també, permet una reapropiació de productes i la seva crítica (pretén establir nous models d'abordatge); amb el que es prepara el protagonisme del que podríem anomenar "relacions de treball social" centre de les noves preocupacions dels discursos de treball social.

5.3. El finals dels anys 80 i els 90 : "les relacions de treball social com a discurs".

La consciència de que, en les pràctiques interaccionals del treball social, emergia un model que trencava la qualitat de la relació es ja present en la segona meitat dels anys 80 i es farà plenament explícita ocupant el centre de les reflexions dels 90. Es manifesta aquesta consciència en discursos que prenen l'objecte del treball social (sobre què conèixer i sobre què intervenir) i les relacions de treball social com a eix de la reflexió crítica o de la proposta metodològica d'intervenció. El rerafons de la crisi professional que s'explicita (ambigüitat, inseguretat, confusió, queixa...) és: "la mutació de la qüestió social, la necessitat d'un moviment de reposicionament permanent, la crisi de les columnes del propi treball social (l'educació i l'assistència) i el qüestionament de tota la cultura professional amb l'ingrés de conceptes del món de l'economia (gestió, eficàcia, rendibilitat, avaluació, desenvolupament...)" (Jolonch :95). Els discursos també son una reacció a l'atac neoconservador a l'Estat del Benestar ("tradicionalment el treball social ha mantingut un compromís envers la compassió, la justícia social i en preservar la dignitat i l'autonomia de l'individu. La ideologia neoconservadora del benestar o millor del malestar, ofèn aquests tres compromisos" ;Mishra :90) o un contrapunt a la crisi de l'ordre ideològic anterior (els discursos que des de "l'ètica").

Els discursos, en una part considerable no son "nous", sinó que descontextualitzen i recontextualitzen (reinterpreten) discursos clàssics del treball social. La seva significació fora impossible de captar sense considerar els trets del entorn històric pel que passa la professió. Alguns discursos tenen també una dimensió d'envit de poder entre grups professionals i corporatius. En general, en aquests anys, hi ha una

pressió de grups professionals i disciplinaris per obrir espais en els serveis socials i les pràctiques discursives es veuen afectades. Tanmateix, s'incrementa notablement el pes de la Universitat en la producció dels discursos.

5.3.1. Un malestar professional i un mal-estat del treball social.

El concepte d'Entropia" utilitzat per a l'anàlisi de les organitzacions (Rueda :94) pot ajudar-nos a comprendre que la pròpia emergència de pràctiques insatisfactòries en els serveis socials poden ser part dels propis processos d'institucionalització: tota organització està sotmesa a una tendència de perduda de capacitat per a obtenir i mantenir els objectius pels quals fou constituïda (estat de rigidesa lligat a l'immediatisme, alienació, burocràcia, tancament) o tendència entròpica. L'entropia és una tendència natural de les organitzacions. En un procés d' "institucionalització entròpica", les relacions de treball social haurien viscut un retrocés. El problema seria un dèficit de relacions de treball social (el descontentament és envers unes pràctiques caracteritzades per un tipus de relació freda). "El malestar prové de la profunda contrarietat entre els ideals emancipadors i una realitat mesquina de pràctiques" (Moreno :95). No es descarta la influència que en el propi exercici i comprensió del treball social ha tingut el període de centració discursiva en el model de servei i d'extensió reglamentista de "les funcions"...o cert procés de mimetisme amb abordatges propis de l'entorn administratiu.

Els discursos donen un tomb a les explicacions que situen las causes de l'estat del treball social en causes alienes als propis treballadors socials ("els recursos insuficients", "la burocràcia de l'administració"...)."En el camp dels s.s dona la impressió de que existeix una coincidència total. Davant de la manca de marcs teòrics que estructurin i analitzin els serveis socials es conclou amb una coincidència de voluntats per a augmentar i millorar les prestacions socials. Tots volem més : més pressupostos, més inversió, més recursos. (...) per contra, precisem que una de les tasques immediates que reclama el procés d'actuació dels s.s sigui l'inici d'un debat obert des dels plantejaments bàsics per poder contrastar les regles, normes i principis que els regulen".(Bueno :87).

"Potser, a poc a poc, ens anem adonant dels efectes perversos de cert tipus de pràctiques que acaben mantenint, enfortint i amplificant allò contra el que es suposa lluitem. Potser ens adonem que més enllà de la fredor dels papers i de les xifres la nostra competència professional únicament resideix en el sentir, en el fer i, en definitiva, en la competència de la comunitat.(...) Sovint, als debats dels treballadors socials, apareix l'evidència dels canvis i la complexitat de la realitat social en la qual operem, l'escassetat dels recursos disponibles i la insatisfacció que provoca un tipus de pràctica més propera a la pura i dura gestió que al que pròpiament seria la intervenció". Ens referim a un tipus de pràctica cada cop més present, massa vegades justificada en nom de l'allau ferotge de demandes que dia a dia envaeixen els nostres serveis. (...) el panorama (actual) no invita a massa triomfalisme. Tot i que sembli paradoxal, ens trobem amb una relació inversament proporcional entre el desenvolupament dels serveis socials i el grau de mobilització comunitària (...)El pare Saturn està devorant al seu fill ? Un sistema global d'atenció social per a la comunitat l'engoleix, desdibuixa..." (Bacardit/Romeu/ Navarro :98).

Més enllà d'una manca de desenvolupament d'intervencions col·lectives o comunitàries, els abordatges metodològics (el case-work i los processos

organizatiu) son substituïts per pràctiques efectives que dibuixen un perfil del treball social com a "gestió administrada de problemes socials". La crítica es envers una comprensió del treball social (com a dispensador de recursos o qui orienta cap a altres serveis o promotor de nous recursos) que no permet entreveure cap acció com a dinamització social, quan, aquesta, és la pròpia condició de la promoció social. La identitat negativa com a "gestors de la misèria" vindria donada per l'assumpció de "tasques de gestoria social" (com a resultat de l'assumpció pels treballadors socials de la demanda dels usuaris, dels polítics en un context de fallida de l'ocupació...) i el paper secundari de la intervenció comunitària.(Ubieta :94). El descrèdit és d'aquells models de serveis reduccionistes o restrictius els models "oficina expenedora" i "hospital social" (Rueda :87 i 88). Hi ha consciència d'incompliment del principi de normalització. Els TT.SS apareixen com a "professionals de la marginació" o de la "malaltia social" : parar la urgència i ocultar l'evidència. Sense abandonar les respostes a situacions individuals, al treball social li cal incorporar intervenció normalitzada (informació, formació, dinamització en múltiples situacions que son embrió de les situacions de dificultat (Costa :88).

Tanmateix, el treball social es veu afeblit per una inadequada comprensió del coneixement com a fruit de l'experiència i el contacte diari amb aquells "que venen a buscar ajut"...o com a saber solament pràctic. La sobre-valoració de l'experiència condemna el treball social a posicions de subordinació. Ubieta (89) ho expressa bé : el culte a l' "experiència" i a la immediatesa impedeixen qualsevol reflexió, l'elaboració teòrica (que es sempre una pràctica) no es promou. La "experiència ens ensenya que més enllà del que un pensi sobre la seva pràctica, allò que fa pensa per ell. Independentment de les teories integracionistes, normalitzadores, no assistencialistes... que pot tenir un treballador social, la seva pràctica (resposta immediata, normes, expulsions...) transmet una benèfica manera de fer el seu treball". "L'experiència pragmàtica com a enderrocament del coneixement" (Crespo :95). "Els nostres programes son imprecisos, indefinits a la hora d'establir quins son els principis descriptius i explicatius que fan atorgar qualitat científica a la nostra praxi. Aquesta vaguetat intel·lectual denota la persistència de fons d'una política social ancorada en formules assistencials" (Álvarez :90). L'actitud envers el coneixement, explica en part la "síndrome de la ventafocs" (Pelegri :95), la recurrència al comportament improductiu de la queixa, el victimisme, la culpabilitat, sensació de no fer el que deurien (Alonso :95). Produir, a diferència de la improductiva queixa, es donar compte dels esculls que hom troba a la pràctica ; "quant més puc transmetre de la meua pràctica, menys estic enganxat a ella i a la inversa, quan menys puc transmetre, més enganxat hi estic, i per tant, menys m'assabento del que faig".(Ubieta :89)

5.3.2. Preocupació per l'objecte del treball social.

Les comprensions dels professionals no poden ser confoses amb els discursos del treball social; aquelles son deutores de moltes altres influències socials i, entre elles, el propi efecte que en les formes de consciència tenen les pròpies formes de fer i d'exercici concret i quotidià de la professió. La **preocupació per l'objecte del treball social** formarà part d'un intent de fer constituir una consciència capaç de redreçar un treball social efectiu al qual no es considera generador de consciències apropiades. Teoritzar i delimitar l'objecte és, a més, un intent d'assentar bases per una constitució més científica de l'àmbit. Aquest objectiu de les pràctiques

discursives no s'acaba, però, d'assolir: "no sabem expressar o definir les característiques específiques de la professió, allò singular d'ella...(Alonso :95)

"Patim per la dificultat d'identificar o consensuar la nostra producció(...) Si ens preguntessin: quin es el vostre producte?, ens veuríem en un compromís, i, en el millor dels casos podríem contestar quelcom com: la qualitat de vida(...) Si preguntéssim a cada equip, en el millor dels casos ens parlaria de: disminuïts integrats, nombre de vells atesos, toxicòmans desintoxicats, etc. tanmateix no és aquest l'objecte al qual originàriament ens enfrontàvem(...) ens oblidem que la metodologia s'ha d'adaptar a la naturalesa de l'objecte i que aquest objecte no és ni només racional, ni encara menys, aïllat, sinó relacional i sistèmic (Beltri, 87). "Que costi tant definir, per la mateixa classe professional, quin és el seu objecte, i que les definicions que se'n fan obtinguin més escepticisme que no pas acceptació deixa entreveure la dispersió en què es debat la professió...(Pelegrí :95)

En front del paradigma necessitats-recursos o efectes negatius-demanda, es proposa "la marginació" com a objecte d'intervenció i com a eix del gran debat que haurien d'establir els serveis socials (Rueda :87 i 88). Sense deixar de banda o abandonar la distribució de recursos o consells o el tractament d'aspectes malalts de la dimensió marginació (prestacions i atencions psico-socials), la marginació com a centre del debat ha de permetre entendre els serveis socials com a agents d'intervenció en les dinàmiques i dialèctiques socials que actuen i atrapen a les poblacions en situacions de marginació.

"Els problemes, situacions, coneixements, interpretacions, demandes, accions, etc. que interessen al treball social són els relacionats amb el seu objecte d'intervenció específic. L'objecte específic de la intervenció del treball social són aspectes de les relacions socials que afecten a les poblacions minoritàries (la marginació, exclusió, etc.) i els seus efectes (la carència, la pobresa, etc.). Sovint, el treball social es centra en els efectes, resultats o conseqüències, però, l'exclusió i marginació són també "l'acte" o "l'acció" que provoca aquelles conseqüències, són "relacions socials"...Aquest objecte apareix clar quan expressem objectius com "inserció social", "integració social" (Barbero :98)

5.3.3. Filosofia de la intervenció.

Els discursos destaquen la importància d'allò que anomenem filosofia de la intervenció, en el sentit d'explicitar com comprenem la connexió entre els fenòmens que abordem i les característiques de l'abordatge. El destinatari dels discursos és el treballador social com a subjecte col·lectiu i pretenen, generant determinada consciència, un moviment de renovació.

El treball social i els s.s, a més de resoldre problemes concrets, són al mig de la producció social de la moral. El Treball Social "es una tasca essencialment ètica que consisteix en fer valer les virtuts cíviques de solidaritat. (...) Uns serveis socials que es limitin a obeir cegament les consignes dels polítics i dels alts càrrecs elegits, sense proposar el seu propi programa d'altruisme i de solidaritat, seran servils al poder i, a la fi, ineficaços". (Giner :88). "(...) reivindicar el paper subversiu que aquests professionals estan obligats "èticament" a desenvolupar. El treballador social ha d'ésser conscient i enfrontar-se a situacions en les que ha d'abandonar el seu paper integrador i assumir com a tasca pròpia la protesta amb proposta, la protesta

fonamentada, la denuncia acompanyada de solucions". Realisme en treball social no és acceptació cega o resignació, és la recerca d'alternatives i solucions. (Martínez/Augusto :97).

41

"Les institucions i serveis socials tenen una funció molt important si hom és capaç de reinterpretar la raó de la seva existència des d'una òptica "menys apedaçadora" i, en canvi, més reequilibradora, preventiva i global" en quan a l'origen de la segregació "com a conjunt de forces de molts tipus que conflueixen en un estat discriminatiu i que acaba exclouent la persona dels àmbits del benefici social", com a procés. La segregació no es afer privat, ens remet a la societat i a les pròpies respostes socials que, creades amb principis normalitzadors, tenen moltes vegades respostes segregatives. (Pelegrí :88). Cal "saber redimensionar la demanda concreta que emergeix des de l'atenció primària. Això significa que aquest àmbit d'intervenció (...) es plantegi com un projecte integral vàlid per a la dinamització comunitària (...) atorgant qualitat pedagògica a la relació, introduint nous elements d'anàlisi i una millor definició del problema, que expliqui els aspectes estructurals i determinants de la situació de necessitat (...) transcendir la visió estrictament individual per tal que la persona afectada descobreixi els recursos potencials existents, és a dir, una consciència comunitària respecte a la seva carència. El procés educatiu també passa per reconvertir expectatives, actituds, valors, desvetllar consciència crítica. En definitiva, es tracta de recuperar la vessant crítica a via per a la..."

43

L'aparició de noves formes de malaltia que afecten a la població adulta, com la SIDA, fomenten l'aparició de noves necessitats d'integració i d'atenció social que afecten a col·lectius significativament importants de la nostra societat. A més de la desvertebració que provoquen a la nostra societat, fomenten la creació de barreres a la comunicació i a la socialització de la població, a més d'estigmatitzar alguns sectors de la població, que per motius aleatoris (pràctiques de major risc de transmissió), han monopolitzat la imatge exterior de la presència d'aquesta nova malaltia social.

Molts dels diferents factors anteriors, que generen un major nivell de necessitat social en la població adulta (atur tradicional, nou atur estructural, immigració, noves formes de pobresa, disminució, SIDA, ...) per la major harmonia social i per l'existència de nuclis familiars molt més reduïts provoquen una afectació molt més gran a la població infantil i juvenil que pertany als esmentats grups familiars, generant per tant no una problemàtica infantil creixent des del punt quantitatiu, però sí, des del punt de vista qualitatiu, per la gravetat de la problemàtica que presenten. Per tant la problemàtica de la població infantil, si bé no creix des del punt de vista numèric, si que és cada cop més preocupant des del punt de vista qualitatiu.

A Catalunya³² tenim 986.000 persones amb més de 65 anys que representen el 16'1% de la població (quan fa 10 anys no arribava al 13%). Aquestes persones viuen en quasi 800.000 llars, en la meitat de les quals conviuen amb fills o familiars més joves, però n'hi ha més de 200.000 persones majors de 65 anys que viuen soles, i unes altres 200.000 llars només tenen persones (més d'una) majors de 65 anys.

Tenim d'aquestes, 400.000 persones majors de 75 anys, i d'aquestes gairebé 100.000, passen dels 85 anys. En els darrers 20 anys, l'índex d'envelliment (habitants majors de 65 anys/habitants de menys de 15 anys) ha passat de 0'40 a 0'55, és a dir, s'ha incrementat el nombre d'habitants majors de 65 anys per cada 100 habitants menors de 15 anys.

Les principals fonts són el Cens i els Padrons municipals, l'informe FOESSA, estudis municipals i de Càrites, i ja una mica allunyat en el temps el Mapa de Serveis Socials (J. Artells) de la Generalitat de Catalunya fet l'any 1983, i en menor mesura el M.S.S. del 1996.

Històricament a Catalunya, com a tota Europa, té un greu problema que és l'existència de dinàmiques generadores de processos d'exclusió social, entre les que destaca la crisi del mercat de treball, degut a la tecnificació dels processos de producció, generant-se atur i els seus efectes en cascada: desequilibris territorials, pobresa, desestructuració personal i familiar, atur estructural, famílies dependents, ... A continuació enumerem els principals factors de risc, que generen necessitats de serveis socials als nostres municipis.

L'envelliment de la nostra població, amb més d'un 16% de la població major de 65 anys, amb zones territorials determinades amb un 25%, així com el sobreenvelliment, percentatges creixents de majors de 80 anys, lligat amb la baixa natalitat i els canvis culturals i socials de les costums i les estructures familiars, que fan canviar les coordenades en les que s'ha mogut en el passat l'atenció a la nostra gent gran.

Continua existint una necessitat significativament molt important que és l'atenció a les persones amb disminució, doncs a més els avanços mèdics i socials faciliten la supervivència per més temps de persones amb greus afectacions que fa uns anys malauradament tenien molt poques esperances de vida. A més el fenomen dels accidents de trànsit ha fet augmentar el nombre de persones amb lesions traumàtiques permanents.

La situació actual de la ocupació, en la que es tendeix cap a la feina precària, inestable, escassa i temporal s'ha convertit en estructural. Així s'ha afegit la inseguretat i la incertesa com variables fixes a l'estructura social, i el creixement generalitzat dels grups socials als que les dificultats d'ocupació poden afectar en el futur.

Espanya s'ha incorporat per fi a l'Europa lliure i democràtica també com a receptora de moviments de població. Els problemes d'integració i/o d'exclusió que planteja la immigració econòmica des de països del tercer món, cap a casa nostra, tenen moltes ramificacions socials: racisme i xenofòbia, interculturalitat, accés a tots els sistemes de benestar (salut, educació, cultura, pensions, treball, habitatge, serveis socials, ...

Hi ha una tendència creixent a la fragmentació i a la diversificació dels grups socials amb problemes, això dificulta l'anàlisi social, la generació de respostes, la creació d'una massa crítica reivindicativa, la capacitat organitzativa, la pressió mediàtica, i en definitiva la dimensió dels problemes socials i de les solucions, a més els grups petits i restringits generen el fenomen de "tots conegut, tots barallats" és a dir, les tensions dels grups petits on tots els protagonistes són alhora competidors, amb l'agreujant històric, que tota la trajectòria de competitivitat ha estat comuna i amb els mateixos rivals-competidors, el que dificulta la creació i impuls de plataformes unitàries.

L'aparició de noves formes de malaltia que afecten a la població adulta, com la SIDA, fomenten l'aparició de noves necessitats d'integració i d'atenció social que afecten a col·lectius significativament importants de la nostra societat. A més de la desvertebració que provoquen a la nostra societat, fomenten la creació de barreres a la comunicació i a la socialització de la població, a més d'estigmatitzar alguns sectors de la població, que per motius aleatoris (pràctiques de major risc de transmissió), han monopolitzat la imatge exterior de la presència d'aquesta nova malaltia social.

Molts dels diferents factors anteriors, que generen un major nivell de necessitat social en la població adulta (atur tradicional, nou atur estructural, immigració, noves formes de pobresa, disminució, SIDA, ...) per la major harmonia social i per l'existència de nuclis familiars molt més reduïts provoquen una afectació molt més gran a la població infantil i juvenil que pertany als esmentats grups familiars, generant per tant no una problemàtica infantil creixent des del punt quantitatiu, però sí, des del punt de vista qualitatiu, per la gravetat de la problemàtica que presenten. Per tant la problemàtica de la població infantil, si bé no creix des del punt de vista numèric, si que és cada cop més preocupant des del punt de vista qualitatiu.

A Catalunya³² tenim 986.000 persones amb més de 65 anys que representen el 16'1% de la població (quan fa 10 anys no arribava al 13%). Aquestes persones viuen en quasi 800.000 llars, en la meitat de les quals conviuen amb fills o familiars més joves, però n'hi ha més de 200.000 persones majors de 65 anys que viuen soles, i unes altres 200.000 llars només tenen persones (més d'una) majors de 65 anys.

Tenim d'aquestes, 400.000 persones majors de 75 anys, i d'aquestes gairebé 100.000, passen dels 85 anys. En els darrers 20 anys, l'índex d'envelliment (habitants majors de 65 anys/habitants de menys de 15 anys) ha passat de 0'40 a 1'06, l'índex de sobreenvelliment (habitants majors de 85 a nys/100 habitants majors de 65 anys) ha passat de 6 a 10, l'índex de dependència senil (habitants majors de 65 anys/100 habitants entre 15 i 64 anys) ha passat de 16 a 23, l'índex de recanvi de la població activa (habitants 60 a 64 anys/habitants de 15 a 19 anys) ha passat de 0'55 a 0'73. Així mateix l'edat mitjana de la població ha passat de 33 a 39 anys i l'índex de dependència ha arribat al 47% (població major de 65 anys i menor de 15 anys/població de 15 a 65 anys).

Al 1996, hi havien a Catalunya 240.000 homes i 265.000 dones aturats, dels quals 40.000 homes i 60.000 dones no havien treballat mai. D'aquestes 505.000 persones, només rebien subsidi d'atur 105.000 persones, prestacions assistencials 80.000 persones i estaven registrades a les oficines de l'INEM, 275.000 persones. És important conèixer que a Catalunya hi ha més de 900.000 llars sense població activa, i d'aquestes hi ha 120.000 llars sense cap ingrés fix (renda, salari, pensió o subsidi). També és important saber que 190.000 persones porten més de 2 anys aturades.

També a l'any 1996 hi havia a Catalunya 900.000 infants i adolescents menors de 15 anys, dels quals més de 130.000 viuen en llars monoparentals. Del total de menors de 18 anys, 10.000 infants precisen anualment atenció especialitzada per tenir risc social important. Del total de 1.900.000 llars existents a Catalunya, 10.000 tenen 8 o més membres, però 260.000 només tenen 1 membre. També cal saber que hi ha 200.000 famílies amb 3 o més fills, de les que 4.000 tenen 6 o més fills. A l'Àrea

Metropolitana de Barcelona (2.700.000 persones) es va estudiar la renda de les seves més de 700.000 llars i es va constatar que l'1'3% de les llars estaven en situació d'indigència (renda inferior a la quarta part de la renda mitjana per habitant) i el 22'2% de les llars estaven en situació de pobresa (renda inferior a la meitat de la renda mitjana per habitant) Hi ha 110.000 homes vidus, separats o divorciats, mentre el nombre de dones en situació familiar és de 380.000.

A Catalunya hi ha 150.000 persones amb disminucions superiors al 33% de la seva capacitat. D'aquestes hi ha 12.000 persones invidents, 8.000 persones amb deficiències auditives, 45.000 persones amb disminucions psíquiques, 7.000 persones amb paràlisi cerebral i 80.000 persones amb disminucions físiques. D'aquestes només el 8% és menor de 16 anys, però el 25% té més de 65 anys.

Estimen que a Catalunya hi ha 20.000 persones entre 16 i 40 anys consumidors de drogues anomenades "dures", que més de 300.000 persones són alcohòliques i d'aquests, 180.000 estan treballant.

Al Cens de 1991 es van registrar 102.000 persones nascudes a l'estranger (la majoria al Barcelonès, Baix Llobregat, Vallès Occidental i Maresme). Cada any s'inscriuen als Padrons Municipals d'Habitants una mitjana de 8.000 immigrants. Probablement hi ha una xifra similar de persones immigrants no registrades.

A l'any 1996, a Catalunya teníem 6.000 persones recluses, de les quals 500 eren dones.

6.2. Indicadors municipals de despesa en serveis socials

És important situar el pes específic dels serveis socials dins del conjunt de l'activitat (no despesa financera) de les Corporacions Locals. Segons estudis³³ dels Ministeris d'Economia i Hisenda i d'Assumptes Socials la despesa en Habitatge i Benestar Social de les Diputacions és el 6'3% del seu pressupost. La *despesa social* (Educació, Salut, Cultura, Esports, Pensions, Habitatge i Benestar Social) és el 30% del total del seu pressupost. Concretament l'any 1988 el conjunt de serveis socials de les diputacions es distribuïa per igual en atenció a la infància, a les persones amb disminució i a la gent gran. A nivell municipal la *despesa social* és el 55% del total del seu pressupost. La despesa en serveis socials només era del 2% a l'any 1988, i ha pujat al 3% al 1997.

La despesa en serveis socials oscil·lava al 1988 des de les 150.- pta. per habitant i any als menors de 1000 habitants, les 400.- pta. els menors de 10.000 habitants, les 500.- pta. els menors de 20.000 habitants, les 600.- pta. els majors de 20.000 habitants i 5.000.-pta. l'Ajuntament de Barcelona.

A l'any 1993³⁴ els Ajuntaments catalans de més de 20.000 habitants gastaven un total de 13.673.597.808.- pta. en serveis socials, el que vol dir una mitjana de 3.173.- pta. per habitant i any. Les Diputacions catalanes complementaven aquesta xifra amb 1.154.- pta. per habitant i any, que a tot Catalunya representen 6.899.626.069.- pta. Cal fer esment que proporcionalment els ajuntaments més grans tenen pressupostos més alts en pta. per habitant. Hi ha però una clara uniformitat en la forma de fer la despesa: 55% personal propi, 15% contractes de prestació de serveis, 5% compra de bens i serveis i 25% transferències a famílies i a entitats

d'iniciativa social³⁵. També cal fer esment que els ajuntaments i consells comarcals reben anualment de la Generalitat 2.800.000.000- pta. que representen el 15% dels pressupostos de les Corporacions locals en serveis socials.

Si estudiem la distribució d'aquest pressupost per programes, el conjunt d'ajuntaments catalans destina un 30% del seu pressupost a atenció primària polivalent (més quan més petit és el municipi, fins arribar al 95% en els menors de 1000 habitants), un 25% a la gent gran, un 20% a la infància i joventut, un 10% a les persones amb disminució, i el 15% restant a d'altres programes (drogodependències, persones immigrades, ex -presos, minories ètniques, etc.). Adjuntem una taula sobre la despesa corrent municipal en serveis socials.

TAULA 1.

LA DESPESA CORRENT MUNICIPAL EN SERVEIS SOCIALS PER ESTRATS DE POBLACIÓ, 1990 (EN PTES/HAB. I EN %)

HABITANTS	TOTAL MUNICIPAL (1)	EN SERVEIS SOCIALS (2)	(2) / (1) (%)
0 a 5.000	26.044	620	2,38%
5.000 a 10.000	40.048	2.223	5,55%
10.000 a 20.000	53.418	2.473	4,63%
20.000 a 50.000	46.208	1.970	4,26%
50.000 a 100.000	40.508	1.187	2,93%
100.000 a 500.000	37.489	1.818	4,85%
Més de 500.000	61.031	2.685	4,40%
TOTAL	55.508	2.406	4,33%

Font: Mapa de Serveis Socials. Cap. II. Actualització 1990

6.3. Indicadors d'activitats dels serveis socials municipals

La primera activitat dels serveis socials municipals és el manteniment dels Equips Bàsics d'Atenció Primària (EBASP) que desenvolupen les funcions d'informació, orientació i tractament, d'ajut a domicili, d'allotjament d'urgències i convivència, de prevenció i inserció social, de prestacions socio-econòmiques i de participació comunitària i foment de la solidaritat. A tal efecte a tot el territori de Catalunya, les Corporacions Locals han incrementat el nombre d'equips i al 1998 tenen aproximadament 400 EBASP, amb un total de 2.000 professionals que atenen àrees de població de 15.000 persones aproximadament. Aquests equips fan 300.000 visites individuals o familiars per any, atenen 14.000 casos d'ajut a domicili, fan 150.000 accions de prevenció i inserció social, tracten 13.000 demandes d'allotjament o convivència, atenen vora 50.000 persones beneficiaris de prestacions socio-econòmiques i desenvolupen 70.000 accions de participació comunitària, corresponent el conjunt a 110.000 expedients familiars oberts.

