

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

DEPARTAMENT D'ANTROPOLOGIA SOCIAL I FILOSOFIA

PROGRAMA DE DOCTORAT

D'ANTROPOLOGIA URBANA

(1996-1998)

***LES POLÍTIQUES DE SERVEIS SOCIALS
A CATALUNYA (1979-1999)***

Xavier Pelegrí i Vianya

Tesi doctoral

Director: Dr. Josep M. Comelles Esteban

Tarragona, març de 2002

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	V
AGRAÏMENTS	XIII

Primera part: MARC TEÒRIC

I. EL CONTEXT DE L'ANÀLISI	1
I.1. Per una antropologia dels serveis socials	3
I.1.1. Una avaluació etnogràfica dels serveis socials	5
I.1.2. Una antropologia implicada o aplicada?	13
I.1.3. Revisió de la producció antropològica	18
I.2. La protecció social: entre la pobresa i el treball	29
I.2.1. La construcció de l'espai social	30
I.2.2. L'àmbit de l'acció social	33
I.2.3. El problema de la pobresa	37
I.2.4. L'àmbit de la previsió social	44
I.3. Política social i Estat del benestar	54
I.3.1. L'Estat social i els drets de ciutadania	55
I.3.2. L'Estat del benestar i la seva crisi	62
I.3.3. Política social i governabilitat	72
I.3.4. El sector privat de l'Estat del benestar	79
I.4. L'acció política dels poders públics	84
I.4.1. Les polítiques públiques	85
I.4.2. La formulació de la política	88
I.4.3. La posada en pràctica de la política	96
I.4.4. L'organització política i administrativa	102

II. CONFIGURACIONS DELS SERVEIS SOCIALS	111
II.1. L'herència del franquisme	113
II.1.1. Etapa autàrquica	115
II.1.2. Etapa de modernització	121
II.1.3. L'esperança de la transició	126
II.1.4. Les imprecisions constitucionals	131
II.2. El Sistema de Serveis Socials de Catalunya	139
II.2.1. Conceptualització dels serveis socials	140
II.2.2. Elements programàtics definidors del sistema	149
II.2.3. L'estructura funcional i prestacional	155
II.2.4. L'estructura territorial i competencial	165
II.2.5. La participació del sector privat	171
II.3. Debats sobre el Sistema de Serveis Socials	181
II.3.1. Valoracions del Sistema de Serveis Socials	182
II.3.2. Treball social i serveis socials: els professionals	200

Segona part: ESTUDI EMPÍRIC

III. ASPECTES METODOLÒGICS	209
III.1. Enfocament del model de recerca	211
III.2. Objectius i hipòtesis	215
III.3. Mètodes i tècniques	217
III.4. Elecció de la mostra d'informants	223
III.5. Realització del treball de camp	231
III.6. Procediment d'anàlisi	233
IV. L'EVOLUCIÓ DELS SERVEIS SOCIALS CATALANS	235
IV.1. Els tres factors precursors	237
IV.1.1. L'impuls dels partits democràtics	238
IV.1.2. Els referents formatius dels professionals	243
IV.1.3. L'experiència a escala local	249

IV.2. L'etapa preestatutària (1977-1980)	254
IV.2.1. Els serveis socials "bicèfals"	255
IV.2.2. La qüestió del model	260
IV.2.3. L'obra feta en serveis socials	264
IV.2.4. La trajectòria municipal paral·lela	266
IV.3. L'etapa del consens (1980-1988)	271
IV.3.1. Els traspassos de competències	272
IV.3.2. Interioritats i exterioritats sobre les lleis	275
IV.3.3. Els primers esforços de planificació	281
IV.3.4. Caminant amb els municipis	283
IV.4. L'etapa de dissensió (1988-1999)	289
IV.4.1. El departament de la discòrdia	290
IV.4.2. Un pla desconcertat	300
IV.4.3. La llei del desig... insatisfet	306
IV.4.4. Les llums i ombres dels serveis	313
IV.4.5. La història inacabable dels municipis	322
V. LA IDENTITAT DELS SERVEIS SOCIALS	329
V.1. L'imperi dels sentits	331
V.1.1. Sentits i sensibilitats	332
V.1.2. Els sants innocents	338
V.2. La insostenible lleugeresa de l'ésser	344
V.2.1. El dilema de la universalitat	345
V.2.2. Els drets virtuals	352
V.2.3. Carretera de peatge	359
V.3. Anatomia d'un "sistema"	369
V.3.1. Un model per descobrir	370
V.3.2. Ser o no ser del sistema	376
V.3.3. La lògica de la visibilitat	381
V.4. L'estratègia del cargol	387
V.4.1. La descentralització centralitzada	388
V.4.2. Planificar a contracor	395
V.4.3. Participació dintre d'un ordre	403