L'atenció primària disposa a més de 150 Centres Oberts, Pretallers i Casals Infantils municipals o conveniats amb la iniciativa social que ofereixen més de 6.000 places d'atenció a infants i adolescents en situació de risc. També disposa de 200 places en residències d'estada limitada per a dones maltractades, i de 160 places en albergs d'acollida temporal per persones en situació d'exclusió social, així com d'un total de 36 centres diürns públics per a l'atenció a persones amb drogodependències.

Així mateix tenen més de 22.000 expedients vigents de la PIRMI (Renda Mínima d'Inserció).

En aquests 20 anys els ajuntaments han desenvolupat una important xarxa de casals municipals per a la gent gran, que cobreix la major part del territori aconseguint la xifra de més de 300 casals, que es complementen amb els 80 aproximadament que són titularitat de la Seguretat Social i els 400 de la iniciativa social.

A més d'aquests serveis propis de l'atenció social primària els ajuntaments i diputacions catalans mantenen un conjunt de serveis socials d'atenció especialitzada que des del 1994 són competència de la Generalitat de Catalunya, però que els ajuntaments van crear per atendre la demanda social dels seus municipis. El cas més flagrant és el de les residències per la gent gran, doncs les corporacions locals catalanes gestionen un total de més de 120 residències, amb més de 4.000 places el que representa més del 60% de la oferta de places públiques a Catalunya.

Així mateix els ajuntaments gestionen centres ocupacionals, centres de dia i llars residència per persones amb disminució, serveis d'atenció precoç, habitatges tutelats, equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA), serveis de suport a la Integració Laboral (SSIL) i fins i tot Comunitats Terapèutiques per a Toxicòmans, sense gaudir de cap delegació de funcions, ni conveni de col·laboració (en molts casos) amb l'Administració Autònoma competent en la matèria.

7. EPÍLEG - REFLEXIONS FINALS

Fase 1979 - 83.

Fase de conformació, afirmació, descoberta de necessitats, proximitat i relació, acció molt polivalent i vinculada a sistemes de protecció social. Més treball social que serveis socials. Prima la necessitat de justificació de creació del sistema. Es defensen àmbits competencials i pressupostos propis, així com el seu reconeixement. Es sectoritza territorialment. S'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'efectuen els traspassos de serveis socials i s'inicia el moviment per a la creació i estructuració dels serveis socials des del punt de vista legal.

Fase 1983 - 87.

Fase de desenvolupament, gran creixement, moment de planificació i fixació de recomanacions, consolidació de programes i serveis (Publicació del Mapa de Serveis Socials, Consell Assessor de S. SOC. D'Atenció Primària). Creació i ampliació de Regidories de serveis socials a tots els ajuntaments. Fort increment de la despesa municipal en serveis socials (incloent competències obligatòries-atenció primària i voluntàries-atenció especialitzada). Creació d'infraestructures i equipaments de serveis socials. S'amplia el ventall de professionals. Es crea el marc jurídic del model de serveis socials: l'ICASS, com a entitat gestora dels serveis socials, s'aproven la Llei de Serveis Socials de Catalunya, la Llei de Bases del Regim Local, les Lleis d'Ordenació Territorial de Catalunya i el primer Pla d'Actuació Social.

En aquestes dues etapes li correspon el domini d'una lògica de serveis en l'abordatge dels problemes. Prima el Discurs organitzacional, sobre el Discurs metodològic centrat en la orientació per l'acció. La Globalització és la idea predominant del discurs tècnic.

Fase 1988 - 94.

Inici de la configuració de un "sistema català de serveis socials" (canvi de sistema que cristal·litza amb la Llei 4/94). Fase de vertebració, amb una certa ruptura de la línia anterior. Burocratització, risc de colapse dels serveis. Inici de estratègies de vertebració dins l'àmbit de serveis personals, dinàmiques de compactació, plans integrals. Divergència (Coexistència contradictòria) entre un model reglamentarista assistencialista i burocràtic i un model basat en "projectes". Incorporació (per part d'entitats i ajuntaments) de estratègies de desenvolupament local a les polítiques europees. La consciència de que en les pràctiques del treball social emergeix un model que trenca la qualitat de la relació professional - usuari, ens fa veure els efectes perversos que es generen en certs tipus de pràctiques professionals (Gestió administrada de problemes socials). Apareix també la preocupació per saber quin és l'objecte del treball social. Es crea el Departament de Benestar Social, s'estableix el *Plan Concertado Estatal*, s'aprova la PIRMI, es crea l'INCAVOL, s'aprova la Llei 4/94, i es regula el Sistema Català de Serveis Socials. S'aproven el 2n. i 3er. Pla d'Actuació Social. Es creen Macroàrees de Serveis Personals a la majoria d'Ajuntaments.

Fase 1995 - 99.

S'ha de mantenir i millorar una atenció primària que tendeix al colapso. Es creix en serveis socials específics per a grups de població. Hi ha una gran funció de concertació relacional (gran nombre d'agents socials existents al territori) sense cap atribució específica de responsabilitats. Reorganització dels serveis socials i redefinició del treball social. Es constata que els ajuntaments no reben més que una petita part del finançament extern (Administració Central i Generalitat) que precisen per exercir les seves competències. El destinatari del discurs és el professional i pretén un moviment de renovació.

Aquestes dues darreres etapes es desenvolupen més a l'entorn d'una nova lògica d'abordatge : la lògica de projectes. El "projecte" és una sortida a la insatisfacció amb el servei i també la nova via d'entrada en l'àmbit de la intervenció social.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Uría, F: "En torno a la crisis de los modelos de intervención social" Madrid ;Talasa. (1995) a : Desigualdad y pobreza hoy.
- Bernstein, B : La estructura del discurso pedagógico ; Madrid ; Morata. (1993).
- Casado D. "Cambio de las instituciones de bienestar social en España". Edit Marova. 1977.
- Casado, D., Acción Social y Servicios Sociales (Cap. 11), en V Informe Sociológico sobre la situación social en España, Madrid, Fundación Foessa, 1994.
- Castel. R. " Les métamorphoses de la question sociale" edit Fayard.1995.
- CIFA, " Estudi de la despesa en serveis personals". 1993.
- Generalitat de Catalunya, Mapa de Serveis Socials (direcc. Artells, J.), Barcelona, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1984.
- Generalitat de Catalunya, Deu anys de les Oficines de Benestar Social, Estudi realitzat per CIREM. Departament de Benestar Social, 1994.
- Giner S. "El trabajo social en la encrucijada" article publicat en la R.T.S. del juny de 1985.
- Hiernaux J.P. "Luchar contra la pobreza en Europa". Comisión de las comunidades europeas. Desembre, 1980.
- Institut d'estudis metropolitans de Barcelona. "10 anys d'ajuntaments democràtics".. editat per la federació de municipis de Catalunya, 1989.
- Ion Jacques, " Le travail social à l'épreuve du territoire" edit Privat, 1990.
- Laporte, J., La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1988.
- Malla, P. i Arenes, J. (coord.), Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Conselleria de Sanitat i Assistència Social, 1979.
- MIR, J., La reforma del règim local a Catalunya, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública, 1991.
- Montagut T. "Democràcia i serveis socials". Edit. Hacer 1994.

- Montraveta, I. i Vilà, A., Notes sobre la Llei de Serveis Socials de Catalunya, en RTS núm. 100, Barcelona, 1985.
- Montraveta, I. i Vilà, A., Corresponsabilidad, subsidiariedad y autonomía municipal. Ejes de las interrelaciones administrativas, en Congreso de Servicios Sociales Municipales. Conferencias y ponencias, Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 1996.
- Mora A. "L'insertion par l'economique, le cas de Girona" Publicat a la revista Les politiques sociales. 1995.
- Mora A. "Onyar Est, un projecte europeu de lluita contra l'exclusió. Noves propostes de treball social: Revista Fòrum, núm. 0. Departament de Benestar Social, 1994.
- Nicolau, R. i Vilà, A. El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya, Barcelona, RTS (pendent de publicació), 1998.
- Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a la ciutat de Barcelona. Ajuntament de Barcelona, 1995.
- Pla d'actuació social. Segon (1992-1995). Edit. per la Generalitat de Catalunya el 1992.
- Quaderns de serveis socials, editat per la Diputació de Barcelona, nº 8 i 9. 1995.
- Revista de Servicios Sociales y Política Social números entre l'any 1993 al 1998.
- Revista de Treball Social, números en el període 1978 – 1998.
- Rueda, Josep Maria " Servicios sociales de base, una lectura crítica" Barcelona, Revista de Treball Social, nº 105, 1987. Pag. 33-41.
- Rubí C. Introducción al trabajo social. Edit Llar del llibre SA 1989.
- V. Autors "Deu anys de serveis personals municipals a Lleida". Edicions de la Universitat de Lleida. 1993.
- V. Autors, "descentralización de los servicios sociales. Edit. Marsiega, 1979.
- V. Autors, "Los servicios sociales" Centro de estudios de la administración. 1979.
- V. Autors, "Congrés de serveis socials municipals". Sitges 1995. Edit. Diputació de Barcelona 1996.
- V. Autors, "Política social y servicios sociales" edit. Marsiega, 1985.

- V. Autors, "Rédefinir le travail social, réorganiser l'action sociale" Edit. Documentation Française.1993.
- V. Autors, "L'atenció primària que volem" doc. de la Federació de municipis de Catalunya. 1998.
- V. Autors, "L'atenció primària que volem", doc. de la Federació de municipis de Catalunya. 1991.
- V. Autors, "La lucha de los barrios en Barcelona". Ediciones Querejeta.1976.
- V. Autors, "Servicios sociales municipales" cuadernos de acción social nº 14 PSOE 1984.
- Vilà, A, Els Serveis Socials a la Llei 12/1983, en RTS núm. 98, Barcelona, 1985.
- Vilà, A., La crisi dels serveis socials: la necessitat de recuperar l'esperit municipal, Barcelona, Revista de la Federació de Municipis de Catalunya, 1997.
- Vilà, A., La organización comarcal de Catalunya: aplicación a los servicios sociales, Revista del Colegio de Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, núm. 1, Cuenca, 1998.

REVISIÓ CRÍTICA

EL TERCER SECTOR

Pilar Malla
Experta en Voluntariat Social

INTRODUCCIÓ

Els vint anys de democràcia han permès un fort desenvolupament de les polítiques socials, que està àmpliament analitzat en el document elaborat per la Universitat de Girona "Els Serveis Socials en 20 anys d'Ajuntaments Democràtics". Comparteixo la visió dels autors d'aquest document i els subratllats més personals que fan.

A nosaltres ens toca reflexionar sobre el **Tercer Sector**.

Tradicionalment s'ha parlat de dos sectors: el sector públic i el sector privat. Correspon al sector privat tota l'activitat econòmica regida per les lleis del mercat, i al sector públic el que fan, poden fer o haurien de fer les administracions. Tanmateix, a partir dels anys 60, es comença a parlar d'un tercer sector. L'interès pel tercer sector ha augmentat i avui se'n parla en tots els fòrums de política social. El tercer sector ocupa un espai situat entre el sector de les administracions i el comercial, i engloba les associacions voluntàries que no tenen com objectiu en la seva activitat els guanys mercantils.

Aquest tercer sector engloba tanmateix una enorme àrea d'organitzacions ben heterogènies: culturals, religioses, esportives, ètniques, polítiques, sindicals, organitzacions que presten serveis socials, fundacions, etc. Però només parlaré del camp social, de les associacions d'ajuda mútua i del voluntariat social.

TERCER SECTOR I TREBALL SOCIAL

Amb l'adveniment de la democràcia, es va creure que les institucions públiques podrien assumir tots els serveis socials i fer efectiva la política social, sense comptar amb el tercer sector i amb el sector privat mercantil.

Perquè es parla tant del tercer sector

Caldria, doncs, preguntar-nos per què es parla tant actualment del tercer sector. Els estudiosos del camp social afirmen que els governs s'han adonat que l'Estat del Benestar, impulsat i sufragat només amb diner públic, té uns límits. Per una banda, els sempre insuficients recursos dedicats a fins socials, i, per l'altra, el "burocratisme", han portat a replantejar-se el paper del tercer sector dins l'Estat del Benestar a fi de buscar solucions a les diverses problemàtiques socials. (Cal tenir molt en compte el que deia fa molts anys Simone Weil, quan advertia que la democràcia, mal entesa, pot anar paral·lela a un augment de la burocràcia).

Problemes socials actuals. Els grups vulnerables

Els problemes derivats de situacions prolongades d'atur; els problemes dels sectors de població més marginats -els vells, els malalts mentals, les persones parcialment incapacitades sense dret a pensió, els infants d'ambients marginals, les dones soles, les dones maltractades, els alcohòlics, els malalts de SIDA, els drogodependents i tants d'altres- és a dir, els que formen "els grups vulnerables", són problemes que demanen una atenció individual i una atenció col·lectiva i també un treball comunitari. Aquests sectors reben encara una resposta molt escassa i restringida. Això ens hauria de fer replantejar com enfoquem els serveis socials, quines prioritats donem en distribuir els pressupostos, i com es relacionen les entitats que treballen en aquest camp.

Cal buscar la manera de crear resistència a la vulnerabilitat d'aquests grups, com podem fer unes xarxes efectives per tal d'ajudar les persones concretes a, no davallar cap a la marginació.

Col·laboració, no subordinació

És molt probable que institucions del "tercer món" especialitzades en grups concrets de la població, coneguin bé el treball que cal fer en aquest sector concret. Les Administracions haurien de tenir en compte, aquesta experiència i tractar aquestes institucions d'igual a igual. No és saludable per a una bona col·laboració que els professionals de les administracions, pel sol fet de pertànyer a l'administració, encara que assumeixin el mateix rol que els que treballen en el tercer sector, és considerin superiors tècnicament i controlin el treball que fan els seus companys. La col·laboració i la participació demanen un treball complementari entre tots i no un treball de subordinació dels uns envers els altres.

Els serveis socials estan en una cruïlla

Tots els que ens preocupem per la realitat social del nostre país, veiem que les polítiques socials estan en una cruïlla en aquest moment. Del camí que emprenguem totes les institucions socials, en dependrà que tinguem uns serveis socials al servei de les persones, que donin una resposta àgil als seus problemes que els ajudin a viure una vida autònoma, més equilibrada i de més qualitat, o bé que tinguem uns serveis socials més teòrics que reals i una beneficència portada per gent de bona voluntat, que posa pedaços en els molts forats que deixen per cobrir les diferents institucions.

Importància de l'Administració

En parlar del tercer sector no és que vulgui negar o menysvalorar el paper de l'Administració en el camp social, ben al contrari. Considero la intervenció pública com l'instrument més idoni per atenuar les desigualtats socials, garantir a, tothom un nivell de vida que permeti a les persones i a les famílies fer front a les seves responsabilitats i anar eliminant la pobresa. Però és cert que queda un camp molt gran per cobrir, que pot ésser el camp de treball del tercer sector.

Missió pública

Caldria fer un esforç per despolititzar la tasca social de cada dia. Massa sovint tot es mesura per la rentabilitat política en lloc de fer servir els paràmetres del "benestar de la població". I això és trist, perquè pràcticament pot portar i porta a, no donar serveis a persones que els necessiten.

En altres països d'Europa es parla de "missió pública" quan es fa referència al treball social del "tercer sector", és a dir, es considera que les institucions socials que actuen coordinades amb les administracions tenen una missió pública.

Planificació i coordinació

És evident, però, que esbossar uns serveis socials on tant les institucions públiques com les privades hi tinguin un lloc, demana una planificació i una coordinació coherents i també un control per part de l'Administració. Crec que és urgent que les administracions acceptin les novetats i l'experiència del tercer sector. Cal que tots siguem permeables i capaços de dialogar; és evident que en el camp social hi ha molt a fer i a descobrir; és entre tots que podrem avançar en aquesta tasca.

Un plantejament d'aquesta mena és un repte per als responsables de les administracions, que els demana que tinguin en compte: els ciutadans beneficiaris dels serveis, els professionals que treballen en el tercer sector, i el propi tercer sector, al qual no se li pot dir "avui sí, i demà no", i amb el qual s'hauria de comptar per planificar a mig termini la política social del territori on es treballa.

Premisses per a fer un treball social coordinat, compromès i eficient

Els professionals que treballen en el camp social tenen la mateixa formació que els qui depenen de les administracions i els qui depenen de les institucions privades. No és, doncs, la qualitat del servei per part dels professionals allò que pot marcar les diferències sinó que aquestes, si hi són, venen determinades pels interessos dels polítics o per les directrius de cada un dels organismes; diferències que es concreten més en els objectius que no en la manera de treballar.

En tot cas hi ha unes condicions prèvies que s'haurien de complir, si es vol organitzar uns serveis socials coordinats i compromesos amb la realitat. Aquestes condicions són:

1. Que la institució de la qual depenen els serveis socials tingui una política social definida, és a dir, que sàpiga i digui clarament què vol fer, on ho vol fer i amb qui ho vol fer.
2. Que la política de la institució sigui, en lo possible, acceptada per les persones que han de portar a terme el treball.

Quan faig aquesta afirmació, dono a la paraula política el seu sentit més ampli. Per exemple, si una institució vol donar resposta als sectors més desatsos de la societat i, entre aquests sectors, donar prioritat als més

marginats, és important que els que vulguin col·laborar en aquesta tasca acceptin aquesta opció i les seves conseqüències.

3. Que s'expliquin les raons per les quals es pren una opció determinada; perquè els programes socials no poden estar sotmesos a l'arbitrarietat institucional. I això per respecte a l'usuari, als professionals i a la societat.

4. Que de l'elaboració concreta dels programes, se n'encarreguin professionals que coneguin: els sectors o grups amb qui es vol treballar, les línies i els límits del treball de les altres institucions que actuen en el mateix camp, i les possibilitats que es tenen des de la institució pública o privada per donar resposta als usuaris del programa. Cal per tant que tinguin en compte els recursos humans, tècnics i econòmics de què disposen. No és honrat dir que es cobreixen certes necessitats si no hi ha prou recursos per fer-ho. És necessari que cada institució assumeixi els límits econòmics i que no enganyi amb fins polítics. Els programes socials haurien de permetre una certa "exploració", és a dir, la possibilitat d'anar adaptant el treball a mida que la realitat es va coneixent millor.

5. Que els programes de treball, un cop assumits pels responsables de les institucions, es donin a conèixer com a projectes realitzables. Aquest coneixement s'ha de fer extensiu a les administracions i a les altres institucions del sector. Una bona coordinació demana que no hi hagi diferents organismes que despleguin els mateixos programes en un mateix sector.

6. Que hi hagi una certa estabilitat pel que fa als programes i als llocs on es desenvolupen, i això també per respecte als usuaris, als professionals i a la societat. Aquesta estabilitat només és possible si hi ha una bona planificació, un respecte mutu i uns acords entre les diverses institucions.

7. Cal partir de la realitat. Aquest és un dels principis més antics del treball social i que sempre serà vàlid. Partir de la realitat vol dir tenir en compte el treball que fan els altres. Aquest respecte mutu i els acords que se'n deriven, cal que els compleixin les institucions privades, però també les administracions.

Resumint, els programes dels serveis socials han de tenir en compte:

- La política de la institució
- L'acceptació de la política institucional per part del personal
- El coneixement de la realitat social
- Determinar amb qui i on es vol treballar
- Mesurar les possibilitats de resposta a nivell humà, tècnic i econòmic.
- Donar a conèixer els programes de treball

-Arribar a un acord amb les altres institucions públiques i privades que treballen amb el mateix objectiu i determinar el lloc on es vol aplicar el programa

-Vetllar, perquè es respectin els acords

LA REFLEXIÓ SOBRE LA REALITAT

Parlant de la realitat, crec important recordar el que diu Amadeu Mora quan cità a Ubieto: "Quan més puc transmetre de la meua pràctica, menys hi estic enganxat i, a la inversa, quan menys puc transmetre, més enganxat hi estic i, per tant, menys m'assabento del que faig".

El treball social dóna un coneixement ampli i profund sobre els problemes concrets i la incidència que tenen en la vida de les persones, de les famílies i de la mateixa comunitat. L'anàlisi del treball fet, la recerca profunda de solucions concretes per anar elaborant una teoria més d'acord amb la nostra realitat, és un treball que està quasi tot per fer. I no n'hi ha prou amb uns programes informàtics que recullin dades dels casos que s'atenen, és necessari que els professionals puguin veure els resultats del seu treball i de l'esforç que els representa introduir al seu ordinador noms, codis i xifres.

També cal que ens plantegem si la informàtica que és un instrument que millora el nostre treball, l'aprofitem prou per a fer un treball de qualitat.

La participació de la comunitat i dels propis interessats

La pràctica en el camp social ha portat a actuar molt més sobre els efectes que sobre les causes dels problemes i potser es pot dir que les solucions o ajudes que s'han donat no han estat tan eficaces com caldria, perquè la dimensió comunitària en l'acció social no s'ha desenvolupat suficientment. És necessari actuar sobre l'ambient, és urgent abordar polítiques preventives en el treball social, i també cal reflexionar sobre allò que fem, sobre les xarxes dels serveis socials que actuen en un mateix territori i que incideixen en una mateixa persona.

En el món de la pobresa, que s'emporta una part molt important dels esforços dels professionals del treball social, ens cal partir de les causes que originen la marginació, que quasi sempre tenen relació amb una falta de preparació per afrontar la vida. Cal, doncs, fer una tasca educativa, però no es pot partir d'una situació aliena al món dels marginats. Necessitem treballadors socials que tinguin ganes de treballar en aquest món, que siguin creatius, capaços d'animar la comunitat per anar modificant l'entorn, que analitzin què té la població normalitzada i què no té la població exclosa, i què cal fer per ajudar-los a sortir de l'exclusió.

Influir en la política social

Els professionals que treballen en el camp social són els qui millor poden reflexionar sobre les ajudes que ofereix l'administració i veure si aquestes són les més idònies,

quins objectius tenen en oferir-les i quins són els mitjans per aconseguir aquests objectius. Crec que s'hauria d'incidir més en la política social. Els professionals del treball social no poden ser **tots** uns executors i distribuïdors de recursos, han de treballar, perquè els recursos siguin els adequats, perquè hi hagi polítiques globals que incideixin en els col·lectius pobres.

Drets de les persones

Voldria fer un toc d'atenció sobre els drets de les persones. Parlem molt de drets civils, de drets polítics, de drets socials; són drets dels quals en gaudim una part molt important de la societat. Són conquestes fetes i ens en beneficiem quasi inconscientment. Però aquests drets no arriben a molta gent: els que no poden treballar, els malalts mentals, els pobres i sols, les dones soles, etc.... A aquest sector hem de reconèixer un altre dret: **el dret a la inserció** i, si és un dret, hem de fer-lo possible. El camí que de l'exclusió porti a la inserció és difícil i els exclosos no poden recórrer-lo sols. En aquest moment de la nostra història social ens cal fer una reflexió molt profunda sobre les R.M.I. Hem de repensar si l'acompanyament que es dóna a canvi d'una ajuda que és per cobrir un dret social dels més bàsics, és el més idoni. Jo crec que no.

Però no són solament els professionals del camp social que treballen amb els exclosos els que han de buscar la participació dels propis beneficiats de l'acció social, també hem de reconèixer el dret de les persones i grups a prendre part en les decisions que tenen influència directa sobre el seu futur.

El desenvolupament tecnològic i la massificació en les grans ciutats han anat destruint els marcs socials primaris (la família, la petita comunitat) que donaven suport i seguretat a l'individu. Les persones es troben soles per enfrontar-se amb el seu entorn. La construcció de marcs de participació és una manera de crear unes noves relacions entre individus, grups i sistemes socials més amplis.

La participació de la població és important, perquè el treball social sigui útil. Cal utilitzar els coneixements i les experiències de la comunitat per resoldre o buscar vies de solució pels problemes ambientals i socials.

El territori com a lloc d'intervenció social

El treball comunitari és el gran oblidat. Es parla molt poc del territori com el lloc idoni per a la intervenció social. És molt urgent reflexionar sobre aquesta situació. El fet que moltes institucions incideixin en el mateix territori fa més difícil la integració dels grups vulnerables; els compartiments sectorials fan quasi impossible un treball comunitari i que la pròpia comunitat assumeixi les problemàtiques concretes.

Complexitat de l'acció social

Ja he dit que és important reconèixer que la solució de cada problema social té diversos aspectes i que per tant demana, a més dels coneixements professionals, altres coneixements "informals".

S'ha de donar resposta a tres preguntes bàsiques:

1. Quines són les condicions que generen els problemes socials.
2. Quins elements podrien evitar la formació del problema.
3. Quines intervencions podrien solucionar o canviar situacions socials problemàtiques.

Per donar-hi respostes adequades convé completar els coneixements professionals i teòrics amb l'experiència i la intuïció personal.

Però els professionals poden caure en l'error de fer passar els propis interessos davant de les necessitats de la població, l'estatus social de la professió per damunt del progrés de la societat en general, i de les classes pobres en particular.

La participació dels clients és important com a mitjà per realitzar canvis en els serveis socials i també els ajuda a recuperar la seva autovaloració. És a dir, quan una persona passa del "només rebre" al "també donar", canvia la seva imatge en front de la societat i davant d'ella mateixa.

La participació de la comunitat, portada correctament, seria el mitjà més adequat per tal d'introduir canvis favorables en l'organització dels serveis socials.

EL VOLUNTARIAT SOCIAL

El voluntariat "informal"

Abans d'explicar què entenem per **voluntariat** i què per **associacions d'ajuda mútua**, voldria parlar del voluntariat de tipus "informal": el que formen els parents, els amics, els veïns, la comunitat.

Vivim a l'època de la rendibilitat, tot ha de ser rendible, i val a dir que també els voluntaris donen prestigi i rendiment a les institucions i a les administracions amb les que col·laboren. Potser és per aquest motiu que conscientment o d'una manera inconscient, hem parlat molt poc dels voluntaris "informals", tot i que els estudis efectuats demostren que aquests continuen essent el principal punt de referència dels qui necessiten ajuda.

Aquests voluntaris són els que donen l'autèntica mida de la solidaritat d'una societat. Els que ho practiquen són persones que moltes vegades no tenen consciència de fer tasques "de voluntari oficial" i que, sense pertànyer a cap grup o associació, quan es presenta l'ocasió actuen i ajuden a qui sigui i tant com poden. Ho fan sense donar-hi importància... i quan no se'ls necessita es retiren.

Els Voluntaris

Ja hem dit que el canvi conceptual que han experimentat els serveis socials durant els últims anys, és considerable. Dins d'aquest canvi no es pot oblidar la importància que va tenint la incorporació de personal voluntari a la tasca social.

Per estudiar l'aportació del voluntari en el camp social, proposo plantejar-nos tres qüestions i buscar-ne la resposta:

- a) En un temps en què cada dia hi ha més professionals que treballen en el camp social, són necessaris els voluntaris?
- b) Si donem per suposat que els voluntaris fan falta, en quins sectors es pot desenvolupar la seva acció?
- c) Com es pot estimular i fer perseverant la cooperació voluntària?

a) Els voluntaris són necessaris.

És evident, i cada vegada més clar, que els treballadors socials professionals tenen un paper preponderant en el camp dels serveis socials i que és necessari que augmentin en nombre i també en especialització. Però no són els únics que poden i que han d'intervenir en l'acció social i molt menys en la política social. Hi ha voluntaris que, per pròpia iniciativa, es constitueixen en grups de pressió o bé treballen per millorar la situació d'altres persones, de barris, de grups concrets, etc.

I en el camp dels propis serveis socials els professionals necessiten, cada vegada més, ésser sostinguts en l'acompliment d'algunes tasques concretes pels voluntaris. El treball social professional demana un "clima social", és a dir, la comprensió i el suport ciutadà. Els voluntaris juguen un paper molt important en la creació d'aquest clima.

b) En quins sectors es pot desenvolupar la col·laboració voluntària.

La col·laboració voluntària pot consistir en una ajuda directa a les persones, o bé pot ser una ajuda indirecta que faciliti l'ajuda directa.

En l'ajuda directa són molts els camps en què es pot prestar col·laboració. Dependrà de les preferències que mostri el voluntari, de les seves concepcions religioses, de les tendències ideològiques, de les aptituds i de la formació que tingui i també del temps de que disposi.

En l'ajuda indirecta, el camp d'activitats del voluntari és també molt extens, i pot ser molt important i necessari.

En el tercer sector el voluntariat amb experiència assumeix responsabilitats institucionals. Sovint els directius són persones voluntàries, però soc del parer que és necessari que els professionals, i sobre tot els que tenen responsabilitats, intervinguin en les decisions importants que repercuteixen en el seu treball i en el, bé dels usuaris.

c) Com estimular i fer perseverant la col·laboració voluntària.

Els punts més importants a tenir en compte per tal de treure un bon rendiment de la col·laboració amb el voluntariat, són: triar bé la tasca a fer, donar al voluntari una bona informació, enquadrar-lo degudament i valorar el seu servei.

És molt important triar bé la tasca per tal que la persona que està disposada a col·laborar en vegi la necessitat i la utilitat del seu esforç.

La informació sobre la institució i els seus objectius, han de ser amplis. El voluntari no ha de tenir la impressió que està al servei dels professionals, sinó que està al servei de les persones que volem ajudar. El professional ha de considerar el voluntari com un company, no com un subordinat, i ha d'escoltar i prendre en consideració les seves opinions. Entre professionals i voluntaris cal que hi hagi una mútua comprensió i que s'ajudin mútuament a avaluar certs aspectes del seu treball.

GRUPS D'AJUDA MÚTUA

Pel creixement important que han experimentat i per la importància i eficàcia d'aquests grups en les polítiques socials, cal que parlem encara que sigui breument dels **grups d'ajuda mútua**.

Aquests són fruit d'iniciatives voluntàries. Generalment són grups petits que es plantegen com objectiu l'ajuda recíproca per tal d'obtenir un fi molt específic. Estan formats generalment per persones que comparteixen un mateix problema, fet que els impulsa a unir-se per tal d'ajudar-se i fer front a les necessitats comunes.

Generalment tenen la convicció que les necessitats que experimenten no són ni seran satisfetes a través de les institucions socials existents. Aquests grups acostumen a ser un bon suport emotiu, estan orientats cap a una "causa" i basen la seva acció en ideologies o valors. Els seus membres hi experimenten el reforçament de la seva identitat personal.

Els grups d'ajuda mútua són nombrosos i agrupen persones que tenen problemes comuns, com ja he dit. N'hi ha en el camp sanitari, entre els malalts que pateixen certes malalties, en el camp social, en els grups de minusvàlids i de les seves famílies, en el camp mèdic-social, en grups de drogodependents i de grups d'alcohòlics, etc.

Aquests grups tenen com a característica la "desburocratització" i la "desprofessionalització" i són una força reivindicativa molt important i convincent.

OBSERVACIONS CONCLUSIVES

Per acabar podríem dir:

1. No té sentit parlar del sector voluntari com un complex únic dotat de cohesió interna.
2. Tampoc no es pot parlar d'una independència i d'una autonomia total del tercer sector respecte al sector públic i al mercat.
3. Cada vegada sembla més important que cal aprofundir les interconnexions entre el sector públic i el tercer sector.

4. La presència del sector públic en l'àmbit dels serveis socials és tan important, que no es pot pensar en polítiques alternatives sense tenir en compte la primàcia del sector públic. Aquest fet però, no ens ha de fer menysvalorar l'aportació voluntària.

5. Cal una reflexió basada en el caràcter central de l'aportació pública, que projecti noves formes de relació entre els usuaris i les organitzacions voluntàries.

Cal que s'aprofiti tot el potencial del voluntariat i que aquest pugui participar més en les polítiques públiques. El tercer sector necessita un marc públic renovat que tingui en compte la pluralitat de les diferents institucions i grups.

PILAR MALLA I ESCOFET

Gener 1999

LES POLITIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL

Joan Subirats
Universitat Autònoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ. Els elements generals

a) Uns anys molts plens d'activitat (1)

Fa vint anys, la simple esperança de comptar amb consistoris escollits democràticament i la quantitat de coses que calia fer en els pobles i ciutats feien quasi innecessari el plantejar-se moltes qüestions sobre prioritats, protagonismes institucionals o maneres de fer les coses. Aquests anys han anat resolent molts problemes i carències, però aquests mateixos èxits també han anat posant de relleu les limitacions, la manca d'un debat de fons sobre, per exemple, quin tipus de ciutat volem, quin tipus de govern precisem, quina distribució de protagonismes i de responsabilitats entre iniciativa pública, iniciativa social i respostes mercantils són els més adequats en cada cas. Estava clar que calia fer (tot el que el franquisme no havia fet), no es dubtava de qui ho havia de fer (el municipi), i fins al cap d'uns anys no es va anar posant en qüestió el com es feien les coses (els mecanismes procedimentals i administratius habituals en uns ajuntaments que abans de la transició feien molt poques coses)

El raquitisme municipal heretat del franquisme, i la gran força de demanda dels ciutadans varen orientar els primers anys de democràcia local cap a la construcció d'organitzacions capaces d'augmentar i millorar els serveis que oferien als seus ciutadans sense preguntar-se massa que calia fer. És en aquest context que podem parlar d'un cert procés de despolitització del primer govern local. Els regidors es veien molts cops a si mateixos com servidors d'unes comunitats locals que reclamaven serveis socials, poliesportius, volien millors carrers o pressionaven per una més gran agilitat administrativa. Es feia tot i de tot. Així, de mica en mica, el gran tema dels vuitanta al món local no era tant la política (que es donava per descomptada) com la gestió i seva millora. Els partits polítics, en aquest context, foren poques vegades articuladors d'interessos, i els costava expressar prioritats en front dels possibles conflictes de la comunitat local. Aquest procés va anar reforçant el caràcter gerencialista de la vida política local en aquests anys.

b) Noves necessitats, nova política local

Els primers anys dels 90 marquen un cert punt d'inflexió general en el modus d'operar de les administracions públiques. Coincidiren moltes coses. Les estretones dels pressupostos públics després de l'esforç realitzat per arribar a la data del 92 amb condicions, els acords de Maastricht i la pressió per reduir el dèficit públic, la sensació que s'havia arribat a un cert sostre en el creixement potencial de la pressió fiscal, i, sobretot, l'esgotament de la gran reserva de coses no fetes i per fer amb que s'havia iniciat 1 període democràtic. Aquests elements de canvi, que en el món local s'havien ja detectat a finals dels 80, coincidien amb una notable consolidació d'unes estructures de gestió més o menys estables (i per tant independents de l'activitat dels regidors), i amb unes demandes ciutadanes que també anaven diversificant-se i evolucionant.

En aquest nou context ja no es tracta tant de construir sinó de mantenir, de gestionar sinó de dirigir, no cal esmerçar tantes hores i esforços, com de tenir idees i capacitat d'elecció. Ja no n'hi

(1) La ponència que aquí presentem sorgeix tant del debat i reflexió que portem terme en l'Equip d'Anàlisi Política de la UAB sobre polítiques socials com del recent **treball de recerca** que sota el patrocini i la col·laboració de la Diputació de Barcelona (Patronat Flor de Maig-CIFA) ha realitzat un equip de recercadors del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona al llarg de l'any 1997, treball que va ser publicat per la Diputació de Barcelona sota el títol **de Mapa dels serveis personals locals. Cap a un model integral, estratègic, comunitari i participatiu**, on es recollia i analitzava informació sobre la situació de les polítiques de serveis personals dels ajuntaments de més de 20.000 habitants de la província de Barcelona (excloent Barcelona ciutat)

havia prou amb intentar resoldre problemes, calia analitzar els processos que els provocaven, quan, sobretot, la població afectada no era "la de sempre", sinó que es produïa una clara diversificació de les situacions carencials i una creixent demanda d'atenció individualitzada. Mentre, per altra banda, es constata una creixent insatisfacció amb les eines de relació habituals entre institucions polítiques locals i les diverses formes d'agrupació social. De fet, la proliferació en el món local de l'ús d'eines de tota mena de planificació o debat estratègic, o la creixent importància que a molts municipis es dona a la comunicació i la participació, ens indiquen canvis substantius en la manera de fer dels governs locals. En efecte, parlar, debatre i analitzar propostes de futur, de com voldríem que fos la nostra ciutat o el nostre poble, i buscar vies pel diàleg amb la comunitat local, són dos clares manifestacions del que podríem anomenar recuperació de la política als municipis. Per això podem dir, que en aquests darrers anys s'ha anat produint un cert procés de repol·lització de la vida local a Catalunya.

2. Les polítiques locals de benestar social

a). Els canvis en les esferes d'intervenció

Si en els primers anys d'actuació dels ajuntaments democràtics podem considerar que les polítiques socials abordaven problemes i situacions que eren les pròpies d'una societat industrial clàssica, en aquests darrers anys el context social, econòmic, tecnològic i cultural presenta característiques radicalment noves. Això té conseqüències molt significatives tant en els àmbits tradicionals de socialització i de convivència: família, escola, treball, com en el funcionament de les institucions i les organitzacions polítiques. En l'esfera econòmica-laboral, els impactes de la globalització i del canvi tecnològic, han anat provocant una gran flexibilització dels mercats laborals, creant nous fenòmens d'exclusió, i la fragmentació de les tradicionals identifications i articulacions de classe. En l'esfera social, han anat apareixent noves desigualtats, que es presenten de forma menys agregada (en àmbits com informació, formació,...) i que si permeten fenòmens significatius d'ascens i millora en les condicions de vida de molts, generen també noves desigualtats, noves formes d'exclusió social que travessen velles fronteres. I també en l'esfera de convivència més primària, s'han trencat els vells models d'articulació familiar, fent esclatar els problemes de gènere i provocant noves desigualtats vinculades a la condició de dona.

Tot això ha anat acompanyat per una banda d'una creixent estructuració del poder i de les relacions polítiques en múltiples instàncies de govern, vinculant cada cop més

els nivells globals i local. Mentre que per altra banda en l'àmbit simbòlic o de valors s'anava produint una diversificació i entrada en crisi dels tradicionals espais d'articulació col·lectiva. Aparició de partits o moviments monotemàtics, crisi dels mecanismes de la democràcia representativa i dels partits tradicionals com única via de participació política, creixent força dels moviments socials, són tots ells, fenòmens que expressen aquests canvis.

És en aquest context en el que les polítiques locals de benestar social han anat transformant-se en aquests vint anys.

b) Govern local, comunitat i benestar

Podem afirmar que el benestar avui ha deixat de ser una reivindicació global per convertir-se en una demanda personal i comunitària, articulada al voltant de la vida quotidiana. Entenem que els problemes i les expectatives viscudes a través de les organitzacions socials primàries requereixen solucions concretes, però sobretot solucions de proximitat. Cada cop es fa més difícil des d'àmbits centrals de govern donar respostes universals i de qualitat a les demandes d'una població menys indiferenciada, més conscient de les seves necessitats específiques. I això fa que el focus de tensió es traslladi cap a nivells més propers al ciutadà, assumint així els governs locals una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, passant d'una concepció en la que el benestar era entès com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població (universalisme-redistribució), a ser entès com una nova forma de veure les relacions socials de manera integradora i solidària. (particularisme-participació). Sorgeixen així noves necessitats, noves demandes que semblen poc abastables des d'àmbits de govern no local.

El "localisme", entès com el reforçament dels vincles comunitaris, genera un nou posicionament de la identitat personal i comunitària en la recerca de les pròpies solucions, fent més senzilles també les actuacions i la seva adaptació a la realitat. Això no ha de voler dir que es tendeixi a fer desaparèixer les estructures universalitzades traspasant-les al món local per garantir-ne teòricament la pervivència. El que cal és redefinir políticament qui s'ocupa de que, i redistribuir competències i recursos cap al món local, que és qui més pot assegurar la viabilitat i l'efectivitat de les polítiques de benestar.

c) Les polítiques de serveis personals

Les polítiques socials comprenen un conjunt d'actuacions públiques que es projecten sobre dues dimensions cada cop més interrelacionades: els processos d'inclusió/exclusió del mercat de treball i de regulació dels drets individuals i col·lectius en l'esfera laboral; i de l'altra els processos de distribució de recursos, valors i oportunitats de desenvolupament, més enllà del mercat entre col·lectius i classes socials, entre homes i dones. Com és prou conegut, aquestes polítiques s'estructuren en cinc àmbits sectorials: laboral, de protecció social, d'habitatge i territorial, d'educació i d'exclusió social, i un àmbit transversal, dedicat als temes de gènere. A cada àmbit trobem tot un conjunt de polítiques i programes socials concrets.

Si relacionem aquestes polítiques amb opcions com universalització-selectivització, servei-transferència-regulació, sistema impositiu-contributiu-preus públics d'accés, i

amb altres tries de fons que en concreten el contingut i n'expressen els valors ideològics subjacents (abast de la responsabilitat pública, intensitat protectora, opció per rols públics més o menys preventius o pal·liatius, nivells de regulació pública d'un mercat,...), veurem com es va produint una certa especialització dels rols públics en política social i es defineixen escenaris específics per als diferents nivells de decisió política, convertint la variable territorial en notablement decisiva.

Així, les polítiques socials d'àmbit estatal i/o autonòmic tendeixen a ser de caràcter universalista, es basen en drets socials normativament reconeguts, i es caracteritzen per ser una producció poc fraccionable i una operativització que suposa unes necessitats-demandes tendencialment homogènies.

Les polítiques socials d'àmbit local, en canvi, tenen un caràcter selectiu o particularista, es desenvolupen sobre bases normatives més febles, i es caracteritzen, perquè potencialment permeten processos de disseny i de producció més flexibles. Tendeixen a actuar sobre dinàmiques de marginació/inserció personal i grupal, i a donar resposta a necessitats tendencialment més heterogènies.

Tenim, doncs, impactes significatius dels canvis socials en l'àmbit comunitari combinats amb una especialització de rols públics en política social. Aquest binomi està donant a les accions locals en matèria de benestar una identitat pròpia, fent que les polítiques de serveis personals es configuren com una aportació específicament municipal a l'estat del benestar.

Les polítiques de serveis personals semblen orientar-se, doncs a satisfer una nova dimensió políticocultural del benestar: el desenvolupament comunitari a partir de la promoció de relacions socials participatives, integradores i solidàries en l'àmbit territorial.

En conseqüència, les polítiques de serveis personals representen un projecte global d'actuació que inclou tant intervencions altament específiques (fonamentalment pal·liatives, dirigides a la persona i que donen resposta a situacions conjunturals), com d'altres, més generals que creen sociabilitat (fonamentalment integradores, dirigides a grups i que responen a situacions estructurals). Així i trobem accions que incideixen en la millora de la vida quotidiana i en l'increment dels recursos de les persones, els grups i la comunitat per superar les seves limitacions en els àmbits de la salut, el gènere, l'educació, l'atenció i la prevenció social, la cultura, l'esport, la participació ciutadana i la promoció de l'ocupació. D'alguna manera podríem dir que les polítiques de serveis personals són la plasmació específicament municipal de l'estat de benestar als anys noranta, amb l'important escull de la manca efectiva de competències i recursos en polítiques molt significatives, i que haurien de concretar-se en el desplaçament a l'àmbit local de certes transferències i serveis universals.

3. La configuració de les polítiques de serveis personals en aquests anys

En aquests quasi vint anys de democràcia local, les polítiques de serveis personals dels municipis analitzats en l'estudi al que hem fet referència (vegis nota 1) han anat travessant diferents etapes. En un primer moment els ajuntaments van nodrir les seves polítiques de les reivindicacions nascudes de la pressió dels moviments socials, cobrint déficits llargament reivindicats. Malgrat els avenços fàcilment

detectables, podem afirmar que en gran mesura les actuacions polítiques locals han estat de caràcter reactiu, responenent a demandes de tota mena, sense focalització de cap mena.

En aquests moments els polítics entrevistats consideren quasi unànimement que s'està tancant una etapa de la política municipal. Si als vuitanta la prioritat es va situar en les "pedres" (ordenació urbanística i territorial), als noranta hem anat passant de les "pedres a les persones", incorporant perspectives de model social al discurs municipal, amb una conseqüència encara no del tot homogènia de desenvolupament de les polítiques de serveis personals. Per això, "el moment de les persones" s'entén no solament com l'increment de l'atenció de les necessitats individuals, sinó sobretot com la recuperació de la idea de globalitat envers els ciutadans. L'augment de visió global permet assumir que el benestar s'articula a través d'una complexa xarxa de mecanismes interconnectats i que respondre a les demandes dels ciutadans és només un aspecte de la qüestió. Un cop assolit un nivell digne de desenvolupament urbà i de suficiència d'equipaments, es considera que cal treballar per donar contingut a conceptes com "qualitat de vida" o "model social de ciutat", aspectes que es consideren cada cop com a més prioritaris de la política local.

Això pot ajudar a situar a les polítiques de serveis personals en una posició més central dins dels programes de govern, ja que comencen a ser vistes com un mecanisme clau per assolir un determinat model de ciutat. Malgrat tot, les evidències acumulades ens diuen que la definició d'un model de ciutat és una estratègia política de la qual tot just s'està iniciant el debat. Si bé el 90% dels casos examinats en parlen, només una tercera part l'han començat a donar de contingut i operativitzar-lo. Aquesta dada pot resultar sorprenent si la comparem amb el desplegament més que notable de les polítiques de serveis personals, ja que indica que no s'ha relacionat aquest creixement amb quin és l'escenari de futur desitjat tant pel que fa a desenvolupament urbà com a l'estructura social del municipi.

Per tant podem afirmar que existeix una certa indefinició sobre quin és el model de ciutat desitjable, ja que en aquest terreny predominen les declaracions de principis ("volem una ciutat saludable i més justa") i una inconcreció operativa ("millora de les infraestructures", "fer una política dirigida a les persones",...). Es detecta així mateix una idea de "ciutat de serveis", capaç de ser un eix d'atracció. Però, en general, el que hi ha, és una certa desconexió entre els discursos polítics sobre el model de ciutat i la configuració de les diferents polítiques locals, tot i que l'aparició d'aquest concepte ha permès la clarificació de dos coses importats: la dimensió territorial de les polítiques socials, i de l'altra la capacitat dels governs locals de transformar l'entorn on es mouen.

Si examinem fins a on s'ha avançat en la manera d'entendre el rol local en matèria de benestar, podem apuntar a l'existència de tres formes d'entendre el posicionament dels serveis personals respecte a l'opció de ciutat: un model d'autoresponsabilitat política en el que els governs locals han anat conformant l'abast i la intensitat dels seus serveis personals sobre la base de reflexions pròpies entorn dels problemes socials de la comunitat; un model normativista, en el que trobem aquells municipis que han configurat les seves estratègies de benestar partint dels paràmetres establerts per la normativa de règim local; i el model pragmatista o de baixa definició en el que sense reflexions pròpies ni seguiment de paràmetres

normatius, s'ha anat seguint el ritme de les demandes locals i de les conjuntures socials de la comunitat.

De l'estudi sembla destacar-se una minsa utilització de la planificació estratègica en l'àmbit municipal, malgrat que formi part dels discursos i de la cultura municipal actual. Per altra banda, queda clar que es fa servir molt més en el terreny urbanístic que en el sector dels serveis personals. També és veritat que hi ha una manca generalitzada dels instruments que podrien facilitar una més gran utilització de reflexió estratègica. Així no hi ha sistemes d'informació, d'anàlisi i avaluació pràcticament enlloc, predominant la intuïció, el "coneixement" de cadascú o la "demanda" de la gent. Podem només apuntar que els casos de les polítiques de joventut i de dona, on per definició es requereix un tractament transversal, es poden percebre processos de planificació estratègica, el que apuntaria a que només amb iniciatives que trenquin les rigideses sectorials i facilitin la permeabilitat de regidories i departaments es podrà avançar en aquesta via.

Si analitzem la posició dels serveis personals en el conjunt de les polítiques dels municipis analitzats, observem que existeix un clar predomini d'un posicionament perifèric (no prioritació, infrafinançament, poc reconeixement simbòlic, ...) (13 municipis), o bé de dispersió (manca d'estructures integrades, poca visibilitat, tendència a la reactivitat i l'assistencialisme,...)(12 municipis), mentre són pocs (7 municipis) en els que aquests serveis assoleixen un posicionament central (formen part de les prioritats del govern local, posicionament central en el mapa cognitiu de l'ajuntament, finançament per sobre de la mitjana,...). D'això és després la posició perifèrica clarament per sota de les polítiques urbanístiques, dels serveis personals, però sí s'apunta una clara tendència a incrementar les coordinacions polítiques d'aquests serveis i a millorar-ne la visibilitat.

Pel que fa als aspectes de l'atenció ciutadana, els ajuntaments analitzats ens mostren dèficits en la integració dels diferents serveis i en l'establiment d'una cultura organitzativa que estandaritzi informació i generi mecanismes d'accés únic i còmode als ciutadans. Aquest és un aspecte que posa en qüestió la qualitat d'atenció i que sembla provenir d'una resistència de les estructures burocràtiques i de la rigidesa de l'estructura departamental i d'una orientació excessivament endògena de les administracions locals. Si ens endinsem en els aspectes més polític-participatius, es constata un èmfasi molt gran en els aspectes comunicacionals, compensats només en part per l'increment dels espais de relació amb les entitats i associacions del municipi (consells de participació) i molt més residualment per formes de gestió compartida o experiències de co-decisió.

Si ens referim a que s'entén per serveis personals en els diferents municipis analitzats, constatem un predomini de definicions inconcretas, d'ampli abast i de perfils poc precisos, generant atomització dels serveis i una minsa integració. Si volem afinar més, direm que a certs ajuntaments predomina una definició més política dels serveis personals, aplegant un conjunt d'actuacions socials dels municipis al voltant d'uns objectius vertebradors: millora del benestar i la qualitat de vida, la reducció de les desigualtats, l'increment de la cohesió, la distribució igualitària d'oportunitats o el desenvolupament de les capacitats personals. Això tant pot comportar només efectes en l'esfera conceptual (sense impactes en els vincles orgànics), o bé projeccions efectives en el disseny i producció de programes, amb

presències rellevants de programes transversals i integrals. En altres ajuntaments, en canvi, la definició dels serveis personals es fa més des d'una vessant orgànica. És més important el "com es fa" que el "què es fa", o si es vol, és més important la dimensió operativa que la substantiva. Això vol dir que si es produeixen processos d'integració, són produïts per dalt, amb ànim racionalitzador però sense direcció política clara, i per tant amb dificultats per convertir en acció pública tangible els mecanismes operatius.

Com a resum podem dir, que si bé és cert que les àrees de serveis personals van néixer abans que les seves pròpies polítiques, estem actualment assistint a un ressorgir polític dels serveis personals motivat per la necessitat de buscar polítiques de continuïtat que donin un suport més ferm a la voluntat dels ajuntaments de comptar més com agents de transformació social i com a motors de benestar comunitari.

4. Els continguts de les polítiques de serveis personals

Del total de municipis analitzats, la gran majoria operen amb la noció de serveis personals, disposant d'un responsable polític específic d'aquest sector, o bé sense que en porti el nom, s'ocupa específicament d'aquests serveis. En molt pocs dels ajuntaments analitzats (cinc ajuntaments), existeix un catàleg específic dels serveis personals, entès com un document global, articulador i cohesionador de l'oferta de programes, serveis i equipaments i no com a un simple sumatori de les ofertes sectorials. En altres casos es tenen llistes o guies de serveis, o bé diuen que estan en procés d'elaboració. En general l'oferta de serveis personals s'estructura sectorialment.

Això és especialment clar en cultura, educació, esports i sanitat. Amb altres casos es treballa amb programes de caràcter essencialment intersectorial, principalment serveis socials, joventut i participació ciutadana. A vegades la fórmula organitzativa esdevé un factor de restricció estructural, impeding-ne la producció integral. Això és supera amb vies com la sectorització d'una franja d'edat (joventut o gent gran), o una divisòria de gènere (regidories de dona), o l'especialització dels serveis socials en la dimensió d'exclusió, o, en el millor dels casos el disseny de programes transversals.

Un dels indicadors clau per examinar la concepció predominant en els diferents ajuntaments dels serveis personals és el volum de recursos econòmics que s'hi assignen en el marc del pressupost municipal. Doncs bé, la línia general és d'expansió generalitzada al llarg dels noranta, situant-se la mitjana de despesa per capital l'any 1995 en prop de les 20.000 ptes. i la mitjana de la despesa en serveis personals es situa al voltant del 22% de la despesa pública municipal. Si ens fixem en la distribució sectorial de la despesa, si l'any 1991 la relació percentual entre el bloc sociocultural i el sociosanitari es situava en 69/25, ara és de 60/31, mentre les polítiques ocupacionals freguen el 10%. Combinant aquests elements, tindrem alguns paràmetres per analitzar la cobertura i la intensitat de l'oferta de serveis personals, és a dir, l'esforç que fa cada ajuntament per dirigir programes de serveis personals a tota la població en el primer cas, i per atendre als col·lectius més marginats en el segon. En general semblen predominar els ajuntaments amb taxes de cobertura altes, però d'intensitat feble.

UNA DIAGNOSI DE LES PRINCIPALS LÍNIES EVOLUTIVES DE LES POLÍTIQUES LOCALS DEL BENESTAR SOCIAL

Ricard Gomà
Universitat Autònoma de Barcelona

INTRODUCCIÓ

Per mitjà d'aquest treball, intentarem exposar les principals línies evolutives, en matèria de serveis personals (SSPP), per les quals han avançat els municipis de més de 20.000 habitants de les comarques de Barcelona, al llarg d'aquestes dues dècades d'ajuntaments democràtics. A aquest efecte, el fil argumental s'estructurarà en dos grans apartats: els continguts de les polítiques (dimensió substantiva) i els esquemes d'organització i gestió dels serveis (dimensió operativa).