V.5.La mà que gronxa el bressol	414
V.5.1. El descobriment de la família	415
V.5.2. Exèrcits de salvació	420
V.5.3. La moda privatitzadora	428
V.5.4. El sector més (des)interessat	440
VI. LA DIMENSIÓ POLÍTICA EN ELS SERVEIS SOCIALS	451
VI.1. El factor humà	453
VI.1.1. L'espectre de "Ladybird, Ladybird"	454
VI.1.2. En el nom del pare	463
VI.1.3. Pare, padrone, polític	471
VI.2. El disputat vot del ciutadà	483
VI.2.1. El pes de la política	484
VI.2.2. Relacions de clientela	489
VI.3. Duel de titans	496
VI.3.1. La guerra parlamentària	497
VI.3.2. L'esperit de les lleis	505
VI.3.3. El llarg viatge ideològic	511
VI.4. La caixa de pandora	517
VI.4.1. L'agenda secreta	518
VI.4.1.1. Forces de pressió	523
VI.4.2. Un lloc en el món	535
VI.4.2.1. La quimera dels diners	539
VI.4.3. Els sants innocents	545
VI.4.3.1. La burocràcia mecànica	550
VI.4.3.2. Divulgació de silenci	553
VII. CONCLUSIONS I PROPOSTES	557
BIBLIOGRAFIA	573
ANNEX I: Evolució del marc legislatiu	603
ANNEX II: Guió temàtic de l'entrevista	611
ANNEX III: Glossari de sigles	623

"L'assistència és una ciència política
que ha de ser curosament estudiada"

(G. Procacci)¹

INTRODUCCIÓ

En aquesta recerca, que presento com a tesi doctoral, he volgut fer una revisió de la construcció del Sistema de serveis socials de Catalunya aprofitant els vint anys de competència autonòmica sobre aquesta matèria. En les planes que segueixen, els serveis socials són considerats com una institució específica de provisió de suports dins el marc dels Estats del benestar; s'ocupen d'atendre determinades necessitats socials, fer de mitjancers en aquells conflictes propis de la mútua integració de la persona i el seu medi i, en general, promoure les persones i els grups socials cap a quotes de convivència i de benestar més adients amb les seves aspiracions i amb els nivells que ha assolit la nostra societat.

Dins del pacte que representa el model d'Estat del benestar, s'admet que els serveis socials representen el *sisè sistema de protecció social*, al costat dels d'educació, salut, habitatge, manteniment dels ingressos i formació per a l'ocupació, formant en el seu conjunt el que es coneix com a polítiques de benestar social. Els serveis socials són, per tant, un servei públic que és responsabilitat dels òrgans polítics i administratius de cada país, d'acord amb el que dictin les seves lleis, tot i que poden ser prestats bé sigui directament per l'administració pública o per mitjà de la col·laboració amb la societat civil i la iniciativa privada.

Fruit de la meua doble vessant de treballador social i antropòleg, em vaig plantejar la possibilitat d'iniciar aquesta línia de recerca que, a diferència del que succeeix en altres països, en l'Estat espanyol resta gairebé inexplorada –tret d'algunes incursions esporàdiques–, o almenys, pràcticament inèdita. En el camp dels serveis socials hi ha estudis que expliquen el seu funcionament i les característiques generals del seu

¹ G. Procacci, *Le gouvernement de la misère*. (Tesi inèdita presentada a la Universitat de París VIII el 1983.) Citat en Álvarez-Uría (1986).

entramat institucional, però són fonamentalment descriptius; les investigacions que cerquen una comprensió dels fenòmens culturals que es generen entorn dels serveis socials també són més aviat escasses, i sobretot, les poques mostres existents tenen un caràcter dispers i no sistemàtic. Vaig creure, per tant, que podia resultar oportú i interessant fer una recerca sobre els serveis socials, però des d'una perspectiva més qualitativa i interpretativa; interessant i oportú per ambdues bandes: per al treball social sens dubte, però també per a l'antropologia. Per al treball social (i per a les altres disciplines i professions que intervenen en el sistema de serveis socials) perquè permet repensar els principals tòpics i les dinàmiques que es generen en el si del sistema, però des d'una òptica no gaire explotada per l'epistemologia disciplinar. I per a l'antropologia perquè aquest treball inicia una branca d'investigació bastant nova (almenys com a objecte específic), que pot resultar molt fecunda sobretot en l'actual conjuntura acadèmica i de recerca, ja que bastants treballadors socials trien l'antropologia per a la continuïtat dels seus estudis i, a més, és un àmbit que incideix directament en el sistema de relacions socials que estudia aquesta ciència.

Tot i la relativa joventut dels serveis socials en l'Estat espanyol, investigar sobre els serveis socials pot tenir també un interès intrínsec per diversos motius; en primer lloc, perquè representa una nova concepció de l'atàvica funció assistencial que està fermament arrelada en la història i mentalitat dels països occidentals; en segon lloc, perquè constitueix un element cabdal de la política social dels moderns Estats del benestar que ara es troben en plena etapa de replantejament, i en tercer lloc, també justifica la seva validesa com a objecte d'estudi la seva relativa (i potser intencionada) opacitat per a la població profana en la matèria, que posa al descobert un panorama de clarobscur respecte a la seva significació cultural i política. Hi ha, per tant, moltes raons que es poden adduir com a justificació, però potser, per tancar el tema, una de les més importants seria reiterar la manca d'una anàlisi etnogràfica i interpretativa que vagi més enllà de la descripció formal del sistema i que posi en primer pla tant els seus trets culturals com les mentalitats que hi interfereixen.

A partir de l'òptica que acabo d'exposar, el que m'interessa estudiar especialment en aquesta tesi es pot resumir en dos aspectes; d'una banda, revisar el procés de construcció i desenvolupament actual del sistema com a complex assistencial, i de l'altra, fer-ho amb una metodologia d'avaluació etnogràfica a partir de la percepció

dels agents implicats en el sector. Tanmateix, l'objecte de recerca l'he circumscrit territorialment a la Comunitat Autònoma de Catalunya, i temporalment al període de 1979 a 1999 que són els primers vint anys en què Catalunya ha disposat de competència exclusiva en matèria de serveis socials².

La primera intenció a la qual em referia es justifica perquè, al meu criteri, el que es necessita primerament és un estudi de caràcter general o, si es vol, introductorí, que aporti el marc global de representació de la solidaritat institucionalitzada; d'això en diem "*sistema*", com a conjunt d'elements i interrelacions que formen un tot organitzat per a una finalitat determinada. Per tant, no incidiré en els diversos sectors en què aquest sistema públic actua ni en les polítiques particulars que genera, sinó en la superestructura que engloba i relaciona tot el conjunt de subsistemes i processos. En aquest sentit, el sistema és l'exponent de la política elaborada per donar cobertura a la quota de protecció social que correspon a aquest sector de l'Estat social i de benestar, i a la vegada aquest Estat obté d'ell la seva quota de legitimitat com a estat providència. Tanmateix, si entenem l'objecte d'estudi com una construcció cultural, és convenient que tinguem en compte la perspectiva dinàmica i interrelacional en què es produeix i es transforma, per tal d'apreciar els canvis i continuïtats que s'hi donen, així com els operadors materials i simbòlics que es posen en joc.

Pel que fa a la segona intenció, és evident que el que pretenc fer és una avaluació dels serveis socials, però, a diferència d'altres que s'han fet amb clau més sociològica o econòmica, en que predominen les dades quantitatives (volum de l'oferta de serveis, quanties aportades per al finançament, etc.), aquesta es basa en la representació dels informants. Com és sabut, les concepcions de la realitat que tenen els subjectes impliquen efectes en el seu comportament i, sovint, conflueixen en un imaginari col·lectiu que explica i a la vegada condiona les instàncies en les quals actuen. La percepció dels actors implicats en els serveis socials també permet confrontar els models de representació cultural que predominen i, conseqüentment,

² Això no treu les puntuals referències a la història immediatament anterior a aquests vint anys que puguin tenir significat com a precedents i que puguin ser necessàries per a una comparació sobre continuïtats en les polítiques. Però en qualsevol cas, la delimitació que cal fer m'aconsella per prudència partir de l'època de la Generalitat pre-estatutària, quan es començaren a rebre les primeres transferències de l'Estat central i s'inicià la construcció del que amb el temps ha esdevingut un sistema autonòmic de serveis socials; i a partir d'aquí resseguir les altres etapes que vénen delimitades per les legislatures i pels canvis interns en el mateix sistema.

la identitat extraoficial de l'aparell estructural. L'avaluació de la política de serveis socials, per tant, es basarà en allò que s'ha esdevingut i en com s'ha produït segons la perspectiva dels actors implicats; no ens ocupem d'analitzar ni el que hagués pogut ser ni els efectes o impactes que no hagin estat considerats pels informadors.