I. LA DIMENSIÓ SUBSTANTIVA: ELS MUNICIPIS I ELS CONTINGUTS DE LES SEVES POLÍTIQUES DE SERVEIS PERSONALS.

La dimensió substantiva dels serveis personals ve conformada per un conjunt de decisions a través de les quals els governs locals traslladen a la pràctica, al disseny de les polítiques, les idees i concepcions expressades entorn els serveis personals. Els discursos i les definicions sobre els rols municipals de benestar esdevenen tangibles per mitjà d'un conjunt més o menys articulat de decisions. Aquestes decisions explicitaran estructures de direcció de serveis personals, posicionaments relatius, graus de responsabilitat política local, catàlegs d'oferta, distribucions de despesa i opcions de cobertura i intensitat protectora dels serveis. En definitiva, la dimensió substantiva, desplegada per tot aquest ventall de decisions, expressarà els continguts dels diferents models locals de serveis personals.

1. Les diferents opcions de posicionament relatiu dels ss.pp.

Per posicionament dels serveis personals cal entendre l'espai que les polítiques de serveis personals ocupen en relació al conjunt de l'oferta municipal de polítiques i serveis. El posicionament obliga els polítics electes a escollir, a realitzar un exercici de prioritzacions entre cursos d'acció no sempre simultàniament possibles. Sobre la base de les percepcions de rellevància i coneixement que tenen els responsables polítics i tècnics entrevistats, així com d'una combinació d'indicadors d'oferta, de despesa i d'estructura, establim tres categories per distingir els diferents posicionaments actuals dels serveis personals.

- (a) **El posicionament Central.** Aquell en el qual les polítiques de serveis personals formen part del nucli de prioritats del govern local, hi ha una percepció general de (re)coneixement, els serveis personals formen part indiscutible del mapa cognitiu del conjunt de l'ajuntament, la posició estructural és bona i els nivells de despesa situen l'esforç municipal de benestar per sobre de la mitjana dels 32 municipis. En aquesta categoria se situen set municipis.

(b)

(b) El posicionament Perifèric. Aquell en el qual les polítiques de serveis personals no són prioritàries ("segueix predominant la política de les pedres"), hi ha una percepció explícita d'infrafinançament ("som la germaneta pobre de l'ajuntament"), els serveis personals tenen poc reconeixement simbòlic i cognitiu ("ens sentim arraconats"), la posició estructural és vulnerable i la relació despesa ASP sobre DPM se situa per sota de la mitjana. En aquesta categoria se situen tretze municipis.

(c) El posicionament Dispers. Aquell en el qual les polítiques de serveis personals no aconsegueixen tenir un posicionament unitari o integrat per falta d'estructures polítiques i/o organitzatives específiques. Aquest posicionament dispers o desarticulat no implica necessàriament un esforç municipal de benestar dèbil o la despriorització dels àmbits sectorials de benestar. Sí que implica, en canvi, enormes dificultats de percepció i per tant la dificultat d'operar amb garanties en el terreny conceptual. Aquesta mancança impulsa les polítiques cap a la reactivitat i l'assistencialisme. En aquesta categoria se situen dotze municipis.

2. Els diferents escenaris de ss.pp en relació a paràmetres competencials i de responsabilitat política

En matèria de serveis personals, el marc legal dels ajuntaments estableix un àmbit competencial propi integrat per un conjunt d'actuacions obligatòries. Més enllà d'aquest àmbit competencial, molts governs locals han desplegat polítiques i serveis -de caràcter complementari observats des del prisma jurídic- però que han anat trobant i consolidant el seu lloc, connectats a necessitats concretes, i progressivament inserits en els models organitzatius de serveis personals. Sobre la base d'aquesta reflexió, podem definir dos marcs conceptuais de referència: el marc del nivell d'atribucions competencials específiques; el marc del nivell de responsabilitat política local desitjat. D'ambdues referències derivem un mínim de tres formes d'entendre el rol local en matèria de benestar i de fer-lo tangible per mitjà de models substantius de serveis personals.

(a) El model d'autoresponsabilitat política. Model de serveis personals adoptat per aquells governs locals que han anat conformant l'abast, l'estructura, la cobertura i la intensitat dels seus serveis personals en funció d'objectius autònomament definits, sobre la base de reflexions entorn els nivells d'implicació política local desitjats en la satisfacció dels problemes socials de la comunitat.

(b) El model normativista. Model de serveis personals adoptat per aquells municipis que han configurat les seves estratègies de benestar partint dels paràmetres competencials establerts per la normativa de règim local i per les sectorials incumbents. Aquests ajuntaments han concentrat recursos materials i humans en l'acompliment de les competències pròpies, entrant només de forma residual en altres àmbits, percebuts sempre com a supletoris de l'activitat de la Generalitat.

(c) El model pragmatista o de baixa definició. Model de serveis personals adoptat per aquells municipis que, sense fer opcions nítides d'autoresponsabilitat política,

han actuat, sense atendre a paràmetres competencials rígids, en funció -o a remolc- de l'evolució de les demandes locals i de les conjuntures socials de la localitat. Aquests municipis tendeixen avui, en un context de restriccions, a resoldre les tensions fiscals acumulades per la via de la reubicació autonòmica de programes i serveis.

La distribució del nostre univers de casos entre aquests tres models mostra pautes evolutives importants. Al llarg dels anys 80 i principis dels 90, el model de baixa definició va esdevenir majoritari. Actualment s'està produint un procés d'inflexió per mitjà del qual la meitat dels municipis pragmatistes tendeixen a resituar-se en els altres dos models, en el que s'ha d'entendre com una nova etapa de maduració conceptual i programàtica.

Figura 1. Models de serveis personals en funció del caràcter polític o jurídic del marc de referència (Elaboració pròpia)

	FASE INICIAL Anys vuitanta	FASE DE MADURESA Anys noranta
AUTORESPONSABILITAT POLÍTICA	7(23%)	(35%) 13 (41%)
NORMATVISTA	8(25%)	(18%) 11(34%)
PRAGMATISTA O DE BAIXA DEFINICIÓ	17(52%)	8(25%)

Val a dir que, en funció dels models anteriors, la configuració sectorial de l'oferta de serveis personals varia. Així, al llarg dels anys vuitanta, el caràcter nítidament competencial dels serveis socials i la multiplicitat de demandes lligades a realitats emergents de nova pobresa van atorgar a la lògica de serveis socials un cert domini en l'estructura de l'oferta. Darrerament, l'avanç en la nova cultura comunitària del benestar i l'esclarament posicional de molts governs locals (més enllà del normativisme) han contribuït a re-equilibrar l'oferta de serveis personals cap a sectors socio-culturals que, en molts casos, han agafat clarament la davantera quant

a nivell d'assignació de recursos. En els apartats que segueixen s'analitzaran aquests aspectes amb molt més detall.

3. L'abast i l'estructura de l'oferta de serveis personals

Les ofertes de serveis personals varien entre municipis en la mesura que també ho fan altres aspectes ideològics, substantius, de despesa i operatius. Segurament, però, no en la mateixa proporció. Es constata l'existència de *rigideses i estabilitats* en les ofertes de serveis personals, per sobre de les dinàmiques de canvi polític, financer i organitzatiu. Cal remarcar d'entrada que només en cinc municipis (20,8% dels casos) existeix un Catàleg de Serveis Personals entès com a document global articulador i cohesionador de l'oferta de programes, serveis i equipaments. D'entre els dinou restants, sis manifesten tenir llistats, fitxes o guies de serveis i sis més manifesten trobar-se en procés de confecció del Catàleg.

De forma molt generalitzada, podem afirmar que l'oferta de serveis personals s'estructura sectorialment. Els departaments són els qui vertebraren el menú d'equipaments, programes i serveis. Alguns d'aquests departaments tendeixen a treballar amb dissenys de programes de caràcter marcadament sectorial: principalment cultura, educació, esports i sanitat. En aquests casos no hi ha contradicció entre la lògica organitzativa i la de producció. Això, però, no equival a avalar estructures sectorials rígides; el caràcter sectorial hauria de ser compatible amb estratègies de coordinació horitzontal més o menys formalitzades. Altres departaments, en canvi, tendeixen a treballar amb programes de caràcter essencialment intersectorial: principalment serveis socials, joventut i participació ciutadana. En aquests casos, la fórmula organitzativa esdevé un factor de *restricció estructural*, la qual, en molts casos, acaba bloquejant el que hauria de ser un procés de producció integral. Es detecten tres vies de superació d'aquest problema: la sectorització d'una franja d'edat (joventut o gent gran) o d'una divisòria de gènere (regidories de la dona); l'especialització dels serveis socials en la dimensió d'exclusió, la qual cosa situa fora de la seva agenda altres *dimensions de problema* que afecten a les seves poblacions-objectiu; i per últim, i com a solució més satisfactòria, el disseny de programes transversals. Un 76,9% dels municipis manifesten oferir programes transversals, tanmateix, aquest fet presenta dues restriccions molt importants. D'una banda, la lògica de la transversalitat afecta a un volum d'oferta molt baix (entre un i quatre programes per municipi), d'altra banda, en molts casos es tracta de projectes i actuacions concretes en el marc de programes sectorials.

En el bloc cultura-educació-esports-sanitat, el conjunt de programes i serveis tendeixen a descansar sobre dissenys promocionals i de suport, i sobre les dimensions grupal i comunitària. En l'altre bloc, la situació és més complexa. Els programes de serveis socials es perfilen sobre dissenys assistencials i predomina la dimensió personal; els de joventut es desplacen cap a lògiques promocionals-grupals; i les polítiques de participació se situen en la més pura lògica de promoció i suport a la dinamització comunitària.

4. L'abast i l'estructura de la despesa municipal en ss.pp.

Un dels indicadors clau per mitjà del qual observem com es fa tangible la concepció predominant dels serveis personals és el volum de recursos econòmics que s'hi assignen, en el marc del pressupost municipal i d'altres fonts de finançament.

Hem treballat l'anàlisi de la despesa a partir de quatre variables: a) La tendència evolutiva dels recursos assignats a serveis personals, en termes absoluts i en clau de variació percentual. Les dades resultants ens mostren el nivell de consolidació o vulnerabilitat, en el terreny econòmic, del model de serveis personals. b) La despesa en serveis personals per habitant: aquesta dada ens permet una primera aproximació ineludible als valors d'intensitat protectora per càpita del model. Alhora, aporta elements de matís a les tendències evolutives absolutes, per exemple, la consolidació a l'alça dels recursos ASP en dos municipis pot implicar grans diferències en la despesa per càpita. c) L'evolució del percentatge de participació de la despesa ASP en la despesa pública municipal. Aquesta variable reflecteix una opció substantiva de primer ordre: el posicionament relatiu dels serveis personals en el projecte global de ciutat, expressat en les pautes de distribució de les assignacions pressupostàries municipals. El tipus de relació amb les variables anteriors ens aporta una altra informació rellevant. Un mateix esforç municipal relatiu de benestar (DASP sobre DPM) pot implicar -per exemple, en municipis amb rendes familiars molt desiguals- despeses ASP per habitant també molt desiguals. d) Finalment, hem treballat amb la distribució interna de la despesa entre el bloc socio-sanitari, el socio-cultural i l'ocupacional. Aquesta distribució ens permet acostar-nos amb més rigor al pes relatiu dels eixos universal (desenvolupament comunitari) i selectiu (acció positiva contra l'exclusió) en el projecte global de serveis personals. L'anàlisi de la projecció d'aquestes variables sobre el conjunt de municipis ens permet obtenir les següents conclusions.

1) La despesa en serveis personals segueix una pauta d'evolució expansiva generalitzada al llarg dels anys noranta. Només quatre municipis (el 14,8% dels casos) mantenen estancada la despesa ASP en pessetes constants, a la resta creix. El creixement, però, es produeix a ritmes variables. Un cop deflactada, els percentatges de creixement acumulat de la despesa són els següents: en deu municipis (el 37,03% de casos) s'incrementa per sobre d'un 60%; en nou municipis (33% de casos) entre un 15% i un 45%; i en vuit municipis (29% dels casos) per sota d'un 15%. La mitjana de creixement se situa en un 38% acumulat en el període 1991-1995.

2) La despesa per càpita en serveis personals se situa en una mitjana de 19.419 pessetes de 1995. En quatre casos (un 14,8%) aquest valor se situa en la franja 22-24.000 pessetes; catorze municipis (un 51,8%) se situen entre 17.000 i 21.000 pessetes; finalment, trobem set casos (un 25,92%) amb despeses per càpita entre 14.000 i 16.000 pessetes. Es interessant notar el fet que només un dels deu municipis amb esforç de creixement elevat apareix en el grup dels líders en despesa ASP per habitant, i que

només dos municipis amb esforç de creixement baix apareixen en el paquet de menys despesa ASP per càpita. Es detecta, més aviat, una correlació negativa entre nivells inicials de protecció i esforç d'increment, fet que permet parlar d'un cert patró de convergència entre els casos considerats.

3) La despesa ASP representa, com a promig dels casos estudiats, un 22.41% de la despesa pública municipal; el 1991 representava un 21.6%, així doncs es pot parlar

d'una consolidació a l'alça del posicionament substantiu de les ASP en els models municipals d'assignació de recursos. El percentatge de DASP sobre DPM, és a dir, l'esforç municipal de benestar, se situa: en sis casos entre 24 i 35%, en catorze casos entre 21 i 24% i en set casos entre 13 i 21%. Si comparem el pes relatiu de la despesa social sobre la despesa pública entre els diferents nivells territorials de govern observem com el 22% local (serveis personals) contrasta amb el 70% autonòmic (sanitat i ensenyament) i amb el 50% estatal (pensions i prestacions d'atur).

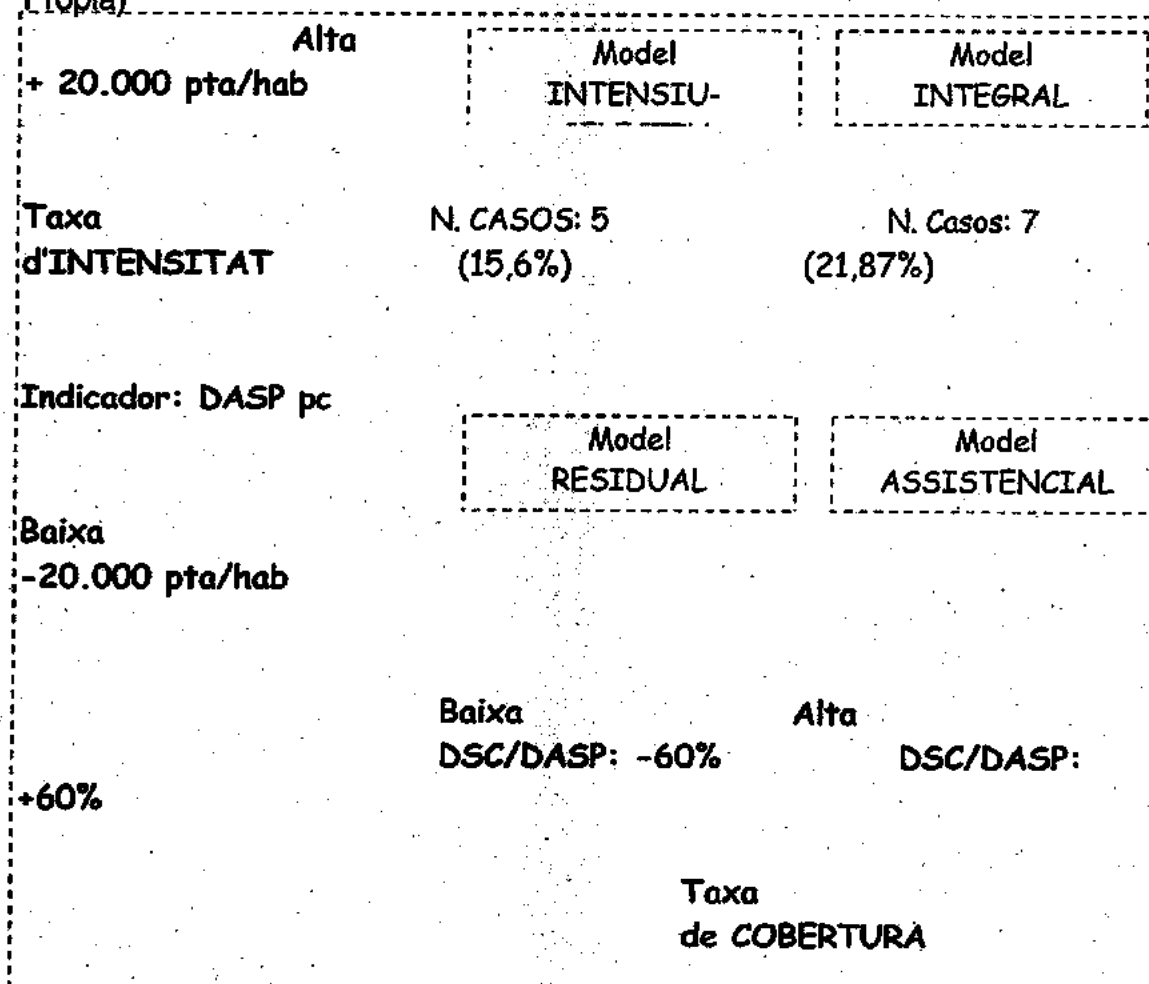
4) La distribució sectorial interna de la despesa ASP ha seguit la següent pauta evolutiva. El 1991, la relació percentual entre el bloc socio-cultural i el socio-sanitari se situava en 69/25. Actualment, aquesta relació s'estableix en 60/31 i les polítiques ocupacionals freguen el 10%. En aquest cas, les diferències de despesa no tenen per què expressar diferències de contingut o pes relatiu. L'assignació desigual de recursos en favor del bloc socio-cultural pot estar reflectint el més fort component infraestructural d'aquest. El que és significatiu, en canvi, és la pauta de re-equilibri intern, la qual, combinada a la de convergència inter-municipal dibuixa un paisatge de models de despesa bastant més homogeni que el dels anys vuitanta.

5. Els diferents models de serveis personals en funció dels eixos de cobertura poblacional i intensitat protectora

Un cop analitzada l'abast i l'estructura de l'oferta i de la despesa que la recolza, cal ara considerar criteris de cobertura i intensitat. En aquests aspectes reforçarem l'anàlisi de les pautes de diversitat entre els municipis estudiats.

A gran trets, podem afirmar que, en l'eix de la cobertura, i atès el volum d'oferta i de recursos assignats al bloc socio-cultural sembla configurar-se una tendència força extensiva. En l'eix de la intensitat, en canvi, i atenent a la mitjana de despesa ASP per habitant, a la participació d'aquesta en la DPM i a l'exclusió de serveis universals de primer ordre (atenció sanitària, ensenyament, garantia de rendes...) de l'agenda local sembla configurar-se una tendència força residual. Més enllà d'aquests trets generals, la figura 2 mostra la distribució numèrica de casos concrets, sobre la matriu resultant de creuar les dues dimensions del model

Figura 2. Cobertura i Intensitat de l'oferta de Serveis Personals (Elaboració Pròpia)



La pauta de distribució de recursos entre els dos grans blocs sectorials s'ha pres com a indicador fonamental del paràmetre de cobertura. La despesa en serveis personals per habitant s'ha pres com a indicador principal del paràmetre d'intensitat. Podem observar que no es produeix cap concentració de casos en un dels models hipotètics. Al contrari, els municipis es distribueixen de manera força homogènia. Cal destacar la presència minoritària (21,87% sobre el total) però ja important del Model Integral; aquell combina l'opció pel nou universalisme comunitari (cobertura extensiva) amb una aposta també forta per l'acció pública contra l'exclusió (protecció intensiva). Cal dir, però, que els indicadors amb els que operem, els de despesa, no es poden considerar acríticament. Tendeixen a reflectir opcions substantives, però en alguns casos poden ser factors epifenomenics, poc connectats al fons dels programes (amb els mateixos recursos, destinats als mateixos programes, les voluntats i els valors polítics subjacents poden ser divergents).

II. LA DIMENSIÓ OPERATIVA: ELS MUNICIPIS I L'ORGANITZACIÓ DELS SERVEIS PERSONALS

La dimensió operativa dels SSPP ve conformada per un conjunt d'estructures organitzatives, processos de gestió i mecanismes de control-avaluació per mitjà dels quals s'instrumenten les polítiques de serveis personals. Del conjunt dels 32 municipis més grans de 20.000 habitants de les comarques de Barcelona, un total de 25 traslladen la noció de serveis personals a la pràctica política local. D'aquests, 5 configuren un escenari estrictament polític, sense plasmació organitzativa. *Els 20 restants, en canvi, estableixen un escenari integral, polític-operatiu, amb estructures organitzatives específiques i integrades de serveis personals.* En cap cas no s'ha produït la desaparició de l'estructura departamental interna. Cal apuntar, però, algunes tendències que debiliten el poder organitzatiu d'aquesta. D'una banda, tres municipis han optat per la *decapitació* política de tots els departaments de l'àrea. D'altra banda, quinze municipis han optat per centralitzar, en l'àmbit de l'ASP, tots els dispositius de suport administratiu, jurídic i de gestió. Finalment, divuit municipis presenten processos desigualment consolidats de disseny horitzontal d'accions, més enllà de la lògica temàtico-sectorial. En síntesi, en el 62,5% dels casos, el concepte serveis personals es concreta en un plantejament organitzatiu: l'enquadrament d'un conjunt de regidories sota una direcció polític-tècnica única. En un 57,1% la fórmula s'estén a la compactació dels serveis interns i en un 42,8%, d'alguna manera, al procés de producció de programes.

1. La configuració organitzativa de les asp: l'eix sectorial

L'estructura organitzativa de les àrees de serveis personals presenta, en els vint-i-set municipis considerats, les següents característiques i regularitats bàsiques. Les ASP aglutinen un total de catorze sectors temàtics, amb una mitjana lleugerament per sota de set per municipi, i amb un grau de dispersió important, amb un màxim de nou sectors i un mínim de quatre. Els models organitzatius, malgrat mantenir la lògica de diferenciació departamental, operen com a *fórmules reductores* de la fragmentació temàtica i de la heterogeneïtat. La mitjana s'estableix entre quatre i cinc regidories: el 41,6% de les ASP engloben cinc departaments, el 33% quatre i el 26% tres.

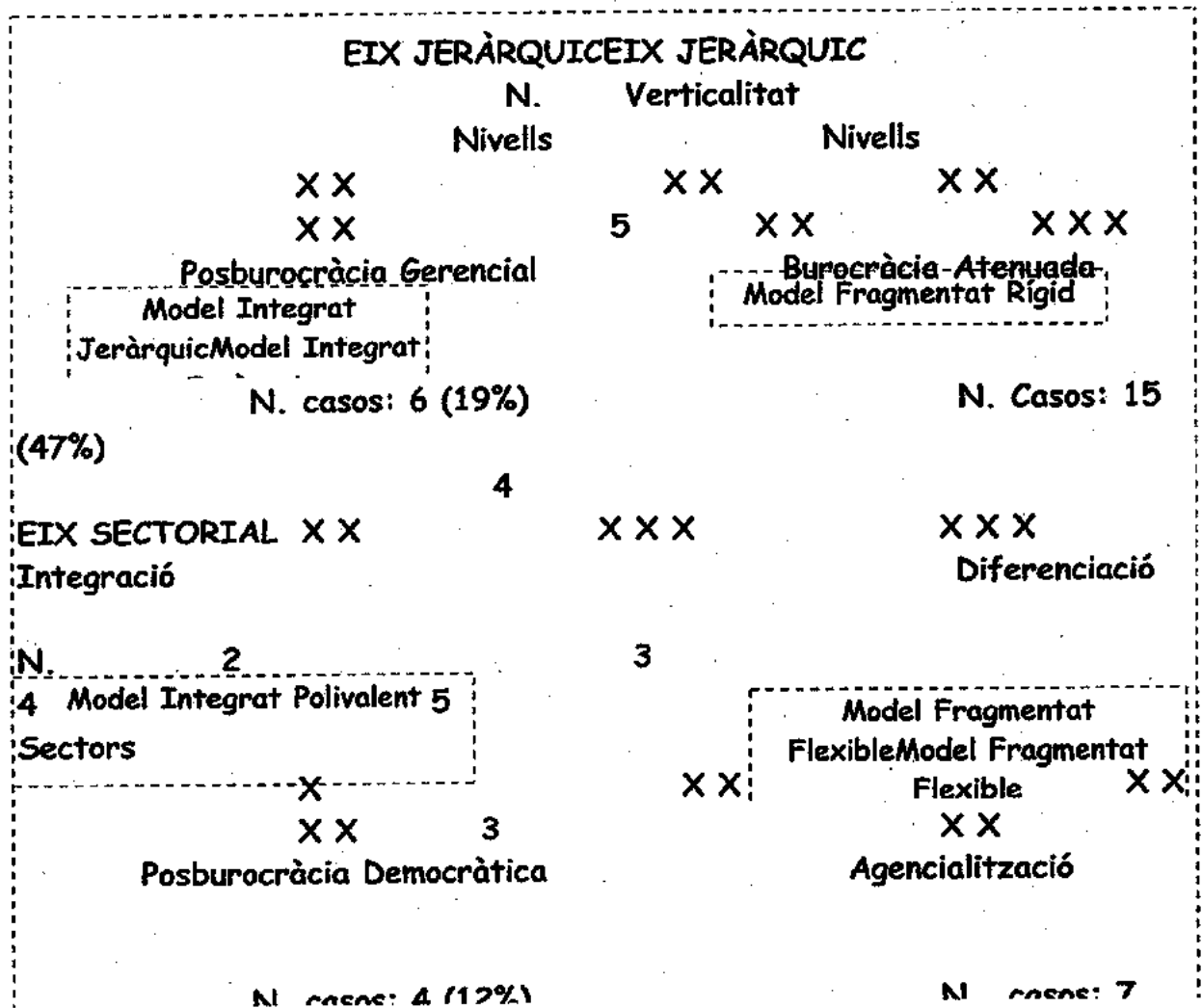
En funció de les pautes d'integració estructural de sectors podem concloure que, en el marc de les àrees de serveis personals, es consoliden dos àmbits temàtics centrals: l'àmbit socio-cultural i l'àmbit socio-sanitari. El primer s'articula entorn a quatre divisions presents en tots els municipis considerats: cultura, educació, esports i joventut. El segon s'articula al voltant de serveis socials i salut, igualment presents en totes les ASP. Cal precisar, però, que en les *perifèries* organitzatives de l'àmbit socio-sanitari apareixen, en el 50% dels municipis, unitats o regidories de consum, de la dona, de gent gran i d'infància. Més enllà d'aquest espai central socio-cultural-sanitari, les estructures de les ASP es completen, en un 24% dels casos, amb departaments de participació ciutadana (sota rètols diversos: relacions ciutadanes, promoció cívica...) i, en un 17% de municipis, amb departaments d'ocupació. Finalment, cal destacar que només en casos estrictament aïllats les polítiques d'habitatge (6%) i els programes de cooperació al desenvolupament (10%) s'enquadren en regidories pertanyents a l'àmbit dels serveis personals.

2. La configuració organitzativa de les asp: l'eix jeràrquic

Des de la perspectiva d'anàlisi estructural, la consideració de l'eix *diferenciació/integració* s'ha de completar amb la consideració de l'eix *verticalitat/aplanament*. Es a dir, cal veure quin ventall de solucions organitzatives concretes adopten les ASP en relació a la qüestió de les densitats jeràrquiques. En un extrem, tretze municipis (un 41% dels considerats) opten per un model de complexitat jeràrquica alta. En les seves respectives àrees trobem fins a cinc nivells: un cap de serveis en l'àmbit de l'ASP, al voltant de 2/3 caps de divisió, al voltant de 4/5 caps de secció en l'àmbit departamental, un nombre força variable de caps de negociat coordinant *paquets* homogenis de serveis i professionals (atenció primària, instal·lacions esportives, promoció de la cultura popular...) i, finalment, els tècnics de base en contacte directe amb els receptors dels serveis. En l'altre extrem, tres municipis (un 8,3% dels considerats) han posat en pràctica les fórmules més avançades d'aplanament d'organigrames, reduint la densitat jeràrquica de cinc a dos nivells: cap de serveis i caps de secció, per sota dels quals no es reconeixen més que grups de professionals de geometria variable, articulats al voltant de serveis o programes concrets. Entre ambdós pols, setze casos (el 50%), amb tres nivells, presenten organigrames de complexitat jeràrquica intermèdia.

Cal dir, en aquest punt, que posades en relació les estratègies d'integració de sectors amb les d'aplanament d'organigrames i amb les de centralització de suports administratius no s'observen regularitats significatives. Així doncs, podem concloure que la integració per dalt no ha generalitzat les polivalències per baix; i que la compactació administrativa pot expressar lògiques d'integració, però pot respondre també a la voluntat de gestió més eficient d'una fragmentació orgànica persistent. La figura 3 mostra els tipus organitzatius resultants del creuament dels diferents graus de complexitat vertical i sectorial. A cada tipus trobem un nombre considerable de casos empírics. El model fragmentat rígida aglutina el nombre més elevat de casos, 15, el 47% del total; aquest fet expressa les dificultats que troben els municipis per alterar substancialment els esquemes organitzatius més tradicionals. En posicions intermèdies, trobem els municipis que han avançat desigualment en els dos vectors de canvi: set que han apostat per l'aplanament, sis que ho han fet per la integració jerarquitzada. Finalment, només en quatre casos conflueixen integració i reducció de densitats jeràrquiques. Cadascun d'aquests escenaris organitzatius correlaciona fortament amb un *model referencial de gestió*. Així, l'escenari de fragmentació rígida o jeràrquica és el que més clarament s'ubica en un model burocràtic clàssic. Els altres tres connectarien amb variants del model post-burocràtic: la gerencial, la democràtica o de base i la d'agència.

Figura 3. Opcions Organitzatives (Eix sectorial x Eix jeràrquic) i Models de Gestió de Referència (Elaboració Pròpia)



3. La configuració organitzativa de les asp: l'eix relacional (les distribucions informals de poder)

Les ASP no són només, ni potser principalment, organitzacions formals resultat de distribucions jeràrquiques i sectorials. Són també organitzacions informals resultat de distribucions relacionals de poder. Una dimensió fonamental de l'anàlisi organitzativa de les ASP ha de passar doncs per la consideració d'aquestes com a espais on es despleguen estratègies de poder i d'influència, entre actors de naturalesa diversa, amb objectius no sempre complementaris.

El model organitzatiu real de les ASP pot venir definit segons tres paràmetres fonamentals: a) La tensió entre el centre de direcció polític-tècnica i les perifèries organitzatives de caràcter sectorial; b) La tensió entre l'esfera política i la tècnica, segons el grau d'implicació de la primera en rols directius i/o de gestió; i c) La tensió entre els dispositius de direcció i els professionals de base. El predomini d'una cultura directiva de tipus gerencial-eficientista pot generar tensions internes; en canvi, el predomini d'una cultura cohesionada de comunitat sectorial pot erosionar la lògica dels resultats.

La figura 4 mostra la distribució de models organitzatius de serveis personals segons el creuament dels paràmetres tipològics anteriors. Com a indicadors de predomini del centre s'han considerat: control sobre elaboració de programes, control sobre l'acció organitzativa i percepcions positives dels entrevistats sobre la direcció de l'ASP com a mecanisme generador de cultura organitzativa compartida. En l'altre eix, el predomini polític ha de venir recolzat en una concepció explícita dels serveis personals i en una implicació intensa dels electes en tasques directives (no només simbòliques). L'absència d'aquests trets, en una i altra dimensió, s'ha considerat com a expressió respectiva de l'hegemonia de les perifèries departamentals i de l'esfera tècnica en els nivells no directius.

Figura 4. La configuració organitzativa de les ASP segons distribucions de poder (Elaboració pròpia)

	Predomini esfera POLÍTICA	Predomini esfera POLÍTICA
Predomini NUCLI CENTRAL	Modelo ESTRATÈGIC N. casos: 6 (19%)	Modelo TECNOCRÀTIC N. casos: 10 (31%)
Predomini PERIFÈRIES SECTORIALS	Modelo DE GABINET N. casos: 4 (12%)	Modelo BUROCRÀTIC N. casos: 12 (37%)

Es pot observar, en la figura 4, una distribució de casos empírics en els termes següents. Dotze municipis se situen en l'espai del model de fragmentació burocràtica i despolititzada; deu casos s'articulen al voltant d'un model on l'acumulació de recursos de poder organitzatiu en el centre no repolititza substancialment l'ASP; quatre municipis presenten un model on les bases de poder de l'esfera política tenen una estructura nítidament departamental; finalment, sis casos s'acosten al model d'hegemonia del centre articulada a la de l'esfera directiva. En bona lògica, aquests últims haurien de ser l'expressió organitzativa de les concepcions més estratègiques i repolititzades dels serveis personals. Una dada de gran interès és establir els tipus i graus de correlació entre els models *estructurals* (configuracions sectorials i jeràrquiques) de la figura 2 i els models *relacionals* (distribució de capacitats d'influència i poder) que tractem en aquest apartat. El panorama resultant és desigual. D'una banda s'observen fortes connexions entre el model estructural de fragmentació rígida i el model relacional burocràtic (vuit municipis apareixen en ambdós); d'altra banda, però, els casos ubicats en els models tecnocràtic, estratègic i de gabinet es dispersen sense regularitats clares entre els altres tres models estructurals.

4. L'agencialització limitada i desigual de les asp

Les lògiques de canvi organitzatiu considerades fins ara (integració de sectors, compactació de suports, erosions jeràrquiques) responen genèricament al que diversos autors han anomenat la dimensió centralitzadora estratègica de la nova gestió pública. Simultàniament, la descentralització funcional s'ha plasmat, sovint, en l'adopció del model d'agència: fracturar els organigrames i desplaçar funcions prestacionals a organismes amb més autonomia de gestió i amb menys densitat de regulacions procedimentals. En els serveis personals dels municipis analitzats podem afirmar que no es produeix cap tipus de canvi generalitzat cap a l'agencialització. Tot i així, cal precisar.

-En primer lloc, l'abast del model d'agència és limitat. Només trobem un cas on la producció dels serveis personals s'emmarca globalment en una estructura d'organismes autònoms segregats de l'organigrama municipal; en 21 municipis l'agencialització és parcial i limitada: entre un i tres Instituts o Patronats, coexistint amb àrees integrades de serveis personals; finalment, en cinc casos no s'han establert agències de cap tipus.

-En segon lloc, el perfil sectorial dels organismes autònoms presenta la següent distribució: en un 27,2% dels casos ens trobem davant d'agències integrades, on s'articulen determinats serveis d'extracció sectorial diversa; en un 59% dels casos les agències s'emmarquen en algun dels sectors de l'àmbit socio-cultural; i només en un 13,6% de municipis, es detecten patronats encarregats de la gestió de serveis socio-sanitaris. Aquesta *agencialització desigual* respon a la següent realitat. En els serveis personals els Patronats i Instituts Municipals s'han constituït, sobretot, per a gestionar eficaçment programes amb un fort component infraestructural, és a dir, instrumentats a través d'equipaments, centres i instal·lacions. Aquest component és molt important en les polítiques educatives, culturals i de lleure municipals (escoles bressol, biblioteques, museus, polisportius...). En canvi, a les polítiques locals de salut i serveis socials predominen els components intangibles, essent l'exemple paradigmàtic les relacions personalitzades que s'estableixen en els programes d'atenció social primària. Les polítiques socio-sanitàries especialitzades, amb fort component residencial, són de competència autonòmica i, amb algunes excepcions, estan generalment excloses de l'agenda municipal.

5. Estabilitat i canvi en l'organització dels serveis personals

Un últim aspecte a considerar en aquest bloc és el nivell d'estabilitat o, per contra, la tendència al canvi que presenten les estructures organitzatives de serveis personals. Una visió global dels municipis estudiats ens dona un predomini dels elements de turbulència. Només en sis casos (un 20,8%) els organigrames de les ASP i l'adscripció de partit dels responsables polítics s'ha mantingut inalterada al llarg dels dos últims períodes electorals. En la resta de municipis s'han produït canvis. Vuit casos han afectat estrictament a l'esfera directiva, política i tècnica, producte de canvis en el repartiment de quotes de poder institucional entre les forces de govern. En tretze casos, s'han vist plenament afectats els models organitzatius. Un 58%

d'aquests últims canvis deriven de reestructuracions pretesament racionalitzadores orientades a incrementar els nivells de rendiment organitzatiu. El 42% restant deriva de canvis en la lògica de producció dels serveis (territorialització, transversalitat, diferenciació entre processos de disseny i d'implementació).

En aquest pla d'anàlisi, trobem una dada interessant. El model d'estructura política dels serveis personals ha estat generalment impactat en el conjunt de municipis que han vist alterada la composició del seu equip de govern arran de les eleccions de 1995. Aquest impacte s'ha produït en dues direccions divergents: (a) En 2/3 parts dels casos s'ha expressat en la *desestructuració política i organitzativa* dels serveis personals, fruit de la negociació inter-partidària del nou cartipàs. El repartiment de regidories ha impulsat desintegracions polítiques i operatives sobre la base de les noves correlacions de força. (b) En el 1/3 restant de municipis, la negociació programàtica ha provocat la *irrupció del concepte* de serveis personals i la seva *incipient transferència* a l'estructura política i/o organitzativa de l'ajuntament. Un bon exemple el trobem en el següent extracte d'un pacte de govern bipartit en un ajuntament que ni tan sols havia desplegat abans la dimensió conceptual dels serveis personals:

"Des de l'Ajuntament cal elaborar un marc global de política social que integri tots aquells programes relacionats amb el benestar. La política educativa, la promoció de la salut i l'atenció sanitària, els serveis socials, el foment de la pràctica esportiva, la promoció cultural, la formació ocupacional, l'habitatge (...) són algunes de les polítiques que han de mantenir lligams estrets. En aquest sentit, impulsarem una experiència pilot en un barri (...) per buscar-ne la seva generalització".

"De la mateixa manera, les polítiques sectorials dirigides a determinats grups de població hauran de tenir un tractament horitzontal, és a dir, haurà s'assegurar-se la seva integralitat".

ENQUESTA

QUÈ HEM FET BÉ

- ✓ CONSOLIDACIÓ DE RECURSOS ECONÒMICS, HUMANS I D'INFRAESTRUCTURA
- ✓ ORGANITZACIÓ EN ÀREES MUNICIPALS DE BENESTAR
- ✓ LEGITIMACIÓ DE LES POLÍTIQUES LOCALS DE SERVEIS SOCIALS
- ✓ FOMENT DE POLÍTIQUES DE PARTICIPACIÓ
- ✓ TREBALL MITJANÇANT POLÍTIQUES INTEGRADES
- ✓ PROFESSIONALITZACIÓ I FORMACIÓ DELS RECURSOS HUMANS
- ✓ ESTABLIMENT DE POLÍTIQUES DE COL·LABORACIÓ AMB EL TERCER SECTOR I AMB UNA EMERGENT INICIATIVA MERCANTIL

QUÈ CAL MILLORAR

- ✓ EL PES POLÍTIC DE LES ÀREES DE BENESTAR AL CONJUNT DE L'ACCIÓ MUNICIPAL
- ✓ LA COMUNICACIÓ A LA SOCIETAT, ALS CIUTADANS I ALS USUARIS SOBRE L'ACCIÓ MUNICIPAL DE BENESTAR
- ✓ LA PARTICIPACIÓ REAL DELS CIUTADANS
- ✓ EL TREBALL COMUNITARI DAVANT L'ACCIÓ INDIVIDUALITZADA
- ✓ EXCÉS DE BUROCRÀCIA
- ✓ EL SUPORT ALS PROFESSIONALS
- ✓ LES RELACIONS AMB EL TERCER SECTOR

DOCUMENTS DE LES JORNADES DE BADALONA, MARÇ DE 1999

**EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN
LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL
DEL SIGLO XXI: ACCIÓN LOCAL EN LA
SOCIEDAD GLOBAL**

**Jornades 20 Anys de Serveis Socials als Ajuntaments Democràtics
Badalona, 17-19 de març de 1999**

**Koldo Echebarria
Instituto de Dirección y Gestión Pública
(ESADE)**

ÍNDICE

1. Un marco interpretativo: la creación de valor público
2. El modelo de creación de valor en el Estado del bienestar tradicional
3. Transformaciones políticas, económicas y sociales: el cuestionamiento del modelo
4. Claves para un modelo emergente de creación de valor de los municipios en las políticas de bienestar social

1. Un marco interpretativo: la creación de valor público

Marco interpretativo: la creación de valor público

¿Qué es valor público?

- * valor privado (clientes/precio/ventas/costes/beneficios) y valor público (incertidumbre sobre unidades de medida).
- * valor público y racionalidad económica (eficacia/eficiencia-actividades/resultados)
- * formas de creación de valor público (ver Moore)
 - * satisfacción de necesidades individuales (usuarios de servicios públicos)
 - * beneficiarios no usuarios de servicios públicos
 - * producción de preparación o disponibilidad
- * producción de condiciones sociales
 - * el valor del proceso (seguridad jurídica)

Marco interpretativo: la creación de valor público

¿Cómo se crea valor público?

- * Los actores de la interpretación del valor público:
 - * ciudadanos usuarios y no usuarios
 - * políticos
 - * profesionales (técnicos y directivos)
- * Las incertidumbres del proceso de la creación de valor:
 - * recursos (coste de oportunidad)
 - * tecnología (incertidumbres de conocimiento)
 - * representación (intereses y dominio de recursos)
- * La creación de valor como un **proceso político**

2. El modelo de creación de valor en el Estado del bienestar tradicional

La creación de valor en el Estado del bienestar

Ciudadanía social y económica (pacto social)

* derechos subjetivos de carácter socioeconómico "procura existencial" (sanidad, educación, cobertura de contingencias)

* características: **universalidad** (acceso a todos los ciudadanos)

* igualdad (disfrute de la misma prestación) y **gratuidad** (financiación a través de impuestos)

* implicaciones: indefinición e ilimitación de las prestaciones en las que se concretan los derechos; tensión igualdad versus equidad

La creación de valor en el Estado del bienestar

Sistemas nacionales del bienestar

- * Integración de las funciones de regulación, planificación, financiación y producción (legislativa, presupuestaria y burocrática)
- * Uniformidad de la estructura que se despliega en el territorio mediante estándares comunes de dotación
- * Orientación incrementalista con la financiación dominada por la oferta, sin incentivos, ni actores de racionalidad económica
- * Protagonismo de los profesionales en la definición concreta de los derechos (riesgo de captura por los intereses de productores y usuarios privilegiados)

La creación de valor en el Estado del bienestar

Los gobiernos locales en el Estado del bienestar

* Modelo nórdico: sistemas legislativos nacionales y burocracias locales del bienestar (concentración de gasto y empleo público)

* Modelo mediterráneo: burocracias nacionales integradas y papel residual de los gobiernos regionales y locales

* Modelos mixtos: sistemas nacionales (legislación, financiación y planificación y producción parcialmente descentralizada)

La creación de valor en el Estado del bienestar

El gobierno local en la democracia española y las políticas de bienestar social

- * El "gran salto adelante" del Estado del bienestar: la nueva democracia como pacto social
- * La descentralización política y el papel de las Comunidades Autónomas en los sistemas de protección
- * La legitimación "prestacional" de los gobiernos locales (A. Serra)
 - fuerte crecimiento de los servicios sociales con carácter voluntarista
 - fuerte diversificación de servicios y bajo nivel de cobertura
 - modelo de prestación basado en la producción directa
 - creación de redes de participación social

La creación de valor en el Estado del bienestar

El gobierno local en la democracia española y las políticas de bienestar social (continuación)

- * Limitaciones del marco institucional de los gobiernos locales
 - inadecuación del marco competencial ("servicios impropios")
 - insuficiencia presupuestaria
 - debilidad de la función gerencial en relación a los actores políticos y profesionales
 - débil posicionamiento de los servicios de bienestar social en el conjunto de la acción municipal

3. Transformaciones políticas, económicas y sociales: el cuestionamiento del modelo

Transformaciones económicas, políticas y sociales

Transformaciones económicas

* La crisis fiscal del Estado del bienestar

* La transición de un capitalismo organizado de base nacional a un capitalismo desorganizado de base transnacional (Lash y Urry)

- debilitamiento de base fiscal de los sistemas nacionales de bienestar
- la competencia entre naciones
- la integración económica regional o global

* La transformación de la organización empresarial como unidad económica: las "paradojas" (Handy)

- el desmoronamiento del mercado
- la evolución de las ventajas competitivas (tecnología/conocimiento)
- el cambio de los sistemas de gestión

Transformaciones económicas, políticas y sociales

Transformaciones políticas

- * La difuminación de la "soberanía nacional" y la transformación del Estado-nación (D. Held)
 - El fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales (doble legitimación: identitaria y servicial)
 - El avance de la supranacionalidad política
 - El "hiperintergubernamentalismo" de las políticas públicas
- * La pérdida de influencia de las ideologías tradicionales en la definición del valor público (A. Giddens)
- * La reducción del poder conformador del actor político por las constricciones del proceso representativo (G. Sartori)

Transformaciones económicas, políticas y sociales

Transformaciones sociales

- * el progreso de la libertad individual en la definición de las opciones vitales
- * la transformación de la familia como unidad de convivencia
- * el impacto de la revolución tecnológica (información y comunicaciones) sobre los hábitos de vida
- * la multiculturalidad, con la convivencia de identidades múltiples
- * la fuerte dualización social en el acceso a la riqueza material

Transformaciones económicas, políticas y sociales

* El cuestionamiento del modelo de creación de valor tradicional

- **económico** (estabilidad marco, eficiencia asignativa y eficacia distributiva)
- **político** (inadecuación del marco institucional)
- **social** (nuevas demandas, formas emergentes de organización social, profundización democrática)

* Respuestas inadecuadas

- defensa del "status quo"
- minimalismo neoliberal
- eficientismo gerencialista

4. Claves para un modelo emergente de creación de valor de los municipios en las políticas de bienestar social

La definición del valor público más allá de los servicios prestados

* La necesidad de definir una misión para los servicios de bienestar social en cada municipio

- lucha contra la exclusión social
- desarrollo de la integración comunitaria
- fomento de la igualdad de oportunidades
- etc.

* La configuración de la misión como uno de los ejes de la acción de gobierno: definición en un proceso político

Claves para un modelo emergente

La definición del valor público más allá de la competencia y el presupuesto

- * La importancia del liderazgo comunitario y la movilización de recursos no materiales (la corresponsabilidad de los ciudadanos como recurso)
- * La incardinación en redes profesionales y supralocales
- * La capacidad de influencia sobre otros actores (políticos económicos y sociales)
- * La capacidad de utilización de los recursos internos (transversalidad)

La concreción del valor público mediante la definición dinámica de los servicios

*** La concreción de valor como aprendizaje sobre el contenido del diseño y la evaluación**

- de las necesidades
- de las posibilidades de respuesta (tecnologías)
- de los costes de oportunidad
- de los resultados conseguidos
- de los efectos deseados e indeseados

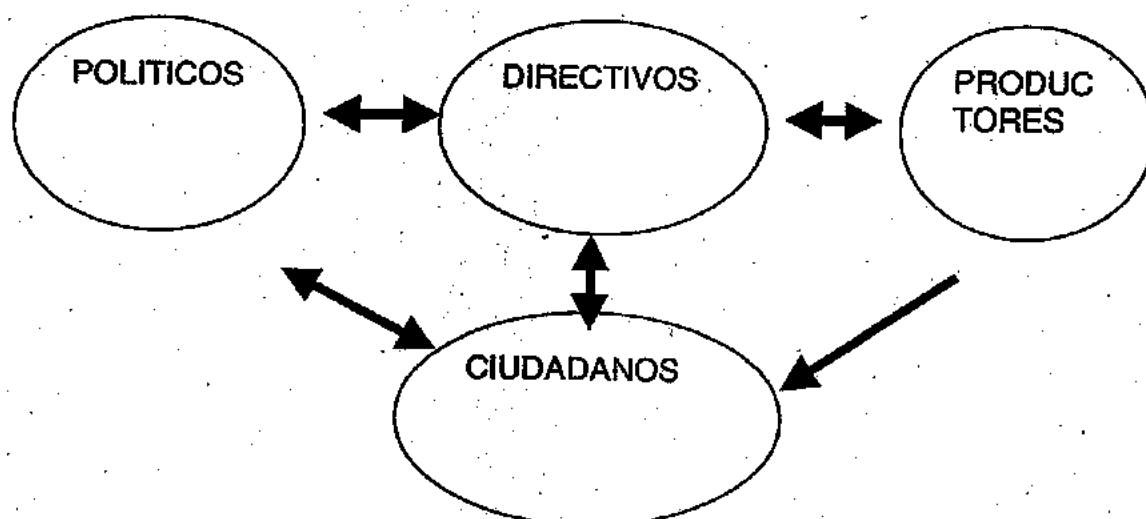
*** La concreción del valor como aprendizaje sobre el proceso de diseño y evaluación (el papel jugado por los actores y su capacidad de mediatizar la definición del valor)**

Claves para un modelo emergente

La organización emergente para la creación de valor

- * jerarquías, mercados y **redes de organizaciones** (internas y externas)
- * capacidades productivas y **no productivas** (análisis de demanda, planificación y diseño, seguimiento y evaluación)
- * gestión del cambio e innovación de productos y procesos
- * gestión de la información y el conocimiento (profesionales y directivos)

Los actores en la creación del valor público



- Representación equilibrada de diversas racionalidades: políticas, económicas y técnicas
- Desarrollo de los marcos de responsabilidad de cada uno de los actores

ELS RECURSOS HUMANS

Mercè Sala

GENT TREBALLANT AMB LA GENT

- Cadena de valor als Serveis Socials.
 - Bases organitzatives de la motivació.
 - Estratègia empresarial.
 - Orientació a les persones.
 - Pla de Recursos Humans.
 - Les aportacions de les persones.
-
- El producte té un alt contingut "d'atenció personal".
 - El factor humà constitueix el principal element del producte.
 - El producte és la percepció del client sobre la qualitat.
 - La satisfacció del treballador transmet satisfacció al client.
 - Els serveis es consumeixen en el mateix moment en que es produeixen.
 - El servei no es pot canviar. La qualitat ha de ser total.
 - S'han de gestionar les "cues" (moments punta i moments vall).
-
- Estratègia de l'Organització i del servei.
 - Propòsit i Objectius.
 - Planificació Estratègica.
 - Contractes Programa.
 - Arquitectura Organitzativa
 - Capacitat de canvi.
 - Lideratge motivador.
 - Jerarquia personal de necessitats.
-
- Objectius concrets, clars i decisius.
 - Pocs objectius (3 ó 4).
 - Mesurables.
 - Susceptibles de convertir-se en metes.
 - Assumits per l'Organització (Resultat d'un procés).
 - Que suposin un nivell confortable per a l'acció.
-
- Determinar les competències nuclears (*core business*)
 - Definir el model:
 - Responsabilitat pública
 - Gestió directa
 - Gestió amb organismes propis
 - Gestió externalitzada

- Competències de les persones:
 - Aptituds.
 - Actituds.
 - Autonomia i responsabilitat (*empowerment*)

Valors culturals que desenvolupin potencials humans

Que les persones sàpiguem què vol l'Organització, quin paper han de jugar per satisfer aquests objectius i com col·laboraran.

- Formació tècnica.
- **Formació per a la gestió.**
- **Formació per a la negociació.**
- Derivada de la **Planificació Estratègica**:
 - Noves necessitats.
 - Nous estils de prestació de serveis
- **Les noves tecnologies i la formació.**
- **Formació Continuada.**
- **Benchmarking.**
- Es la **clau de la innovació**, de l'adaptació al canvi.
- Per canviar cal:
 - Saber el què **no sabem**.
 - Saber què **és el que no sabem**.
 - Desaprendre selectivament.
- Per que les organitzacions canviïn cal:
 - Abandonar procediments administratius caducs.
 - "Diversitat genètica". nova gent.
 - Elaborar l'escenari "futur".
 - Canviar el "codi genètic".

DESCENDENT

- **Comunicació clàssica**:
 - Taulells o Pantalles
 - Comunicats.
- **Comunicació escrita**:
 - Revistes o fulls informatius.
 - Missatges electrònics
- **Comunicació Oral**
- **Màrqueting intern**

DETERMINAR L'OBJECTIU:

- Conèixer el grau de satisfacció dels empleats.

- Comprovar grau d'interrelació entre necessitats del treballador i necessitats de l'empresa.
- Contrastar la percepció sobre un procés de canvi.
- Contrastar l'eficàcia de les diferents polítiques aplicades.
- Recollir inquietuds, actituds crítiques.