L'aspecte metodològic és essencial en aquesta recerca, i potser va més enllà de la vessant instrumental en tant que, a més d'aportar una perspectiva diferent, tot i que complementària, a les formes usuals d'afrontar l'avaluació en aquest àmbit, estableix un model analític per repensar intersubjectivament els apriorismes que vénen donats pel sistema. Es pot entendre com una avaluació etnogràfica sobre un cas concret: la construcció d'una institució social; i es tracta de reconstruir aquesta mena d'història de vida intangible a partir de les visions i percepcions dels qui n'han estat i en són protagonistes. Per fer-ho he seleccionat dues dimensions (la identitat i la política), i dintre d'elles diverses variables que he considerat rellevants perquè em permeten estructurar l'anàlisi i posar al descobert alguns dels paràmetres subjacents que tenen més pes en la representació del model. Consolidar un enfocament metodològic d'aquesta mena és, sens dubte, una de les aportacions que l'antropologia pot fer als sistemes complexos i que aquesta tesi vol contribuir a introduir.

Donada la naturalesa i estructuració vigent dels serveis socials en l'Estat espanyol, la present recerca es circumscriu al territori i institucions pròpies de la Comunitat Autònoma de Catalunya. Malgrat això, i salvant les lògiques diferències particulars, estic convençut que la recerca pot ser d'utilitat per a altres comunitats de l'Estat espanyol i per aplicar-la a altres sistemes del benestar, no sols pel context semblant de què partim, sinó també pel similar procediment etnogràfic, de deconstrucció i d'interpretació dels paràmetres que interactuen en qualsevol sistema. El patró en què s'emmarquen els respectius sistemes de serveis socials autonòmics és força similar i, per tant, és lògic pensar que tant les connotacions culturals com la seva imbricació política poden tenir molts punts en comú amb els resultats que s'estudien aquí. La perspectiva qualitativa, la metodologia i els procediments emprats poden ser, tanmateix, en bona part utilitzables per avaluar altres realitats amb característiques de partida semblants i amb similars nivells de complexitat.

Els serveis socials són un camp d'intervenció relativament recent en el nostre país, almenys en la seva versió moderna que és la que aquí interessa, i quan els convertim en objecte d'estudi es caracteritzen per suscitar una certa perplexitat i ambivalència; perplexitat perquè, d'alguna manera, són els grans desconeguts entre el conjunt de serveis públics del benestar, i ambivalència per la càrrega d'estereotips que suporten tot i la funció social que realitzen. En aquesta tesi he cregut convenient contrarestar aquest presumible desconeixement amb una exposició general, tot i que limitada, de l'objecte d'estudi; la revisió de l'estat de la qüestió que és preceptiva en qualsevol treball científic d'aquesta mena calia que fos prou completa per situar el lector no expert i, alhora, prou sintètica per no superar una extensió raonable. Així mateix, he considerat que a causa de l'amplitud i naturalesa del tema de recerca, era pertinent que en el marc teòric tractés de repassar la major part de les perspectives amb què està connectat i que he tingut en compte en el disseny de la investigació.

L'ambivalència, en canvi, l'he arrossegada durant tot el temps de "gestació", perquè d'alguna manera és consubstancial amb el mateix tema. Per això, també pot ser que sigui aquesta la impressió que la lectura transmeti i que espero que se sàpiga comprendre. No he obviat intencionalment cap material pel fet que la interpretació que es fes dels serveis socials pogués ser entesa com a recriminadora de la seva funció social o de les seves pràctiques concretes; tampoc al contrari. He intentat buscar fonts solvents per sobre de tot, sempre que aportessin continguts substantius i no mera retòrica buida. Això no treu que prengui posició quan no estigui d'acord sobre algun aspecte. Però, si algun cop no he deixat prou clara la meua posició valorativa, és perquè m'he vist obligat a assumir la validesa de la contradicció, els claroscurs de la mateixa realitat. Passa el mateix amb el paper de les institucions: totes tenen igualment vicis i virtuts, al marge del color polític; si de cas aquests seran proporcionals al seu grau de responsabilitat en el sistema que és el que vull analitzar. Per això, també dels resultats es pot deduir aquesta doble tendència, perquè a la fi el propòsit no és ni condemnar ni redimir res; tan sols és mostrar una realitat polièdrica que, segons com es miri, ens repugna i, segons com, ens captiva.