MÈTODES MÉS USUALS:

- Mètodes qualitatius: Entrevistes individuals o en grup.
- Enquestes.
- **Resoldre problemes de qualitat.**
- **Proposar millores.**
- **De forma col·lectiva i solidaria.**
- **Participació de l'equip:**
 - Identificació del problema o definició de la millora.
 - Anàlisi de les característiques.
 - Propostes de solució.
 - Recomanacions per actuar.
- **Convivència amb la inestabilitat.**
- **Persistència dels treballs rutinaris.**
- Treball a temps parcial.
- Treball compartit.
- Jubilació progressiva.
- Treball per projectes.
- Teletreball.
- Retribució per competències.
- **Disminució de la jornada de treball (?)**
- **Fidelització dels treballadors?**
- **Compromís amb el projecte de l'Organització:**
 - Dedicació a l'Organització
 - Desenvolupar la trajectòria professional acordada
 - Comprensió de les necessitats de l'Organització
 - Resoldre problemes i proposar solucions.
 - Nou concepte del contracte de treball ("Empleabilitat")
- **Acceptació del canvi.**
- **Disponibilitat per a la polivalència i multicapacitació.**
- **Comunicabilitat, Creativitat, Innovació.**
- **Orientació als clients.**

EL FUTUR DE LA GESTIÓ DELS SERVEIS DE BENESTAR LOCALS:

QUÈ, COM I AMB QUI

**Xavier Mendoza,
Institut de Direcció i Gestió Pública,
ESADE, Barcelona**

Entendre el present per explorar el futur
Els Serveis de Benestar Local (SBL),
una realitat en transició
El context social a finals dels anys setanta

ELS PRINCIPALS PROBLEMES SOCIALS

LES EXPECTATIVES DE LA SOCIETAT

- Inici del procés d'envel·liment progressiu de la població, una bona part de la qual no tenia garantits uns ingressos mínims.
- Una part important de la població no tenia accés a una cobertura sanitària.
- Les limitades polítiques de beneficència no cobrien suficientment els problemes tradicionals de pobresa ni els nous que emergien a causa de l'atur.
- L'accés a l'esport, la cultura i l'habitatge era limitat i selectiu
- L'Estat havia de satisfer una llarga llista de necessitats no cobertes que, en el moment de la transició, ja estaven legitimades socialment i política.
- Del nou sistema democràtic s'esperava un nou model de convivència

El model dels SBL d'aquests 20 anys

El balanç d'aquests 20 anys (1)

A. Contribució dels SBL al benestar col·lectiu i a la governabilitat

- Contribució destacada a la millora de les condicions de vida dels ciutadans en el seu conjunt, amb especial èmfasi en la correcció de desigualtats i en garantir l'accés als sectors menys afavorits o exclosos; mitjançant:
 - una forta expansió de l'oferta de serveis
 - la construcció d'una àmplia i diversificada xarxa d'equipaments i
 - la creació de xarxes de participació.
- Aportació clau a la governabilitat:
 - * concreció local del model de l'Estat del Benestar
 - * caràcter complementari dels grans sistemes estatals de protecció social
 - * doten als governs locals d'una concepció social i comunitària

El balanç d'aquests 20 anys (2)

B. La dimensió organitzativa

- L'organització dels SBL ha acabat adoptant una *lògica matricial* basada en una lògica sectorial i una lògica per sectors de població; i, en ocasions, també una lògica territorial.
- Els SBL han esdevingut una de les àrees de major complexitat de la gestió local. No és estrany, doncs, que s'hagin trobat amb fortes dificultats d'integració dels diversos serveis en un marc coherent.
- Algunes de les *competències distintives* que s'han desenvolupat:

- * Adaptació de l'Estat de Benestar a les especificitats locals (la microgestió)
- * La capacitat de crear xarxes de participació social
- * Una important capacitat d'innovació
- * Una significativa capacitat d'autointerrogació per part dels seus professionals

El balanç d'aquests 20 anys (i 3)

C. Les limitacions del model

- Estratègia reactiva, dirigida per la demanda social
- La vocació d'universalitat i una exhaustivitat indiscriminada porten a una "cartera de serveis" molt àmplia però dispersa, sense una lògica interna coherent i difícil de prioritzar; acompanyada d'un baix nivell de profunditat de les actuacions.
- Dèbil integració dels SBL en el conjunt de l'acció local
- Baix nivell de desenvolupament dels instruments de gestió per fer front als reptes de la diversitat i la transversalitat
- Marc competencial ambigu i un posicionament confús en la relació amb d'altres Administracions i àdhuc amb la iniciativa social i el mercat.

El context social a finals dels anys noranta

- Els problemes socials a finals dels anys noranta han canviat substancialment (molts dels dèficits dels setanta han estat paliats: pensions, subsidi d'atur, salut, educació bàsica, xarxes d'equipaments socials).
- L'emergència de nous problemes socials o la transformació dels anteriors: l'atur segueix essent el principal, sobre tot en els joves; l'habitatge; la integració social dels joves; drogodependències; les noves formes de pobresa; la integració de minories ètniques; la discriminació de la dona; entre d'altres.
- Els canvis en les condicions de l'entorn en que es mou i s'haurà de moure el sector públic en els propers anys (impacte de la globalització i restricció pressupostària, liberalització i confiança creixent en el mercat, tecnologies de la informació i les comunicacions, etc.)
- Els canvis en les actituds dels ciutadans (molt més exigents i molt més sensibles a la pressió fiscal)

Les noves Missions dels SBL

Missió dels SBL

- El manteniment i el reforçament de la *cohesió social* de les comunitats locals.

Objectius estratègics

- La lluita contra l'exclusió social
- El foment de la integració social

Posicionament dels SBL

- Respecte del sistema de benestar social, els SBL participen en els primers nivells de prestació dels sistemes universals i, a més, formen part dels sistemes focalitzats.

- Efectuen una contribució estratègica en el desenvolupament local tant en el vessant social com econòmic.

Les noves polítiques de Benestar Social Local

D' una estratègia reactiva i voluntarista

D' una lògica d'exhaustivitat i universalitat

D' una legitimació basada en l'existència de problemes i la vocació de resoldre'ls

D' un model de participació centrat en la identificació de problemes i en la legitimació de les accions

A una estratègia proactiva i equilibrada

A la focalització i segmentació en l'acció dels SBL

A una legitimació basada en el resultat de l'actuació i en l'orientació al client

A un model d'implicació basat en la corresponsabilitat i en la coproducció.

La gestió de les noves polítiques

Gestió estratègica del conjunt dels SBL (nivell corporatiu)

- Priorització dels sub-sectors en funció dels objectius globals
- Determinació dels aspectes o àmbits en que cal una actuació integrada (integració horitzontal entre sub-sectors)
- Creació del marc institucional per a una col·laboració públic-privat efectiva
- Establiment dels serveis de suport comuns als diferents sub-sectors

Gestió estratègica de cadascun dels sub-sectors

- Determinació de problemàtiques i públics-objectiu (focalització i segmentació)
- Definició de la "cartera" de programes i serveis
- Definició del model de producció de serveis i dels àmbits de col·laboració públic-privat

Gestió operativa de cadascun dels sub-sectors

Motius de la col·laboració públic-privat

- Reduir els costos
- Incrementar l'impacte i l'eficàcia social (programes millors dissenyats i executats)
- Incrementar la qualitat del servei
- Afavorir la diversitat d'enfocaments i estimular l'experimentació i la innovació social (perspectiva d'aprenentatge)
- Promoure la participació de la societat civil i reflectir el pluralisme social
- Quan els usuaris confien més en les ONL que en les org. públiques
- Element de flexibilitat (p.e. no desenvolupar capacitats organitzatives en àmbits fora de la missió de l'organització)

Diferents alternatives d'articular els sectors públic i privat en els SBL

- Element marginal en la producció dels SBL

- Absència de mecanismes de mercat

- Relació contractual
(lògica client-proveïdor)

- Xarxes de prestació de serveis entorn d'una organització focal
vs Element central de l'estratègia de provisió i producció

- vs Incorporació de mecanismes de mercat (pressions competitives)

- vs Relació de col·laboració
(lògica de partenariat)

- vs Xarxes interconnectades i multifocals de prestació de serveis

**Modalitats d'articulació públic-privat
en la prestació de serveis públics
Evolució de l'articulació públic-privat
en la prestació de serveis públics
Procés de creació dels quasi-mercats**

FASE I :

Prestació directa del servei

FASE II :

Incorporació amb caràcter subsidiari d'altres prestadors

Procés de creació dels quasi-mercats

FASE III :

Separació de les funcions de finançament i prestació

La cooperació no és una opció lliure de costos

- Costos de negociació, estudi i posada en marxa de la col·laboració (*costos d'iniciar la relació*)
- Costos de coordinació, seguiment i control de les operacions (*costos de mantenir la relació*).
- Costos de compromís (asimetria entre els *partners*)
- Costos *ocults*: deixar parts crítiques d'una activitat a mans de tercers et fa vulnerable (risc de comportaments oportunistes)
- Costos de pèrdua de flexibilitat

**Aspectes clau en la gestió de la
col·laboració públic-privat (1)**

**A. La creació d'un marc institucional adient
(dimensió *macro*)**

- Desenvolupament de polítiques actives per fomentar el "mercat" (establir les regles de joc):

- * establiment, quan sigui escaient, d'uns estàndards mínims de capacitat i qualitat
 - * possibilitat real de competir
 - * transparència i facilitat d'accés a la informació rellevant per ambdues bandes
 - * esforçar-se en que els costos de transacció siguin baixos
 - * motivació mútua, possibilitat de poder cobrir costos i que els nivells de risc siguin assumibles
 - * no discriminació dels usuaris difícils i/o més costosos
- Marc jurídic clar, flexible i àgil: disposar de fórmules contractuals adequades a la naturalesa de la relació

Aspectes clau en la gestió de la col·laboració públic-privat (2)

B. La gestió dels acords de cooperació (dimensió *micro*)

(Factors d'èxit en les aliances empresarials)

FASE 1: Selecció del *partner* i negociació del acord

- La recerca i selecció dels *partners* ha de ser coherent amb els objectius i motivacions de la col·laboració (*fit* estratègic)
- Ha d'existir compatibilitat entre les cultures organitzatives i els sistemes de gestió dels *partners*.
- És molt important construir confiança i compromís des d'un bon començament
- Cal preveure mecanismes que permetin la resolució de conflictes en cas de desacord en el futur.

Aspectes clau en la gestió de la col·laboració públic-privat (3)

(Factors d'èxit en les aliances empresarials)

FASE 2: Gestió de la col·laboració

- Aspectes de disseny de l'aliança:
 - Establir mecanismes de coordinació i seguiment
 - Si es crea una entitat independent (*empresa conjunta*), proporcionar autonomia suficient als seus responsables. Si no es crea, implicar als responsables operatius d'implementar l'acord (*liason officers*)
- Actituds: No centrar-se sols en els resultats a c/t, sinó també en assegurar que hi ha reciprocitat. Gran importància d'invertir en la relació entre els *partners*.
- Gestió dels riscos de la cooperació: Vigilar que no es generi dependència del *partner*.

Implicacions organitzatives de la col·laboració públic-privat

- Canvi cultural:
 - * els governs locals han d'assumir el seu rol relacional de manera activa i convençuda
 - * les associacions i entitats han d'assumir el repte de la millora de la gestió

- El desenvolupament de relacions de cooperació públic-privat *continuades* en el temps requereixen d'un marc institucional adient
- Necessitat de desenvolupar noves capacitats organitzatives:
 - * crear, mantenir i explotar sistemes d'informació: (a) sobre l'entorn social i (b) sist. de control de gestió i avaluació
 - * desenvolupar nous instruments de gestió, tant per a la gestió estratègica com per la gestió operativa

Bibliografia citada

- ABRAHAM, Filip (1998): "Is the European Model Still an Option?", *CEMS Business Review*, vol. 2, núm. 4, pp. 227-236.
- ECHEBARRÍA, Koldo (1998): "La gestión de la transversalidad", *CIFA Revista de serveis personals locals*, núm. 9, pp. 5-11.
- HOGGET, Paul (1992): "Consumer-oriented action in the Public Services", informe preparat per a la European Foundation for the Improvement of Life and Working Conditions (EFILWC), Dublin.
- MENDOZA, Xavier (1991): "Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales" a INTRESS (ed.): *Público-Privado y Bienestar Social*. Barcelona: Institut de Treball Social i Serveis Socials, pp. 109-120.
- MENDOZA, Xavier (1995): "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional" a Bengoa, R. (ed): *La Sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, usuarios y proveedores*. Santander i Madrid: Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Merck Sharp y Dohme, pp. 29-41.
- REBORA, Gianfranco i MENEGUZZO, Marco (1990): *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*. Torino: UTET.
- RECIO, Eugenio (1997): "El Estado del Bienestar en el nivel local" en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, pp. 93-108.
- SERRA, Albert (1997): "Los servicios a las personas" en el *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, pp. 233-280.
- VERNIS, Alfred (1996): "La relación público-privado en la provisión de Servicios Sociales", *Papers de Formació Municipal*, núm. 26.

**CAMBIOS SOCIALES Y POLITICAS DE BIENESTAR.
LAS NECESIDADES QUE REQUERIRÍAN NUEVAS POLÍTICAS DE
BIENESTAR BASADAS EN UN NUEVO DESARROLLO LOCAL**

Faustino Miguélez, UAB

1. ¿POR QUÉ ESTE DEBATE SOBRE LAS NECESIDADES?

Las políticas de bienestar se han basado tradicionalmente en el convencimiento de que la colectividad tiene un papel que jugar en la garantía del bienestar de los ciudadanos. Y dado que el bienestar no es otra cosa que la satisfacción de las necesidades humanas, parece obvio que deba mantenerse una prevalente atención a los cambios de dichas necesidades y al surgir de otras nuevas.

Este simple enunciado no está exento de implicaciones problemáticas. La primera es saber de qué necesidades, y por tanto, de qué bienestar estamos hablando. La segunda se refiere al papel de la colectividad frente al papel de los individuos en la satisfacción de las necesidades de éstos. La tercera tiene que ver con el carácter de la intervención de la colectividad. Vamos a contextualizar estas tres cuestiones.

Seguramente podríamos hablar de necesidades básicas de la persona frente a otras que pueden ser más prescindibles. Pero está fuera de toda duda que nuestra concepción del bienestar implica la posibilidad de satisfacer al máximo nuestros deseos legítimos, deseos que históricamente se han ido haciendo más ricos y más complejos. Hace un siglo poder acceder al máximo de educación y tener garantizado el máximo cuidado de la salud eran privilegios de unos pocos, y así era asumido por la mayoría, mientras que hoy son, no sólo los países llamados "desarrollados" sino a nivel planetario, objetivos asumidos como esenciales para todos los humanos. En el fondo las necesidades consideradas "básicas" son resultado de la evolución no sólo de la riqueza de las sociedades, sino de una especie de contrato social, nacional e internacional, que asume esa exigencia como un derecho humano. Pero como los recursos para satisfacerlas siguen siendo limitados, la búsqueda del bienestar sigue generando desigualdades. Por eso la aparición de "nuevas necesidades" puede crear nuevas oportunidades de bienestar para algunos y quizá una nueva dimensión de malestar para otros.

Con todo, la satisfacción de las necesidades humanas tiene una doble dinámica, la individual y la colectiva. En cuanto individuos, las personas buscan recursos para hacer frente a esas necesidades, cada uno lucha por sí y para sí. La forma principal ha sido en nuestra sociedad el trabajo-empleo. Trabajando se obtienen los recursos necesarios para construir el propio bienestar. Pero los humanos viven en colectividades organizadas. Justamente a dicha organización es funcional que las personas puedan conseguir unos niveles de garantía y sentirse integrados. Razón por la que la colectividad asume las funciones de complementar con recursos públicos lo que los individuos no pueden hacer privadamente. O bien la colectividad garantiza unos mínimos que permitan a los individuos sentirse parte de esa colectividad. Precisamente las "políticas de bienestar" son un instrumento que pretende ofrecer esas oportunidades mínimas, limando así las desigualdades más flagrantes. Por ello, si hablamos de nuevas necesidades parece oportuno preguntarnos sobre qué nuevas políticas de bienestar son necesarias.

La respuesta que da la colectividad a esas necesidades nos lleva al tema de los actores sociales de las mismas. La institucionalización de las políticas de bienestar ha conducido a que los actores fundamentales sean administrativos -las diversas administraciones o ciertas instancias burocráticas que tienen esa función- o bien a que junto con la administración hayan intervenido ciertos actores de la sociedad civil, fuertemente institucionalizados -podemos pensar en las organizaciones laborales, al

respecto- como otros actores privilegiados. Pero podríamos pensar en una intervención mucho más directa y compleja de la sociedad civil. Precisamente los fallos de las políticas tradicionales del bienestar junto con el acrecentamiento y complejidad de las nuevas necesidades, ha replanteado el problema de los actores. Es decir, hay muchos que piensan que, si se quiere responder coherentemente a las nuevas exigencias planteadas, los actores han de estar mucho más cerca de los ciudadanos; han de ser los ciudadanos mismos con más fuerza actores intervinientes, no en forma individualizada, sino socialmente organizados. En el fondo de esta nueva concepción está la idea de que garantizar oportunidades y bienestar para todos los ciudadanos no es posible si no se da un cambio profundo de los actores y de las formas de actuar -en el fondo un cambio profundo de la política- como manera de encontrar nuevos recursos y una forma más igualitaria de distribuirlos.

De manera que el debate sobre los cambios sociales se basa en la idea de que las cosas no han funcionado bien porque no se ha sido capaz de poner freno a las dinámicas desigualitarias que caracterizan el mundo en el que vivimos. Y de que ello ha sido así porque una gran mayoría de la población ha quedado excluida, o se ha autoexcluido, de intervenir en los problemas que afectan a todos. De manera que la hipótesis que guía estas páginas es que las políticas de bienestar han de ser democratizadas, o "redemocratizadas", pensando no sólo en instrumentos de mediación, sino también en nuevos instrumentos de intervención directa.

Una última observación previa: el debate sobre viejas y nuevas necesidades, en suma sobre el bienestar, corre el riesgo de ser radicalmente etnocéntrico y, por tanto, injusto. Lo digo a sabiendas de que voy a referirme sólo a los países centrales.

2. UN PASADO QUE SE ALARGA HASTA EL PRESENTE

El escenario del pasado en los países centrales (años 50 a 70, depende de los países, al nuestro llega tarde porque hay un sable que le impide pasar) es el escenario del crecimiento económico a mansalva, el máximo posible, sin límites, siempre más: casas por aquí, autopistas y carreteras por allá, urbanizaciones, muchos coches, muchos polígonos, pistas hasta las crestas más altas de las montañas más inaccesibles. Todo triturado, canalizado, convertido en bienes de uso y consumo y al final en billetes verdes por un lado y en montañas de residuos por otro.

En el nivel económico de la sociedad dominan las fuerzas que se ponen como único objetivo fabricar y vender. Fabricar el máximo de bienes, con el mínimo costo económico para que sean adquiridos por el mayor número posible de consumidores.

Los agentes sociales luchan por la redistribución de esa riqueza creada, sea en forma de salarios o beneficios que de condiciones de trabajo. Hay ideologías y movimientos sociales que sostienen que la forma de producir y el ánimo que alienta la producción -que es el objetivo de producir y vender al máximo- están viciados de injusticia y contradicción y que deben ser cambiados; que no puede ser buena una libertad que esté definida por la apropiación privada de la satisfacción de las necesidades humanas. Pero en la práctica diaria se comportan todos como si la obra fuera a durar siempre: producir al máximo y repartir al máximo, unos queriendo disponer al máximo de los beneficios los otros queriendo al máximo incrementar los salarios y repartir su influjo bienhechor.

El estado, la administración, parece ser el director de la obra: pone algunas normas, hace algunas correcciones de estilo y dicción, interviene cuando alguno se sale de su papel y recita por su cuenta. Da un empujoncito a los que se retrasan, una ayudita a los que "olvidan" su papel. La realidad es que hace principalmente de corrector de un director en la sombra que llamamos el mercado o el sistema.

En las sociedades desarrolladas la mayoría lo tienen relativamente fácil porque en la obra pueden trabajar todos los que quieran. En términos socio-económicos lo llamamos pleno empleo. El guión de la obra es actividad, producción, tecnología, energía, materiales, consumo, usar y tirar, usar y cambiar. Parece como si todos pudieran llegar más alto, aunque ello sea cuestión de tiempo, si no en esta generación en la que viene; para ello está la educación, las oportunidades, la meritocracia.

Con todo siempre hay algunos que no pueden, no llegan, no tienen dotes de actor suficientes. Minorías de diverso tipo, fracasados de diverso tipo, abandonados de diverso tipo, inválidos de diverso tipo. Para todos ellos está no el escenario principal, sino el teatrillo, donde alguien los va entrenando con un guión auxiliar. Esa ha sido habitualmente la función de las administraciones locales y el guión substancialmente son las políticas sociales. Son políticas asistencialistas. En el fondo todo mundo es consciente de que esos ciudadanos difícilmente podrán participar en condiciones en la obra principal; tendrán en ella papeles intrascendentes y muy cortos hasta que vuelvan a ser excluidos. Entonces volverán nuevamente al teatrillo. Son la sociedad asistida. Están tan fuera de lo que es lo habitual que los llamamos "anormales". De hecho en el lenguaje de las políticas sociales o de la asistencia social se habla de "normalizarlos".

La crisis de aquella obra

La crisis sobreviene cuando el colectivo de los que no pueden actuar, de los que no tienen papel o tienen el de meros figurantes, se incrementa de tal manera que en él ya hay muchas personas "normales". En el fondo, cuando los que no tienen pleno empleo, estabilidad y perspectivas de ir mejorando en el futuro son tantos que la asistencia ya no es el remedio suficiente, porque son demasiados los que quedan al margen. En términos simbólico-políticos, quiere decir que entra en crisis la capacidad de integración social y empiezan a darse demasiadas señales de desintegración.

En el escenario de los últimos años la dificultad es crecer sin límites. Resulta que no se pueden vender todas las casas que se podrían construir ni toda la madera que se podría cortar ni todos los coches que se podrían fabricar ni todas las neveras, lavadoras y televisores. Tampoco todos los viajes que se podrían imaginar en todos los rincones del mundo en que uno podría pensar. Las razones parecen sencillas a primera vista: que han aumentado los que quieren fabricar y vender, mientras que no han aumentado tanto los que pueden comprar o ha disminuído su capacidad de compra.

Pero también hay quien habla de otra crisis paralela: que se están gastando demasiado y demasiado aprisa los recursos de materiales, de energía, de tierra, de aire bueno, de agua buena, de primavera buena. Que en el fondo tienen muchas

dudas sobre si ésa es la forma adecuada de estar bien (o bien-estar). Quizá lo dicen los que confían poco en la tecnología, que es la gran fe de la nueva era.

En el fondo de todo ésto las cosas no suceden porque sí; hay intereses y políticas. La economía globalizada permite, cada vez más, a unos pocos controlar los recursos: encarecerlos, hacerlos inaccesibles para una parte de las personas, despilfarrarlos. Algunos gobiernos se han hecho más sensibles a la preservación del medio ambiente -sufren las presiones de sus ciudadanos, de los movimientos ecologistas- y resulta más costoso fabricar ciertas cosas con ciertos recursos naturales. Pero por encima de todo, las estrategias empresariales de clarificación de incertidumbres llevan a prescindir de muchos trabajadores o a utilizarlos con tal flexibilidad o temporalidad y bajo costo que la capacidad de los mismos para comprar se ve seriamente afectada. Con ello también se ven mermadas las capacidades individuales de alcanzar el bienestar.

Aquí está el tema clave. Crecer mucho es consumir mucho. Consumir mucho es tener dinero para ello y esperanza de seguir teniéndolo mañana y pasado. Lo que equivale a estabilidad de los ingresos. Hoy no parece que éso pueda venir si no es del empleo (como siempre, por lo demás). Pero el empleo está en crisis.

EN RESUMEN, éstas son las manifestaciones de la crisis.

a. La primera, que hay muchos actores que no intervienen, si no es ocasionalmente; es decir, empieza a haber demasiados excluidos. Es lo que algunos estudiosos llaman el desmoronamiento de la "norma social del empleo": tener un empleo y construir sobre él el propio progreso personal como un derecho de ciudadanía.

b. La segunda, que el escenario amenaza ruina; ¿es materialmente posible seguir como hasta ahora?. Parece que no es sostenible seguir gastando y consumiendo a ese ritmo. Hay muchas señales de mal funcionamiento de nuestro sistema: cambio climático, contaminación, etc...Son muchos los que empiezan a cuestionar la concepción que tiene la especie humana del medio ambiente, simplemente UTILIZARLO.

c. La tercera, sobre el concepto de bienestar. Se cuestiona la pauta cultural dominante, la de cada vez MAS COSAS, EN MAYOR CANTIDAD Y DE MÁS CORTA DURACIÓN.

d. La cuarta es sobre la "gestión" más adecuada para lograr el bienestar de toda la población. ¿Tiene sentido que siga habiendo esa división tan burocrática: el desarrollo local es para crecer y emplear, las políticas de bienestar son para poner los parches? ¿No debería buscarse un nuevo y más directo protagonismo tanto de la comunidad como de la administración local en la búsqueda del bienestar?

3. EL ESCENARIO DE UN FUTURO QUE YA ES PRESENTE

NECESIDADES DE SIEMPRE CON CARA NUEVA

El peligro de confundir las apariencias con la realidad.

Un peligro que se corre cuando se analizan los cambios sociales es el de la "facilidad del cambio"; como si "lo viejo", lo anterior fuese tan sencillamente sustituible. En la sociedad no hay este tipo de cambios ni siquiera en los periodos revolucionarios. Otro peligro es el de la "ideología del cambio", el suponer que lo que cambia para algunos cambia para todos en general, cuando los cambios suelen beneficiar a los primeros.

Por ello lo primero que deberíamos señalar, a propósito del tema que nos ocupa, es que muchas de las tradicionales necesidades no sólo están presentes, sino que además siguen siendo esenciales y para muchos siguen estando insatisfechas lo que se traduce en fuertes desigualdades sociales. Es lo que corrientemente se califica ahora como "nueva pobreza" que, desde luego, es pobreza, aunque revestida de nuevas formas y que por ello debería ser solucionada con nuevas políticas.

La principal de las "antiguas": el nuevo riesgo de exclusión

En una sociedad en la que el bienestar individual sigue tan fuertemente vinculado al empleo, se ha hecho corriente el discurso sobre la exclusión social, siguiendo la terminología de R. Castel. Por un lado tenemos a aquellos que gozan de un empleo estable y sobre la base del mismo pueden construir una respuesta satisfactoria a sus necesidades, materiales y no materiales. No se trata sólo de que estas personas tienen una estabilidad laboral que les garantiza unos ingresos adecuados lo que les da una base de confianza. Se trata también de que son las personas que están en las redes de influencia -redes asociativas, amicales o familiares o ciudadanas- que al tiempo que se integran en la sociedad eso les permite aprovecharse de las oportunidades que la sociedad ofrece. En parte su estabilidad laboral y sus ingresos se explican por esa participación en las redes, aunque pueda ser en forma subordinada.

Por otro parece incrementarse cada vez más el colectivo de los débiles, de los que están sin empleo o con uno de características tan precarias que no les permite autonomía para hacer frente a sus necesidades y proyectos. Están fuera de las redes sociales, al margen -por ello hablamos de marginación- y el estar al margen explica sus pocas posibilidades laborales, educativas, de aprovechamiento de las oportunidades. También en este caso, una cosa alimenta la otra.

Pero el problema social y el rasgo sociológico primordial no es sólo el derivado de esta polarización. Se dibuja, por el contrario, un fenómeno de mucha mayor transcendencia que es el de la zona intermedia, que el citado autor califica de **zona de vulnerabilidad o de riesgo**. Un importante colectivo corre un riesgo real. Son personas, familias o grupos que están en una posición tan débil que podrían caer fácilmente en la marginación. Sea ello por el trabajo que realizan, por su nivel educativo, por su pertenencia a sectores sociales de poca fuerza. Pero muchas personas cuyos padres o familiares pueden estar en posición de bienestar corren el grave riesgo de caer en la zona de exclusión; ése es el fantasma de la "nueva pobreza". Que no sea siempre así puede depender de los lazos familiares. Para que el peligro desapareciera deberían darse unas nuevas estructuras socio-económicas en las que la comunidad fuese capaz de construir mayor estabilidad sobre otro tipo de bienestar.