Aquesta és la sensació (dolorosa i engrescadora) que m'ha suposat passar per l'experiència d'investigar primer, i redactar després, un àmbit com els serveis socials. Cal recordar el que deia al principi, que en l'elecció d'aquest tema, com passa molt

sovint, hi ha una motivació personal derivada de la formació originària prèvia a la formació antropològica. Però no és sols això, és molt més. Hi ha també una pràctica professional com a treballador social durant més de dotze anys en diversos sectors i serveis de serveis socials, i un exercici ininterromput de docència de la matèria de gairebé vint anys. En vista d'aquestes dades biogràfiques espero que sigui més fàcil entendre les sensacions a què em referia més amunt i l'orientació que he donat al treball. En el cos del primer capítol tractaré més acadèmicament el que suposa fer una antropologia "*implicada*", però l'actitud i la mentalitat amb què l'afronto mereixen que la introduueixi ja des d'ara.

Amb la trajectòria que he esbossat suara, no resultarà difícil d'entendre que els serveis socials siguin un tema que "*he viscut*", i no sols que "*he estudiat*" o del que m'he informat a bastament. Vull dir amb això que es pot tenir un coneixement diferent de les coses segons l'experiència que en tenim i segons el que han significat per a cadascú, i en el meu cas, els serveis socials han significat fins ara la meua identitat professional. Si es diu que la professió infringeix caràcter, que som en bona part allò que fem, doncs jo he d'admetre que em defineixo com a treballador social, i que la meua trajectòria com a tal l'he desenvolupada en el camp dels serveis socials. Viure els serveis socials vol dir adquirir-ne un coneixement pràctic abans que teòric, i també patir-los abans de trobar els arguments explicatius de per què passen certes coses. L'antropologia m'ha ajudat a comprendre'ls millor, a mirar-los amb uns altres ulls i a poder fer-ne una anàlisi com la que aquí pretenc fer; però l'antropologia és la segona disciplina, la que ha cobert el buit de formació que no em permetia la primera. El futur no el sap ningú, però la voluntat és no abandonar la disciplina més feble per la més forta, i a canvi, fer créixer si és possible la primera amb allò que pot aportar la segona.

La vivència dels serveis socials des de dins del mateix sistema també vol dir que aquest és un àmbit que he "*pensat*" a bastament, fins i tot sense adonar-me'n moltes vegades; potser no amb la profunditat amb que després ho he fet des de la perspectiva que m'ha donat l'antropologia, però precisament aquesta es fonamenta sobre una base ja pensada, sobre "coses dites" moltes vegades amb els companys i que ara puc reformular des d'un prisma més distant, més panoràmic. A més, la docència de la matèria m'ha significat, com es pot comprendre, un exercici continuat

d'exegesi, d'elaboració i d'explicació, més o menys racional, d'una realitat que, a vegades, no ho sembla tant. La preparació de la tesi m'ha fet adonar que molts aspectes estaven pensats amb anterioritat, i alguns fins i tot escrits; que l'esforç d'ara havia de ser repensar-los d'una forma més desapassionada però sense renunciar a les pistes que proporcionen les intuïcions, i transformar el coneixement que la teoria sociològica qualifica de "vulgar" en coneixement "científic" per mitjà de confrontar-les amb les intuïcions dels informadors.

La convivència amb els serveis socials significa, també, que s'ha generat un corrent de sentiment que tant pot caure en l'*afecte* com en l'*aflicció*, però que en qualsevol cas suposa una certa complicitat. Això és quelcom més que dir que m'interessa intel·lectualment el tema, que em motiva conèixer i descobrir els seus amagatalls o que opto per especialitzar-me en ell, que és el que sovint passa amb els temes de les tesis. En el meu cas hi ha una actitud de proximitat amb l'objecte d'estudi que em porta a tractar-lo amb una especial consideració, com correspon a quelcom que ens afecta directament, que ens provoca vergonya i ràbia quan és humiliat i del qual ens sentim cofois quan és enaltit. No es pot dir que la seva sort em deixi indiferent, i suposo que precisament per això l'he triat per estudiar-lo, per saber més d'ell, amb les seves virtuts i els seus defectes. Segurament és també per això que al llarg de la recerca, malgrat aplicar tot l'arsenal analític que tenia a l'abast per desmuntar els seus tòpics, per evidenciar les mesquineses i per denunciar les perversions, no he deixat d'apreciar-lo i he procurat en tot moment tractar-lo amb estimació. Els serveis socials són un objecte susceptible de ser estudiat per qualsevol persona, però per la gent que d'alguna manera en formem part és com treballar sobre part de la nostra història, de la nostra identitat, remoure les expectatives i les decepcions amb les quals ens sentim compromesos encara que no vulguem ser-ne còmplices.