Las políticas de empleo tienen que seguir en el centro de la atención

Por tanto el empleo sigue jugando un papel de primera magnitud como barrera contra la exclusión, porque es aún el mecanismo de redistribución de recursos y oportunidades más universalmente admitido. Se ha hablado de otras fórmulas, como el salario ciudadano o el salario de subsistencia. Seguramente son útiles en vistas a resolver problemas coyunturales o de extrema marginación así como tomados complementariamente. Pero no parece que la opinión pública llegara a asumir fácilmente que una parte de la colectividad viviera de su trabajo y otra parte del dinero público en forma permanente. Ello no excluiría el riesgo de las "dos sociedades", la de los "autónomos" y la de los "asistidos" lo que con facilidad seguiría manifestándose como sociedad de los fuertes frente a sociedad de los marginales. Siguen siendo claves, por tanto, las políticas de empleo. Pero en las políticas de empleo el desarrollo local tiene que jugar un papel muy importante no desvinculadas de las políticas de bienestar, como veremos posteriormente

LAS NUEVAS NECESIDADES QUE EMPIEZAN A HACER ACTO DE PRESENCIA

Con todo, sí hay nuevas necesidades

En términos generales yo diría que las nuevas necesidades están relacionadas con una nueva concepción del bienestar que se está abriendo camino y que pretende ser más **sostenible** que el que hasta ahora ha estado vigente. Más basado sobre servicios, que en crecimiento industrial. Más centrado en la calidad de la vida cotidiana que en la cantidad de bienes de que se puede disponer y utilizar a ritmo acelerado (Es decir, más basado en usar y reciclar que en el usar y tirar). Más respetuoso de un equilibrio entre medio ambiente y actividades humanas (un mayor respeto a nuestro habitat). Más centrado en tener tiempo y usarlo a satisfacción y con creatividad que en tener muchas cosas que llenen nuestras vidas. Esta nueva concepción del bienestar, que debería impregnar el desarrollo local y las políticas locales de bienestar abre la mirada efectivamente sobre nuevas necesidades.

En primer lugar necesidades individuales que tienen que ver con vivir en calidad de vida. El alargamiento de la esperanza de vida abre inmensas perspectivas al bienestar humano, con tal de que esa vida más larga sea de calidad, lo que tiene que ver no sólo con eliminar los riesgos de enfermedad, sino también los de soledad y aislamiento, verdaderamente amenazantes en una sociedad en la que las redes primarias tradicionales se han quebrado. Pero no se trata sólo de buena salud, sino también de poder gozar material e intelectualmente de la vida, lo que tiene que ver con el uso del tiempo, la educación, el turismo, las relaciones sociales.

Muchas personas, principalmente ancianos/as no podrán tener esa calidad de vida sin un apoyo externo. Pero tal apoyo no puede significar que otras -principalmente mujeres- hayan de verse obligadas a renunciar a su propia calidad de vida para dedicarse al cuidado de los demás. Sin tener que renunciar, obviamente, a las relaciones afectivas que a través de ese cuidado puedan expresarse. Lo que he señalado de uno de los extremos de la vida podríamos repetirlo para el otro extremo: las necesidades y los cuidados de los infantes, referidos principalmente a su educación y acompañamiento desde una edad muy temprana.

Todo ello se traduce en la exigencia de crear una serie de servicios -solemos llamarlos servicios de proximidad- que en buena parte deberían ser

servicios públicos, pero en cierta proporción podrían ser semipúblicos, a través del tercer sector (voluntariado, ONGs, etc...)

Es obvio que la administración local tiene que jugar aquí un papel primordial. Lo que supone una mayor atención a quienes necesitan apoyo especial para gozar de esa calidad: niños, ancianos, discapacitados, enfermos. Lo que permitiría que muchas otras personas pudieran optar voluntariamente bien por realizar esos apoyos por razones de proximidad afectiva bien por hacerlo en términos de voluntariado bien por dedicarse a otras actividades.

En segundo lugar están las necesidades individuales y colectivas que tienen que ver con un uso del tiempo mucho más autónomo. Está fuera de duda que vamos hacia el recorte del tiempo de trabajo productivo y, aunque quizá más lentamente, hacia la reducción del tiempo de trabajo doméstico. En el primer caso influyen las posibilidades que da la tecnología y la organización además del espectacular incremento de la población que quiere ser laboralmente activa. En el segundo, cambios tecnológicos y culturales y un incremento de las ideas de reparto de tareas. Todo ello está teniendo como consecuencia la liberación de mucho tiempo, un "tiempo liberado" que se "disputan" dos concepciones del bienestar: la basada en el consumismo material que requiere "reincrementar" el tiempo de trabajo productivo (vía horas extra y segundos trabajos) y la basada en la calidad de vida que concibe ese nuevo tiempo como tiempo "para sí" como posible bienestar en sí mismo.

Ahora bien, el tiempo "para sí" ya no es mero tiempo de reposo, sino tiempo de actividades varias: recreativas, culturales, de trabajo fuera del mercado (voluntariado), relacionales, de reposo activo, de estudio, de hobbies, de contemplación, etc... Esas nuevas actividades pueden requerir muchos servicios que, nuevamente, sólo en parte puede cubrir el mercado y en buena parte debería cubrirse públicamente o deberían tener una cobertura mixta. Por ejemplo, se requerirán más servicios educativos, más clubes públicos, más y mejor transporte público funcionando en franjas más amplias, más servicios culturales disponibles todos los días de la semana, más servicios de restauración, culturales y recreativos, y un largo etcétera.

Parece obvio que aquí, una vez más, la administración local -por sí sola o coordinada con la autonómica o la estatal- tiene que jugar un papel clave. No sólo en términos de políticas directas de bienestar, es decir, para garantizar el acceso a esos servicios por parte de todos los ciudadanos. Sino también por política ecológica; por ejemplo, una amplia movilidad territorial por la vía del automóvil privado supondría una carga ecológica inaguantable, lo que obliga a diseñar políticas públicas de transporte. También en términos organizativos: por ejemplo, protagonizando, junto con las fuerzas sociales de la sociedad civil, planes reguladores del tiempo de la ciudad (que hagan frente a las exigencias horarias de todas estas nuevas necesidades).

En tercer lugar cabe hablar de una serie de necesidades, primordialmente de la colectividad -que lo son también individuales, aunque por nuestra cultura tecnocrática puedan ser poco manifiestas- que tienen que ver con el disfrute respetuoso de la ecosfera, de nuestro habitat. Quiero subrayar ambos aspectos, el de bienestar que se traduce en disfrute, y el del equilibrio ecosférico que se traduce en respeto. Calidad de vida tiene que significar hoy ríos y agua limpios; parques,

bosques y montañas adecuados para el paseo, el equilibrio climático y el goce estético. También tiene que significar unas formas de consumo que aprovechen al máximo los recursos naturales, pero que lo hagan con criterio de medida que tenga en cuenta las generaciones que han de venir después de nosotros, y que use todos esos materiales, recursos y energías en forma tal que sus restos puedan volver a integrarse lo más posible a los ciclos naturales y no contaminar el hábitat. No se trata de suponer que el bienestar está en la vuelta a un "paraíso terrenal" inexistente, sino en usar y gastar a un ritmo y con unas formas que salvaguarden la "gran casa" en la que vivimos que es la tierra, la planetaria y la que abarca nuestra vida cotidiana, que de cualquier modo están fuertemente interconectadas por los invisibles hilos de energía que recorren todos los seres vivos.

Salvaguardar las necesidades sociales ecológicas no puede ser obra de unos pocos ni de cada uno individualmente. Mucho menos puede ser obra del mercado, la actitud del cual tradicionalmente ha sido depredadora y seguramente no va a ser otra. Tiene que ser necesariamente una tarea colectiva, en la que se implique directamente la comunidad. Parece evidente que el ámbito en el que mejor puede hacerlo es el territorial-local y la estructura política desde la que mejor se puede actuar ha de ser la administración local. Es en el territorio local donde se originan los desequilibrios entre tecnosfera y ecosfera -que luego tienen repercusiones planetarias- y es en el mismo punto donde pueden ser efectivas las políticas dirigidas a conseguir el reequilibrio y a lograr que cesen de una vez las actividades desequilibradoras. Con otras palabras, es a nivel local donde podemos conseguir que las empresas produzcan de otra manera y los ciudadanos consuman de otra manera.

Todo ello supone el desarrollo de servicios y actuaciones en los que lo público juega un papel clave. Transporte público, servicios que desarrollen un nuevo tratamiento de los residuos industriales y de los domésticos, regulación y hábitos de compra en relación con los envases, incentivación de empresas locales de producción y distribución de alimentos que podrían ser más respetuosas frente a materiales, envases, limpieza, recogida y un largo etcétera. Pero además servicios relacionados con el cuidado de bosques, montañas, caminos naturales, turismo más ecológico. Y, sobre todo, educación ecológica y participativa, como ejes centrales de la educación de las nuevas generaciones. Todo ello sólo funcionaría si fuese rescatado de la mera aplicación de estructuras burocrático-administrativas y pudiese pasar, de alguna manera, a manos de los ciudadanos directamente.

¿NUEVOS ACTORES? O ¿QUIEN LLEVA LA INICIATIVA?

Hablar de necesidades renovadas o directamente de nuevas necesidades nos lleva a la pregunta sobre quiénes son, o quiénes deberían ser, los nuevos actores. Ello por un doble motivo: porque los "viejos actores" no han sido suficientemente eficaces, no han sabido adaptarse, quizá no han contado con medios suficientes, sobre todo, no han logrado contar con la co-laboración (palabra que quiere decir trabajar-con) de los ciudadanos, en parte porque nuevas necesidades y nuevas contradicciones requieren que se pueda contar con la base social capaz de resolverlas,

Pero sobre cualquier otra contingencia conviene afirmar que son los ciudadanos, no como masa informe sino como sociedad civil, los que han de tener el papel de protagonistas en esta obra y que los otros actores, los políticos y los técnicos, tienen que tener un papel funcional a los primeros. Este es un terreno en el que el debate tiene que avanzar aún mucho para llegar a soluciones que garanticen el bienestar de los ciudadanos.

El papel de la comunidad de ciudadanos

Hacer frente a esas necesidades que han sido descritas no puede ser dejado en manos del mercado. Justamente a lo largo de la historia reciente, pero sobre todo en el periodo que conocemos como "crisis económica y reestructuración" si algo ha quedado claro es que el solo mercado no logra resolver esos problemas, sino que, por el contrario, el mercado se nutre del desequilibrio y en el desequilibrio al que nos hemos referido. La razón es muy sencilla: el mercado funciona por el criterio del coste/beneficio con el objetivo del máximo beneficio, no con el de hacer frente a necesidades que las personas hayan expresado (aunque pueda aprovechar esto). Ello quiere decir, en un mundo de recursos finitos, que funciona sobre una distribución desequilibrada: distribución desequilibrada de bienes y oportunidades, distribución desequilibrada entre ecosfera y tecnosfera, distribución desequilibrada entre territorios (y países). Los equilibrios o reequilibrios pueden venir sólo de la corrección de la sociedad y de la política, entendida ésta como preocupación por la polis.

La comunidad es la más directamente interesada por ello debe ser la más implicada, pero traduce ese interés a través de formas asociativas que pueden tener objetivos concretos o sectoriales y que tienen capacidad de coaligarse en pos de objetivos más globales. Es necesario debatir esas posibilidades.

Parece obvio que la primera necesidad sería la de propiciar el incremento de las formas asociativas, en todos los ámbitos de la vida, sobre todos los problemas, en relación con todos los objetivos legítimos de los ciudadanos. Para ello las formas asociativas deberían tener un espacio de intervención efectiva en las políticas concretas. De esa manera las asociaciones de vecinos, de trabajo, de educación, de sanidad, de cultura, de ocio no sólo lucharían por sus objetivos sectoriales, sino por el objetivo general del desarrollo integral de todo el barrio, de toda la ciudad, de todo el territorio en el que se mueven.

En la perspectiva del bienestar de los ciudadanos, la política institucional tiene la obligación de apoyar al máximo este proceso asociativo, dando cancha a todas las asociaciones en todos los niveles. Alguien pensará que un amplio entramado asociativo retarda la solución de los problemas; quizá esa verdad que se llega más tarde a una solución, pero ésta será más participada y más eficaz a la larga.

El papel de los recursos humanos (los técnicos)

Sería pura utopía, además de desprecio del conocimiento humano, pensar que todos lo pueden y lo deben hacer todo. Hay personas que tienen conocimientos especializados que la comunidad tiene que aprovechar. Son los técnicos de los que la administración se debe dotar. Son esenciales para responder coherente y

eficazmente a las necesidades que los ciudadanos manifiestan, detectan, definen y cuyo cumplimiento controlan.

El debate sobre el papel de los técnicos en la satisfacción de las necesidades ciudadanas tiene un doble nivel. Primero, el de la autonomía de la función técnica; es decir, no politizarla (instrumentalizarla por parte de los políticos) ni anularla cuando dichos técnicos no sean de la sintonía ideológica del político. Segundo, el propiciar al máximo la colaboración entre los técnicos, el aprovechamiento integral de los mismos, unificándolos por los servicios que se les piden frente a las tendencias disgregadoras que puedan venir de su pertenencia a administraciones o departamentos diferentes..

El respeto a la función técnica y la coordinación, en suma el aprovechamiento máximo de los recursos humanos, no es posible en las empresas del sistema económico en que vivimos, pero sí debería ser posible en la administración, si el objetivo de ésta es el bienestar ciudadano.

El papel de los políticos

A lo largo de estas páginas hemos hablado muchas veces de política, subrayando la importancia de la misma para hacer frente a las nuevas y renovadas necesidades de los ciudadanos, enaltecéndola frente al mercado y frente a las actuaciones individuales. Por política hemos entendido en ese caso la preocupación y actuación de los ciudadanos respecto a la cosa pública. De la política así entendida queremos diferenciar las estructuras políticas y las personas que reciben el nombre de políticos. Una nueva concepción del desarrollo local para el bienestar tendría que implicar una nueva concepción de las estructuras políticas, mucho menos burocratizadas y de los políticos mucho menos "profesionalizados" que en la actualidad, mucho más abiertos a la participación de los ciudadanos. Alguien ha hablado de redemocratización de la política. En el debate por la redefinición de este actor, que busque la máxima eficiencia social de los políticos, habría que discutir al menos dos cuestiones.

La primera, la naturaleza de las candidaturas que se presentan para gestionar la administración local, actualmente excesivamente "partitizadas" lo que las lleva con frecuencia, una vez en el gobierno o en la oposición, a poner los intereses de los partidos por encima de los de los ciudadanos; o a pensar que si los intereses del partido gobernante van bien irán bien los de los ciudadanos, por una especie de extraño efecto hipostático de orden mecanicista. Habría que discutir seriamente la posibilidad de que las candidaturas locales fueran "candidaturas de ciudadanos", que naciesen mucho más directamente de la sociedad civil. Posibilitarían programas más unitarios, mayor cercanía a los ciudadanos, más participación de éstos. Entenderían que tienen que rendir cuentas a los ciudadanos y no a las luchas partidistas. Ello no quiere decir que los partidos no podrían jugar ningún papel a nivel local. Aparte de que tengan más sentido en problemas supralocales -de comarca, autonomía, estado o Europa, en la defensa de la universalización del bienestar- podrían apoyar, ayudar, colaborar con dichas candidaturas ciudadanas. Pero sobre todo dedicarían su influjo necesario a fortalecer la sociedad civil animando a sus militantes y simpatizantes a "hacer política" a través de las redes asociativas. Se están dando ya algunas experiencias que van en la dirección apuntada, por tanto no estamos hablando de algo totalmente irrealizable.

La segunda es que los políticos finalmente elegidos en dichas listas -o en las listas partidistas mientras éstas sigan existiendo, o en el caso de seguir existiendo- deberían "profesionalizarse" sólo temporalmente. Es decir, los cargos públicos tendrían que serlo necesariamente por periodos limitados, dejando luego sitio a otros. Nadie puede, seriamente, tener empuje, ideas, iniciativa, capacidad de dirección, para preocuparse por los problemas de la comunidad, los de todos, durante 20 años, ni durante 15 y ser eficaz en esa labor. A la comunidad no le resulta rentable que alguien, quizá muchos, guien su actuación por la prioritaria necesidad de poder repetir en el cargo; ni que dediquen una buena parte de sus mandatos a hacer cosas principalmente dirigidas a garantizarse su continuidad, su silla, su pequeño privilegio. Es decir, no es conveniente substituir la política por la politiquería y la intriga, como a veces sucede.

Con ello no estoy negando, sino todo lo contrario, que existan personas particularmente dotadas para ser líderes tanto en la sociedad civil como en el sistema político. Digo sólo que esa capacidad de liderazgo conviene a la comunidad que se desarrolle lo más posible, entre los más posibles y que, al mismo tiempo, se desarrolle de cara a la comunidad no ensimismadamente.

La conjunción de los tres actores: la participación

Las políticas de bienestar son eficaces sólo si los tres actores señalados interactúan sobre la base de la participación. No es éste el lugar para debatir específicamente sobre la participación. Sólo, al hilo del discurso sobre necesidades, cabría decir que esa participación, por tanto la presencia de los tres actores, tendría que tener un triple nivel.

En primer lugar la información y el conocimiento que permitiese tener ideas precisas sobre esas necesidades, diferenciadamente por colectivos, en un tipo de "investigación participativa" continuada. En segundo lugar, la colaboración conjunta en el diseño de objetivos y programas, donde es necesario saber utilizar los conocimientos técnicos, pero también las sugerencias de la gente y su implicación. En tercer lugar, el seguimiento y la evaluación de dichos objetivos y programas, entendiendo que las correcciones necesarias tienen que ser guiadas por los políticos e instrumentadas por los técnicos, pero con el seguimiento lo más directo posible de los ciudadanos.

La participación es una actitud, mientras que sus instrumentos pueden ser múltiples y diversos, quizá cambiar con el tiempo, ser diferentes según las situaciones, ser más eficaces en unos casos que en otros. Pero la oposición a la participación también es una actitud que suele traducirse en pensar que hay un solo instrumento válido, votar cada 4 o 5 años.

4. LA ADECUACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL

Se trata de una localización del bienestar.

El lugar más adecuado para llevar a cabo políticas eficaces y para todos de bienestar es el ámbito local. Es ahí donde las necesidades pueden ser mejor detectadas, donde mejor se pueden diseñar objetivos y programas para hacerles

frente y donde mejor pueden ser seguidas. Es, por tanto, en el nivel local, allí donde la gente debe satisfacer sus necesidades, donde debería concentrarse el máximo de oportunidades para mejorar, donde la sociedad debe brindar a los ciudadanos el apoyo que estos necesiten. Es también, en el nivel local donde tiene pleno sentido la participación política, la preocupación de los ciudadanos por las cosas de todos.

Por otro lado, las políticas asistencialistas del pasado se han revelado ineficaces. Al incrementarse los colectivos en riesgo, dichas políticas aún son más ineficaces. Con todo, las políticas locales de bienestar, de cara al siglo XXI, tienen que seguir teniendo dichos colectivos en el centro de la atención. Pero quizá el correctivo que es necesario realizar es no separar las políticas de bienestar de las políticas de desarrollo local, pensando que éstas son para los ciudadanos normales y aquellas para los difícilmente "integrables". La razón es que de otro modo difícilmente podremos salir de prácticas de parcheo, remedios coyunturales de la marginación.

No separar ambos tipos de políticas tiene una triple implicación. La primera es conceptual, en el sentido de que la principal línea de bienestar debería partir del desarrollo local, entendido en la manera en que hemos descrito las viejas y nuevas necesidades. La segunda es de tipo político y supone facilitar la participación de la sociedad civil en políticas de desarrollo no sólo en los aspectos asistenciales de bienestar. La tercera se refiere a lo organizativo y supondría no separar dichas políticas en varios departamentos desconectados.

Si es válida esta hipótesis, es obvio que las políticas locales de bienestar deberían poner más insistencia sobre el empleo y sobre la igualdad de oportunidades. Pero también sobre las formas de desarrollo y las formas de bienestar. También sobre la educación continuada y participada de los ciudadanos para los nuevos retos.

El papel clave del empleo en ese bienestar

Desde hace años, muchos ayuntamientos están poniendo la lucha por el empleo en un punto central de sus actuaciones. Ello supone actuaciones en la línea de creación de empleo (apoyo al mercado y apoyo a nuevas fórmulas) y actuaciones en la preparación de los ciudadanos para enfrentarse a la búsqueda de empleo. No voy a entrar ahora en ese debate, sino en dos cuestiones que una nueva concepción del bienestar, en la que el empleo como derecho de todos juega un papel central, debería tener.

La primera cuestión se refiere a derechos de ciudadanos y ciudadanas. Si el trabajo humano ha de ser entendido como el conjunto de actividades de los humanos para hacer frente a sus necesidades y ese trabajo es empleo y trabajo doméstico, si es sólo a través del empleo que recursos, oportunidades, redes sociales se transforman en realidades, entonces un horizonte realista de bienestar debería ponerse como objetivo colectivo que hombres y mujeres tuvieran semejantes derechos de empleo y semejantes obligaciones de trabajo doméstico. Es decir, el reparto entre "los dos trabajos" no es una cuestión personal que exclusivamente hayan de resolver dos personas (aunque, por supuesto, tiene que ser posible que también sea así).

Por tanto las políticas locales de desarrollo y bienestar han de propiciar ambas cosas, lo que seguramente significa actuaciones en el campo del empleo, en el de la tutela de derechos, en el de las políticas de apoyo (guarderías, servicios de

proximidad garantizados públicamente), y en el de la formación de las actitudes (educación).

La segunda cuestión quiere señalar que esas políticas requieren poder contar con muchos recursos económicos. Las propuestas de redistribución de los recursos públicos, 50%, 25% y 25%, referidas a las administraciones central, autonómica y local -muy lejanas aún de lo que es la realidad-, seguramente deberían ser revisadas substancialmente al alza en favor de las administraciones locales. Hay muchas políticas centrales y algunas autonómicas que deberían ser menos importantes. Hay otras que estarían mucho más eficazmente gestionadas desde la administración local y bajo la mirada directa de los ciudadanos.

Difícilmente podemos hablar de hacer frente a nuevas necesidades, de hacerlo con otras formas de actuación y gestión política, si no se cuenta con suficientes recursos y estos se pueden utilizar al máximo descentralizadamente.

Pactos locales por el trabajo y el bienestar

En los últimos meses, la búsqueda de coherencia ha llevado a algunos ayuntamientos a los llamados pactos por el empleo. Creo que dichos pactos tienen algunas debilidades que los pueden hacer poco eficaces: implican poco a la sociedad civil al completo (no basta con sindicatos, patronal y ayuntamiento), cuentan con pocos recursos, dichos recursos pueden ser utilizados como fórmulas fáciles de dar subvenciones a las empresas (rebajando diversas cotizaciones) o a los actores firmantes (apoyo a la formación, por ejemplo).

Creo que se debería debatir la posibilidad de dar un paso más: el de la conversión de dichos pactos en pactos por el trabajo y el bienestar. Es decir, por empleo para todos y reparto del trabajo doméstico, como he señalado más arriba; por creación de nuevos servicios para responder a nuevas necesidades. Con participación de amplias redes de la sociedad civil que habría que incentivar a meterse en esa tarea. Dedicando a esos objetivos importantes recursos públicos. Pensando en fórmulas de educación de los ciudadanos, hombres y mujeres, en una nueva concepción del bienestar. Sobre todo, apostando fuertemente por una nueva forma de hacer política, forma que sólo puede venir de aquellos que no quieren aprovecharse de la política para lucrarse o consolidar su posición contra los demás.

Ese pacto, o nuevo contrato social, tiene que implicar a toda la sociedad civil y recibir el apoyo explícito de la mayoría de la población. Es una nueva cultura del trabajo y del bienestar. Quizá no es pensable para la semana que viene o el mes que viene. Quizá es un proceso de largo alcance, pero en el que convendría comenzar a trabajar ya mañana.

6. CONCLUSIONES

El bienestar entendido como condición de vida es resultado, en los países de nuestro entorno, no sólo de un cierto papel de legitimación jugado por el Estado -con vistas a la integración de la conflictividad social- sino y sobre todo es resultado de amplias luchas sociales de diversos movimientos emancipadores a lo largo de la historia.

De ello derivan dos conclusiones de suma importancia. La primera que el bienestar es derecho adquirido por todos los ciudadanos, en cuanto tales; por lo que no sólo es un derecho satisfacer las necesidades antiguas, sino también las nuevas; como en un reciente artículo señalaba el economista JF Martin Seco "el estado social no defiende actos agradables de un poder político benefactor, sino derechos sociales para todos sus ciudadanos". La segunda es que en la obtención del mismo, el estado -desde el nivel más alto al más bajo, el local- tiene un papel que cumplir y que le debe ser exigido por los ciudadanos. La mayor presencia de la sociedad civil, que ha sido uno de los ejes de esta intervención, tiene que ser entendida como una presencia de CO-LABORACION política (entre estructuras públicas y sociedad civil), no como retirada del estado. Hay una interpretación, de orientación neoliberal, que reclama la inhibición del estado en favor de la sociedad civil, entendiendo por tal el mercado. Creo que mercado no equivale a sociedad civil. El primero es el intercambio con fines económicos, la segunda es la "sociabilización" con fines de bienestar colectivo. Esta sociedad civil no puede renunciar a que el estado juegue su papel, que es de incentivación, apoyo, gestión, etc... pero no alejada de aquella, sino en estrecha colaboración.

Hoy todo mundo habla de participación y mucha gente siente que la mera presencia de las urnas cada 4 años no resuelve el necesario protagonismo de los ciudadanos. De ahí a encontrar los cauces concretos de participación puede haber un largo camino no fácil de construir, que no por las dificultades se ha de abandonar. La vía de la acción colectiva tiene sin duda problemas, pero la vía individual tiene muchos más. Proclamar la competitividad como derecho fundamental -que esa sería la visión estricta de mercado- deja fuera de juego a muchísima gente, precisamente a todos aquellos que no pueden competir. Es más, la competitividad como criterio único o supremo siempre dejará fuera a mucha gente, porque competir significa precisamente excluir a otros del objetivo buscado.

Las consideraciones que se han hecho en páginas anteriores sobre los actores del bienestar, en su referencia a los partidos políticos, no suponen ningún desprecio de éstos. Es más creo que los partidos tienen una función esencial que es la de mantener la perspectiva global y universalista de los derechos; si se quiere, la lucha contra el "localismo". Dicha función la pueden ejercer mucho mejor si ceden protagonismo a la sociedad en el nivel local y buscan de unificar criterios y objetivos a niveles territoriales más amplios.