Finalment, el resultat que es pugui obtenir d'aquest procés interpretatiu que ara inicio té una decidida voluntat de *construir* i no de destruir. És evident que no pot ser d'una altra manera, però m'interessa ressaltar-ho especialment: la perspectiva amb que em submergeixo en l'àmbit d'estudi és que el producte que s'aconsegueixi pugui fer créixer el sector, bé perquè només faci reflexionar els qui en tenim més o menys grau de responsabilitat o bé, i tant de bo fos així, perquè provoqui canvis efectius en el futur. Sigui com vulgui, i aquest és un altre signe de la meva implicació, posar els

dits en les nafres no té una intencionalitat morbosa ni masoquista, com no la té el facultatiu que treu teixit d'un melanoma per fer una biòpsia. I entenc que voler que els serveis socials creixin i millorin com a instrument per fer una societat més justa és del tot compatible amb denunciar els seus possibles defectes o errors que en el trajecte es puguin descobrir. Penso que aquesta actitud no té res de contradictòria; ho pensava quan vaig decidir iniciar la investigació i ara, després d'haver vist que aquesta era també l'actitud dels meus informadors, encara n'estic més convençut, perquè he captat com a ells/elles també els dolien sovint les paraules que pronunciaven amb un rictus de vergonya aliena, però així i tot no les silenciaven.

Per tot això, quan reflexionant amb el director de tesi em digué que el que feia era una etnografia "implicada", vaig reconèixer que era cert, i que calia explicar-ho amb una certa amplitud per no provocar equívocs. Sé també els condicionaments que això suposa, el risc de perdre perspectiva analítica, el perill per a l'objectivitat de la recerca, la contaminació de paràsits extracientífics, etc. Tot això ho analitzo en el curs de la monografia, com també l'altra part, és a dir, els avantatges del coneixement previ del camp en el qual em poso, d'haver viscut el seu naixement i la seva curta història, de saber quins són els seus intèrprets més significatius.

Amb aquest bagatge, que particularment considero prou adient, emprenc la narració del que ha donat de si el procés de recerca. Espero que l'excitació que s'experimenta quan hom té tantes coses a explicar es pugui contagiar a qui les llegeixi fins al punt de produir-li la suficient curiositat per seguir-nos en el relat.

AGRAÏMENTS

Ben mirat, fer una tesi no deixa de ser un treball en equip. Les lectures, entrevistes i la mateixa redacció les fa l'autor, però en tot el procés apareixen una bona munió de persones que, d'una manera o altra, contribueixen que el projecte arribi a bon port. Algunes tenen una presència directa en el procés, altres es resignen amb la teva absència o et cobreixen les espatlles i no per això deixen de donar-te suport.

En la realització d'aquesta tesi he comptat, sortosament, amb l'inestimable suport d'un bon grapat de persones dels dos tipus, a les quals agraeixo sincerament la seva col·laboració i comprensió. Els recordatoris que segueixen són només una part del que caldria mencionar.

Agraeixo a totes les persones entrevistades que, molt amablement, es prestessin a dedicar-me el seu temps i consentissin a donar les seves opinions sense reserves, perquè sense la seva predisposició i el seu extraordinari interès la recerca no hauria estat possible. No és un agraïment retòric sinó molt sincer per a cadascuna de les persones a qui reconec l'esforç que significa sotmetre's a un interrogatori de "tercer grau" com aquest.

Agraeixo als companys de treball, professors, d'administració i de la biblioteca, de l'Escola Universitària de Treball Social Creu Roja de Lleida que m'hagin demostrat el seu interès i la seva disposició a fer-me més fàcil el tràngol. Especialment vull destacar el Joan Pallarés que, a més d'orientar-me en moltes qüestions, s'ha llegit minuciosament els esborranys i m'ha fet valuosos suggeriments; la Pilar Quejido que, a més de llegir part del text, m'ha tramès ànims, il·lusió i m'ha proveït d'energia extra en els moments de defalliment; i l'Enric Dolcet que ha vetllat sempre que l'he requerit perquè la informàtica no em deixés "penjat".

Agraeixo a la Sílvia, la Iolanda, la Laura i l'Amèlia la seva col·laboració en els treballs de transcripció de les entrevistes, sense els quals tot hauria anat molt més lent i

hauria estat més feixuc encara; i a la Lourdes l'interès que s'ha pres no sols en la correcció lingüística del text sinó també en el meu aprenentatge de l'art d'escriure. He de dir, però, que els defectes del discurs i els errors que finalment s'hagin pogut cometre són atribuïbles exclusivament a la meva responsabilitat.

A en Josep M. Comelles, director d'aquesta tesi, li dec i agraeixo que confiés en mi des del començament, acceptés de dirigir-me i em prestés el seu assessorament i suport al llarg del procés. Sempre he pensat que ell valora gairebé més que no pas jo mateix les aportacions que aquest treball pugui suposar.

Aquesta recerca ha comptat amb una beca de col·laboració de la Fundació Jaume Bofill per a l'any 2001, a la qual dec el reconeixement que em van fer, a més de permetre'm afrontar part dels costos que comporta, i especialment agraeixo al seu director, Jordi Sánchez, que ha estat el referent per a la recerca i m'ha fet veure l'interès que pot tenir.

També dec un reconeixement als alumnes i als col·legues treballadors/es socials dels qui he après a estimar aquesta professió, als companys amb qui he compartit treball en els serveis socials o docència en les escoles de treball social de l'ICESB i de la Universitat de Barcelona, especialment al Josep Canals per les seves orientacions a l'inici de la recerca i també a la Joana que m'ha aportat reflexions sempre substancioses.

I finalment, també he d'agrair als meus pares tot el que m'han transmès al llarg dels anys i la seva comprensió sense límits; a la Montse la seva generosa proximitat i predisposició, així com a la resta de la família el seu interès.

Primera part: Marc Teòric

CAPÍTOL PRIMER

EL CONTEXT DE L'ANÀLISI

La finalitat d'aquest primer capítol és delimitar el context en el qual emmarquem la investigació i fer una revisió selectiva dels temes que ens han servit com a referents en el present treball. Els temes o dimensions que hem escollit són aquells que presenten una major correspondència amb el nostre objecte d'estudi, sense haver intentat esgotar totes les vessants i enfocaments possibles. Per això, ens basem en una dotzena de textos bàsics¹, de diferents ciències socials, a més d'articles i altres obres complementàries que coadjuven a establir el debat sobre les quatre fites de l'itinerari que ens hem marcat.

La delimitació contextual que ens permet situar el complex assistencial dels serveis socials l'entendem circumscriu a quatre paràmetres: la disciplina antropològica, el procés històric de construcció de l'espai social, el debat sobre la intervenció de l'estat en la política social, i les polítiques públiques en el marc de l'organització administrativa. En el primer apartat justifiquem per què fem una antropologia dels serveis socials i la conveniència d'encetar aquesta línia d'investigació a partir d'una metodologia etnogràfica que pugui servir de model a d'altres recerques i treballs. En el segon apartat canviem de prisma i fem un recorregut per l'evolució de la protecció social, dins de la qual considerem que s'inscriuen els serveis socials, amb especial referència als episodis que han conformat la mentalitat de l'assistència o acció social. El tercer apartat és una continuïtat de l'anterior però, en aquest cas, abordem la transformació progressiva del sector públic, en el qual s'inscriuen els serveis socials actuals, que dóna lloc a l'Estat del benestar, la seva crisi i, més recentment, el pas a un pluralisme dels agents interventors. En el darrer apartat revisem el concepte de política social com a part de les polítiques públiques i les aportacions teòriques sobre l'anàlisi d'aquestes (*policy analysis*) en quant representen un instrument per interpretar el procés d'elaboració i posada en pràctica de les polítiques en el marc de les organitzacions de l'Administració pública; pel que fa a aquestes, fem especial referència al nostre context diferencial d'Espanya i Catalunya.

¹ S'han preferit, sempre que ha estat possible, obres d'autors espanyols ja que la seva aportació s'aproxima més al nostre context de recerca, o bé traduccions d'autors estrangers perquè el fet que hagin estat traduïts ja atorga a les seves obres un reconeixement de qualitat.

1.1. Per una antropologia dels serveis socials

És evident el pes que encara tenen actualment en la ciència antropològica els continguts tradicionals que la varen configurar i que li van atorgar un lloc en el context de les ciències socials noucentistes². Luque (1996) afirma que "l'antropologia segueix mostrant les petjades d'un passat de dedicació a l'exòtic, al que és de fora, a allò singular que encaixa malament amb el que és quotidià i anodí en les rutines burocràtiques, amb la despersonalització d'una cadena de muntatge o amb l'aridesa de la memòria anual d'un exercici bancari. Sembla com si aquestes i altres coses semblants tinguessin poc a veure amb els interessos convencionals dels antropòlegs, almenys amb els que donaren un segell distintiu a la disciplina durant moltes dècades"³ (Luque, 1996:104). En conseqüència, amb aquesta tendència pot resultar estrany l'interès per abordar des d'aquesta ciència qüestions més properes a les preocupacions contemporànies i als fenòmens i institucions que són característics del món d'avui, com és el cas dels serveis socials.