Lo que nos lleva a una última consideración relevante. El debate que aquí hemos enunciado se ha centrado sobre las necesidades de los ciudadanos de los países centrales, olvidando una muy amplia periferia, que en realidad está muy lejos de haber conseguido el bienestar aún a niveles mínimos. Es decir, la reclamación de estabilidad y pleno empleo no puede olvidar que muchos ciudadanos del planeta siguen en la inestabilidad laboral más absoluta. La demanda de mejor calidad de vida, servicios, naturaleza limpia, tampoco pueden olvidar que muchos ciudadanos del planeta siguen tendiendo sin cubrir necesidades muy elementales como la lucha contra el hambre, las enfermedades y la muerte prematura. Se requiere una visión que abarque más allá del municipio, de la región, del estado y de Europa. Esa visión tiene que conseguir que la política prevalezca sobre el mercado, como motor del desarrollo planetario. Y en esa visión los partidos, y me refiero sobre todo a aquellos

que buscan la justicia, la igualdad y la emancipación de los ciudadanos, están llamados a seguir teniendo un papel esencial.

LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT

RAFAEL GRASA³⁶

Esquema- Resum de la ponència

La ponència que es presenta s'emmarca en el debat que les Jornades suggereixen sobre els serveis socials entesos de forma participativa i progressista, i particularment en aquells objectius que parlen d'identificar les febleses i punts forts de les polítiques i senyalar línies de futur. Concretament, la ponència vol presentar punts de debat respecte de les responsabilitats que pertocuen a administracions, societat civil i agents privats lucratis en l'organització de la solidaritat. Atesa la metodologia participativa, la ponència, de la que aquestes línies són un simple resum del seu contingut, s'estructura en dues parts ben diferenciades: a) els aclariments conceptuals i la presentació del debat el curs sobre la forma d'entendre la societat civil, el capital social i l'organització de la solidaritat en el present, tot fent al·lusió a alguns punts actuals de debat (es treballarà a partir d'algunes transparències); i b) les consideracions sobre què cal fer en el futur, que s'exemplifiquen en el cas de la cooperació per al desenvolupament, particularment en el cas de les ONGDs en el context de la crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament. Aquesta segona part es presenta de forma oberta, cercant alhora una certa polèmica, per tal de debatre col·lectivament, per la qual cosa acaba amb un "decàleg" d'eventuals regles de conducta.

El present resum, tot i donar les claus del fil conductor de tota la ponència, recull per escrit justament la part a la que menys temps es dedicarà a l'exposició oral, els reptes presents i futurs de les ONGDs, el punt de partida per debatre la seva relació, aquí al Nord, amb les administracions a l'hora de promoure i "organitzar" la solidaritat.

I. EL CONCEPTE DE SOCIETAT CIVIL, L'ECOLOGIA DE LA GOVERNACIÓ I EL DEBAT A PROPÒSIT DEL FUTUR DEL CAPITAL SOCIAL I EL COMPROMÍS CÍVIC

En els darrers temps, han fet fortuna, almenys quant a ús generalitzat, conceptes o expressions com capital social, societat civil, governació (*governance*, desafortunadament traduït per governabilitat), i "bon govern", que s'han aplicat també per a parlar de casos concrets: les diferències econòmiques i socials entre l'Itàlia meridional i la del Nord, la desaparició de la Nordamèrica cívica (el descens de la societat civil als Estats Units), o la situació britànica. Tot i l'ús confusionari, si hom comença per establir definicions, pot resultar útil emprar aquestes expressions i/o conceptes.

Per això, es partirà en primer lloc, de la distinció entre govern i governació. En segon, de la necessitat de definir àmpliament les institucions (en sentit genèric, que va més enllà de les organitzacions formals), un element clau de tot tipus de govern i governació, i, per tant, de considerar el que anomenarem "ecologia del govern i la governació", les relacions entre les institucions i el seu context social, econòmic i polític. Concretament, prestarem atenció a cinc grans tipus d'institucions cabdals a l'hora de governar: a) sistema legal; b) serveis públics; c) institucions democràtiques i representatives; d) societat civil; i e) agents i mercats econòmics. En tercer lloc, de la polèmica definició de "societat civil", que, després de recordar les múltiples possibilitats existents, definirem com l'espai existent entre els ciutadans individualment considerats, el govern/estat i el mercat. En quart lloc, analitzarem els components de la societat civil, des de les "organitzacions de la societat civil" a les ONGs, tot referint-nos a l'hora al concepte de "capital social" (els trets bàsics de la vida social —com xarxes, normes i confiança— que fan possible als membres d'una

societat actuar conjuntament de forma més eficaç per perseguir objectius comuns o compartits) i de "compromís cívic" (els vincles reals de les persones amb la vida quotidiana de llurs comunitats, en un sentit no únicament polític). Això ens permetrà, en cinquè lloc, plantejar-nos –tot al·ludint a casos d'Europa occidental i d'Estats Units– si el compromís cívic i la presència de la societat civil s'ha incrementat o no en els darrers vint anys a casa nostra. Es partirà de la idea que certament s'ha produït un descens i s'intentaran analitzar les raons, entre les quals es destacarà la relació poc adient i respectuosa entre administracions i entitats de la societat civil.

Això ens permetrà, finalment i en sisè lloc, plantejar els elements bàsics que poden garantir una societat civil dinàmica en termes de processos socials (associació, acceptació i reconeixement, comunicació, comprensió mútua i confiança) i què podem fer els tres "sectors" per garantir-los, la qual cosa ens portarà a les pràctiques de "bon govern", tot partint de la idea que es necessita més Estat i més societat civil. Concretament, identificarem tres principis que poden aplicar-se a administracions i entitats de la societat civil, cabdals per organitzar la solidaritat: retre comptes i obrir-se a l'escrutini públic, participació i "apoderament" (*empowerment*).

Per tant, es conclourà que parlar d'organitzar la solidaritat, i particularment del paper que en la tasca li pertoca a la societat civil, vol dir emprar un concepte ampli de "governació democràtica", de "bon govern", que s'exemplificarà en algunes idees-força.

II. COM AFAVORIR L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT I RESPECTAR L'AUTONOMIA DE LA SOCIETAT CIVIL

En la segona part, aplicada i pràctica es partirà d'un cas pràctic, on les dificultats estan repartides entre administracions i societat civil, **els reptes presents i futurs de les ONGDs**, molt importants atès el creixement de la darrera dècada de la cooperació per al desenvolupament descentralitzada. Per avançar, es dona d'aquesta part un resum extens escrit.

Els reptes presents i futurs de les ONGDs

Parlar dels reptes presents i futurs de les ONGDs, tot pensant en Catalunya i Espanya però en el context més general dels països de la Unió Europea i els països membres del Comitè d'Ajut al Desenvolupament (CAD) de l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) –és a dir, l'organisme que agrupa els països donants–, suposa alhora situar les presents reflexions en el marc de la crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament. Crisi, en un doble sentit, perill, atès que hi ha coses que no rutllen prou bé, i oportunitat, donat que hi ha possibilitats de canviar de rumb, de redreçar coses i fer-ho molt millor.

La crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament sorgit a partir de 1945 té quatre components, als que em referiré breument. El primer, la **reducció dels fons disponibles** i, per tant, la creixent competència dels diversos agents (al Nord i al Sud) per a obtenir-los. Globalment, l'ajut oficial al desenvolupament (AOD) significa avui dia només el 0,22% del PIB mundial (era el 0,33 a mitjans dels anys 90 i gairebé el 0,4% a mitjans dels anys vuitanta), la xifra més baixa des de mitjans dels anys setanta, dels quals entre un 7% i un 10% aproximadament es vehicula a través d'ONGDs (durant èpoques anteriors, les quatre primeres dècades, no havia superar el 5%). Res no fa preveure que aquesta xifra s'incrementi sensiblement els propers deu anys, tot i que tampoc és previsible que davalli. A més, els països de l'antic bloc de l'Est des de principis dels anys 90 són receptors d'alguns d'aquests fons. Reducció i competència signifiquen, combinats, més dificultats per posar com a objectiu clau i destí prioritari l'eradicació de la pobresa, la participació i "apoderament" de les comunitats i receptors, o, simplement, el desenvolupament social. La reducció de fons públics incrementa alhora la competència entre les

ONGDs per tal d'obtenir-los i també la necessitat d'assegurar la seva infraestructura bàsica i molts dels seus programes a través de fons privats, la qual cosa també incrementa la concurrència —amb l'ajut de campanyes publicitàries— entre ONGDs, atès que el fons de tipus privat són malauradament limitats fora de circumstàncies excepcionals.

El segon component de la crisi és el derivat de l'**escassetat de resultats evidenciada per les primeres avaluacions serioses de l'impacte de l'ajut i la cooperació**. Realment, els primers estudis d'impacte no han mostrat, per raons diverses atribuïbles al Nord i al Sud, bons resultats, llevat de casos on s'ha fomentat la participació i la democràcia, s'ha partit de clars enfocaments de gènere o s'ha treballat amb programes combinats des del Nord i des del Sud (és a dir, tot multiplicant l'eficàcia amb un enfocament integrat en què la cooperació reforçava el que ja es feia amb polítiques pròpies al Sud). Es tracta doncs d'una crisi de resultats, que obliga a millorar l'eficàcia i l'eficiència, una crisi que afecta a tot al sistema de cooperació per al desenvolupament i, molt especialment, als governs i organismes multilaterals, atès que són els responsables de gran part dels fluxos d'ajut al desenvolupament. La crisi de resultats afecta a les ONGDs en la mesura en què, per a molts ciutadans/nes, la cooperació és sinònim d'ONGDs, tot i que ja hem dit abans que això no ha estat així. Un dels elements més importants per a fer front a aquest repte serà aconseguir la participació reals, i en formes més igualitàries, de tots els actors del desenvolupament en els programes, així com el compliment de l'acord de Copenhaguen, de dedicar el 20% dels recursos dels països del Nord dedicats a cooperació per al desenvolupament a projectes de tipus social, amb el compromís que els governs del Sud facin el mateix.

El tercer component de la crisi és un resultat dels dos anteriors, i **probablement el que més afecta les ONGDs i, per extensió la societat civil en el seu conjunt: una crisi de legitimitat**, que afecta a la feina general de tots els actors del desenvolupament, però que en el nostre cas s'expressa com dubtes respecte a la feina que fan les ONGDs, que, cal no oblidar, són també el principal actor de la cooperació per al desenvolupament descentralitzada, és a dir, la que procedeix de fons públics de les comunitats autònomes i ens locals. La raó del fenomen és múltiple i encara poc estudiada, però sens dubte que influeix el fet que, com veiem a molts països europeoccidentals (vegi's al respecte l'interessant llibre *Compasión y cálculo*, publicat per Icaria editorial), les ONGDs havien dit que podien fer les coses millor que els Estats, i per tant ara hom els hi demana comptes. Què heu fet? Com? Amb quins resultats reals? Es una crisi, doncs, que es tradueix en una demanda de transparència i de retre comptes, d'escrutini públic: no només en termes de diners, sinó en general de la feina feta. El sector ja fa temps que ha començat a autoregular-se per fer front a aquesta demanda, legítima, de la societat; i, a més, cabdal, atès que ja hem dit que en el futur les ONGDs hauran de dependre cada cop més, almenys per al seu funcionament i infraestructura, de diners de fons privats, per al futur immediat. Els codis de conducta, l'aclariment de qui és qui al sector, la creixent transparència, la generalització de les auditories... són una mostra dels reptes i les corresponents respostes de les ONGDs a la crisi de legitimitat.

El quart i darrer component de la crisi és el més important, **el debat sobre la nostra feina aquí, al Nord**, i afecta a la societat civil i també a la resta d'actors del desenvolupament. Les ONGDs varen sorgir com un element de pressió per a canviar les relacions, injustes i insolidàries, entre el Nord i el Sud, com una eina de lluita per transformar les relacions internacionals. Va ser sobretot arran de la consciència que la demanda d'un Nou Ordre Econòmic Internacional no tirava endavant, malgrat l'acord de l'Assemblea General de les Nacions Unides, que van incrementar el seu

paper al Sud, tot vehiculant i impulsant projectes de desenvolupament, molt sovint cofinançats amb els diners procedents de l'Ajut oficial al desenvolupament (del 0,7%, o, millor, d'allò que els governs destinaven, sovint ben lluny llevat dels països escandinaus i d'Holanda d'aquesta xifra). Tanmateix, sempre s'ha sabut que, per molt important que siguin els projectes amb les contraparts dels Sud (imprescindibles, òbviament), ells sols no canviaran la naturalesa de les relacions Nord-Sud, ni aïlladament permetran el desenvolupament real del país o zona on s'executen. Per això s'ha denunciat que des de mitjans dels anys 80 l'impacte del deute extern fa que el Sud pagui al Nord més del que rep en concepte d'ajut i cooperació. Per tant, dit curt i ras, què fer al Nord esdevé la principal cosa a pensar, el gran repte de les ONGDs: sense canviar les regles de joc, res no canviarà.

Aquests són alguns dels grans reptes presents i de futur, reptes que podem acarar amb avantatge: alguns dels problemes (crisi de legitimitat i de resultats, per exemple) que més han afectat a les ONGDs d'altres països europeoccidentals, amb més de dos dècades d'avenç respecte a nosaltres pel que fa a història i actuació, ens els podem estalviar, tot aprenent dels errors dels altres i evitant-los. D'aquí que calgui concloure que, tot i el balanç en general positiu de la feina de les ONGDs, no hi ha motius per autocomplaences. Hi ha encara molt per fer i això significa també fer millor les coses. I, en la mesura que les ONGDs són part de la societat civil, un tercer sector entre els/les ciutadans, els mercats i els estats/governos, això vol que organitzar la solidaritat significa entre d'altres coses, que no només el sector de la societat civil se'n veu afectat.

Això ens permetrà arribar a una pregunta cabdal: què poden fer les administracions al respecte, atès que la crisi també els afecta, directament (com a agents de cooperació) i indirectament, en la mesura en què l'ecologia de la governació ens recorda la importància del context econòmic, social i polític de la relació entre institucions. Retornarem doncs a la idea de bon govern per plantejar un "decàleg", per a administracions i societat civil, del que almenys cal posar en dubte o considerar si es vol afavorir l'organització real de la solidaritat.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS I LÍNIES FUTURES DE TREBALL

Índex:

1. Noves necessitats i nous reptes
2. Propostes entorn les polítiques de benestar local:
 - 2.1. propostes a curt termini
 - 2.2. propostes a mig termini
3. Propostes en l'àmbit de la gestió
4. Propostes en l'àmbit de la formació, la recerca i la innovació en l'àmbit de les polítiques locals de benestar.
5. Un decàleg per una nova relació amb la societat civil

NOVES NECESSITATS, NOUS REPTES

- ⇒ Tota la societat, i especialment el món local i els municipis, està en un moment de canvi i transformació que requereix un esforç de tothom per estar a l'alçada dels reptes que cal afrontar. Aquests canvis tot i que són de caràcter global, tenen un fort impacte en els individus i en determinats col·lectius de la societat que s'adrecen sovint a l'administració més propera, els ajuntaments, per resoldre les seves necessitats.
- ⇒ Les noves necessitats emergents es refereixen més a aspectes de qualitat de vida dels ciutadans, que a la necessitat de consum material de bens essencials. Aquestes noves necessitats afecten a les esferes següents:
 - ✓ Necessitats entorn l'ús del temps treball i al temps de lleure.
 - ✓ Necessitats entorn a la qualitat de vida: evitar l'aïllament, la soledat.
 - ✓ Necessitats entorn a l'hàbitat i l'entorn.
- ⇒ Això també implica per tothom un canvi cultural progressiu, ja que cal formar a la gent tant en la mentalitat emprenedora (que sàpiga aprofitar les oportunitats), com en l'educació per la solidaritat (que fomenti la integració dels exclosos).
- ⇒ En aquest nou entorn, l'estat del benestar deixa de ser una xarxa d'atenció de les situacions de necessitat sigui quina sigui el seu origen i circumstàncies, per passat a ser una xarxa de seguretat que possibilita la garantia de mínims de qualitat de vida a totes les persones, però que també demana a aquestes que assumeixin riscos i responsabilitats.
- ⇒ La necessitat emergent i real no és sols el col·lectiu d'exclosos que podem identificar i al que hi adrecem polítiques i recursos, si no el col·lectiu intermedi, el que està en risc d'exclusió, per exemple, els joves que són el paradigma de la incertesa laboral, social cultural i de pertinença a un col·lectiu, així com les dificultats que es generen pel fracàs del sistema educatiu i per la no incorporació als nous aprenentatges, noves tecnologies i els nous sistemes d'informació.

- ⇒ El plantejament de "noves necessitats" corre el risc d'ésser etnocèntric per que es refereix als països centrals (50 d'un total de 200 països al món) i cal seguir tenint en compte que la majoria de països encara no tenen cobertes les necessitats bàsiques.
- ⇒ El repte de futur dels ajuntaments és aconseguir un model estratègic de polítiques de benestar social que tinguin la participació real com a eix , i que integri a tots els protagonistes i agents en el territori: els clients, els ciutadans, els professionals i els polítics. Cal que els municipis assumeixin aquest repte i l'instrumentalitzin mitjançant acords i pactes locals entre els diferents agents que actuen al seu territori, espacialment del sector no lucratiu.
- ⇒ Cal fer realitat i demostrar permanentment que l'escenari idoni per dur a terme les polítiques de benestar social és l'àmbit local, tant per detectar necessitats, com per dissenyar i executar programes i serveis. Tanmateix l'àmbit local ha d'assegurar l'eficàcia en el control de qualitat i la garantia d'accés als serveis per part de tots els ciutadans.
- ⇒ En l'acció local i especialment en l'àmbit dels serveis de benestar, la política ha de prevaler sobre els criteris de mercat i exclusivament economicistes. Cada vegada més, els serveis de benestar tenen una creixent component i importància econòmica, però són a la vegada un instrument potencial per tal d'esdevenir un veritable motor del desenvolupament local com a creadors d'ocupació i de teixit associatiu.

2. Propostes entorn les polítiques locals de benestar social.

Propostes polítiques a curt termini:

⇒ Els reptes de les administracions locals en les polítiques de benestar són els que s'identifiquen en un document preparat per la Federació de Municipis de Catalunya que es presentarà el 7 d'abril al Parlament, producte del debat de diferents grups de treball i que la Diputació de Barcelona fa seu.

En aquest document es plantegen, entre d'altres, les següents propostes a curt termini:

- ✓ El paper clau dels ajuntaments no està regulat en l'actual sistema de serveis socials a Catalunya, en tant no queden clares a la legislació les seves competències ni el seu finançament.
- ✓ Encara no estan garantides les prestacions bàsiques a la xarxa de serveis socials d'atenció primària a Catalunya, que inclouen tots els serveis, equipaments i recursos que es presten a, amb i des de la comunitat.
- ✓ En el futur més immediat caldria l'elaborar una nova llei de serveis socials que definís a quins serveis tenen drets els ciutadans i quines administracions tenen la competència de desenvolupar-los.
- ✓ Cal urgentment l'aplicació efectiva del mapa de serveis socials i que aquest respongui a un estudi real de necessitats socials i que diferenciï els serveis públics, concertats i privats.
- ✓ El III PAS va ser aprovat sense l'acord de cap partit polític de l'oposició i les esmenes presentades van ser recolzades per entitats i per l'Associació de Municipis de Catalunya. Només ha ordenat els serveis ja existents i ha desenvolupat normatives que tampoc la conselleria aconsegueix. Els serveis nous que planteja no han estat posats en marxa ni dotats.
- ✓ Cal accentuar la necessitat d'aplicar el principi de subsidiarietat a tot el benestar social. Calen traspassos en benestar social, educació i salut des de la Generalitat als Ajuntaments (competències i finançament).

- ✓ Aclarir la distribució de competències entre les diferents administracions i garantir la suficiència dels recursos són condicions necessàries (però no suficients) per avançar en la garantia dels drets socials a tots els ciutadans i ciutadanes (responsabilitat pública).
- ✓ Hem de tenir present els principis d'igualtat i d'equitat. La universalitat és molt important, però el principi que ha de guiar la nostra acció ha d'ésser la millora de la igualtat d'oportunitats.
- ✓ Els "serveis de proximitat" ajuden a apropar les necessitats dels ciutadans amb l'administració local i els recursos socials de la pròpia comunitat. L'Administració ha de garantir la qualitat, l'accés, i el model encara que la gestió sigui delegada.
- ✓ El repte és lluitar contra la precarietat laboral del sector, el baix nivell de qualitat assistencial, i la discriminació per raó de gènere. S'ha d'aconseguir que tingui el mateix estatus que el que té el treball productiu.

Propostes polítiques a curt/mig termini:

- ⇒ Cal construir un discurs estratègic i proactiu en la gestió dels serveis de benestar en l'acció local de govern.
- ⇒ Cal potenciar el rol de lideratge comunitari de l'administració local i la seva capacitat de mobilització dels recursos no materials mitjançant la corresponsabilitat dels ciutadans i de la societat civil en els problemes que els hi són comuns. Cal exercir decididament aquestes capacitats dinamitzadores.
- ⇒ En el moment actual els ajuntaments han de centrar la seva actuació en benestar social a partir de la definició dels seus objectius i prioritats polítiques mitjançant instruments de planificació estratègica (Pla Municipal de Benestar Social) i en especial de la seva capacitat d'utilització i rendibilitat de recursos interns (coordinació serveis compactats i transversalitat).
- ⇒ L'administració local ha de definir la seva missió en l'àmbit de les polítiques de benestar i planificar les accions, així com controlar-les i avaluar-les. Aquestes funcions no són externalitzables. En canvi sí ho poden ser la gestió dels serveis, la seva prestació directa als ciutadans, o la dotació dels serveis de suport que és necessari.
- ⇒ Hi ha d'haver un procés de redefinició i focalització de quins serveis donem com administració local i a qui: cal garantir a tothom l'accés als serveis i establir les condicions del mateix.

- ⇒ Cal treballar i pensar en les necessitats creixents a mig termini; així, és necessari la elaboració d'un pla director d'equipaments locals de serveis socials pel període 2000-2010 i estratègies compartides públic privat per a la seva aplicació.

- ⇒ És molt important avançar de manera participada (polítics, directius, tècnics, ONGs i ciutadans en general) en el procés de planificació estratègica i canvi organitzacional (modernització) dels serveis socials locals.

3. Propostes en l'àmbit de la gestió

- ⇒ **Cal un canvi en la cultura organitzativa i de gestió dels serveis de benestar social públics. Necessitem sistemes potents d'informació per conèixer correctament les necessitats canviants de la població, i per monitoritzar l'efecte de les nostres actuacions. Calen noves habilitats i l'aplicació de noves tècniques i instruments per poder assumir les noves funcions professionals derivades de la prestació directa dels serveis.**
- ⇒ **Cal la revisió del model organitzatiu dels serveis de benestar social: diferenciant les competències nuclears (el que són espais de responsabilitat pública) de la gestió directa o la gestió externalitzada.**
- ⇒ **Cal invertir i aprofundir en el model i tècniques de gestió i en la relació públic/privat.**
- ⇒ **Cal incorporar i rendabilitzar el sistema d'informació a la gestió i a la presa de decisions: cal establir protocols d'intervenció dintre del sistema de benestar social i dintre del subsistema de serveis socials.**
- ⇒ **Es necessari d'establir una planificació estratègica que incorpori l'àmbit dels recursos humans.**
- ⇒ **A partir del pla estratègic l'organització ha d'orientar els objectius: les persones han de saber on són i perquè són i el que han de fer i això comportarà una més gran motivació pel seu treball.**
- ⇒ **La direcció dels recursos humans és important que s'adeqüi a l'objectiu principal que és el servei a les persones. La satisfacció del treballador transmet satisfacció al ciutadà. El servei un cop realitzat, no es pot canviar (ex. cadira) la qualitat en conseqüència ha de ser total.**

- ⇒ Cal la descentralització dels recursos humans, lligat a un sistema de direcció per objectius. Els objectius cal que siguin concrets, clars i decisius han de ser pocs i mesurables. Els objectius han de ser assumits per tota l'organització i confortables per l'acció.
 - ⇒ S'han d'incorporar noves professions a l'àmbit dels serveis de benestar que incorporin nou valor afegit, noves habilitats i noves tècniques al sector, com ara professionals d'enginyeria i informàtica.
 - ⇒ Cal aprofundir i avançar en un sistema de retribucions per objectius, això afavoreix la responsabilitat i incrementa la motivació.
 - ⇒ Cal Introduir i planificar estratègies de comunicació que contemplin mecanismes de seguiment, control i avaluació dels resultats
 - ⇒ En l'àmbit dels serveis de benestar comunicar vol dir assumir riscos que cal enfrontar
 - ⇒ Cal ser capaços de crear valor i qualitat en la gestió diària dels serveis de benestar.
- Formació, recerca i innovació de les polítiques socials locals
- ⇒ Cal establir polítiques de formació permanent en els àmbits de la gestió. Els recursos humans dels serveis socials reben formació tècnica però no en el camp de la gestió.
 - ⇒ Cal també la formació dels professionals en la negociació, la direcció de recursos humans i també en les noves tecnologies.
 - ⇒ Cal potenciar la formació en l'àmbit de la comunicació, tant interna com externa, així com la professionalització de la comunicació

- ⇒ Cal formar als professionals dels serveis socials en les tècniques de gestió de serveis.
- ⇒ Cal crear espais d'innovació i recerca en la gestió i en les tècniques d'intervenció social.
- ⇒ Cal invertir i establir un programa d'innovació i d'aplicació de les noves tecnologies a la gestió i a la prestació de serveis socials.
- ⇒ Cal fomentar l'aplicació d'experiències innovadores i accions pilot de participació i col·laboració amb la societat civil
- ⇒ Cal fomentar accions pilot orientades a la generació d'ocupació mitjançant serveis de proximitat, especialment idonis en l'àmbit local.

LA SOCIETAT CIVIL: L'ORGANITZACIÓ DE LA SOLIDARITAT

- ⇒ Cal fomentar més estat i més societat civil: la societat civil no és el mercat pur i dur, i defensa valors que des de les administracions local cal potenciar i fomentar.
- ⇒ Cal establir un nou pacte entre l'administració local i la societat civil, que permeti autoregular les seves relacions, a partir del decàleg següent:
- ⇒ Cal saber identificar i diferenciar el que pot fer millor cadascú i respectar-se mútuament les seves especificitats.
- ⇒ Cal aplicar el principi de subsidiarietat, col·laboració i confrontació com a part de la governació.
- ⇒ Cal establir instàncies de participació i debat dins les associacions per tal de promoure la seva renovació.

- ⇒ Cal establir pactes entre els ajuntaments i les entitats d'iniciativa social, transparents i públics, a partir d'objectius sotmesos a l'escrutini de la ciutadania.
- ⇒ Cal aplicar en l'àmbit local fórmules de descentralització, desconcentració i devolució a la societat.
- ⇒ Les administracions locals han d'entendre les ONGs com a organitzacions cíviques que tenen funcions de representació, de participació i de dinamització social, no només com a gestors i prestadors de serveis públics.
- ⇒ Cal millorar els mecanismes de finançament de la societat civil, ja que la seva dependència de les administracions públiques qüestiona la seva capacitat crítica.
- ⇒ Les organitzacions socials han de retre comptes públicament tant dels resultats de la seva acció com de la seva gestió econòmica.
- ⇒ Els ajuntaments han d'assumir que reforçar la societat civil vol dir incrementar la seva capacitat d'expressar les seves demandes.
- ⇒ Cal establir mecanismes d'avaluació de l'eficàcia i balanç social de les organitzacions.