Val a dir, però, que, encara que segueixi predominant en la literatura antropològica l'atracció per l'exotisme més que pel que és quotidià, la tendència a la llunyania en lloc de la tendència a la proximitat, la mirada sobre l'altre "diferent" en detriment de "l'igual" o del "nosaltres", també és cert que comença a haver-hi signes evidents que aquesta tendència ha arribat a un cert punt d'inflexió, i cada vegada més apareixen estudis que demostren una major preocupació pels fenòmens propers i per les institucions de la societat actual sense massa connotacions d'excepcionalitat⁴. Però així i tot, és simptomàtic que no fa gaires anys encara fos motiu de reflexió entre la

² Em refereixo no tant a les recerques que s'efectuen, que en el cas de l'antropologia hispana des de sempre han estat més dedicades al propi context a causa de les especials circumstàncies que han limitat la sortida a l'exterior (Luque, 1991), sinó sobretot a l'antropologia dins de l'acadèmia.

³ Les cites literals agafades d'obres escrites en idiomes diferents al català han estat traduïdes per l'autor del present treball per tal d'unificar el text i facilitar-ne la lectura.

⁴ Sense voler ser exhaustius, en els darrers anys els antropòlegs espanyols han publicat monografies sobre temes tan "normalitzats" com, per exemple, les cultures juvenils (Feixa, 1993), l'organització industrial (Roca, 1998), el turisme (Santana, 1997), el sistema sanitari (Uribe, 1996) o el servei militar (Anta, 1990).

comunitat científica la influència que tenia la major o menor distància cultural de l'antropòleg respecte al seu objecte d'estudi (Cátedra, 1991).

Un dels problemes que ha tingut l'antropologia hispana consisteix a haver pres massa al peu de la lletra que la seva missió era l'estudi de l'altre, i, quan per raons de manca de mitjans la realitat estudiada era més pròxima (especialment en zones rurals), l'interès derivava cap a desmarcar-se de les altres disciplines (sociologia, geografia humana, etc.) que coincideixen en l'espai social. Fins i tot en èpoques més recents, quan l'Estat de les autonomies comportà un gir cap als estudis sobre les identitats diferents dels pobles d'Espanya, aquest intent de cercar "un espai en el món" va suposar deixar de banda el que era més pròxim en distància i mistificar aquells aspectes que menys tenien a veure amb la tradició cultural de l'investigador, és a dir, el que Luque denominava una "*delectació morosa en allò tradicional*" (Luque, 1991:75). El temor de l'autor és que, si no s'ha intentat el descobriment d'aquest altre, "és perquè està massa pròxim a nosaltres o perquè som nosaltres mateixos en les nostres rutines més trivials i quotidianes" (1991:77).

Encara hi ha una altra possibilitat de distanciar-nos de l'objecte, com posa de manifest García García (1991) quan afirma que "amb molt poques excepcions els treballs dels antropòlegs espanyols comparteixen certa tendència a fixar-se en el que, d'una o altra forma, podríem dir '*marginalitat*'" (1991:111); i no solament inclou els temes clàssics: els immigrants, els vells, els presos, etc., sinó que, fora d'aquests àmbits, els temes també indiquen una certa selecció sota el prisma de la marginalitat: religiositat popular, medicina popular o narrativa popular s'oposarien als components oficials de les mateixes matèries. Des d'aquesta perspectiva es podria interpretar que, en el fons, es tracta només d'un canvi d'escenari, de forma que l'antropologia, quan presta atenció a qualsevol estil de vida o producció social, el que fa és "exotitzar" allò que és familiar, adoptar una distància metodològica per pensar d'una forma diferent allò que és pròxim, i així "la seva estranyesa acabada d'adquirir pot possibilitar un pensament fresc i incisiu" (Hannerz, 1993:18). Per tant, caldria concloure que importa menys la distància cultural que existeixi entre l'antropòleg i el seu objecte que la distància científica que pren l'investigador, sobretot si el que es postula és explicar conductes i a partir d'elles elaborar teories interpretatives.

1.1.1. Una avaluació etnogràfica dels serveis socials

En aquest treball sobre els serveis socials es vol superar les rèmores atàviques, i no sols perquè ens referim a nosaltres com a societat, sinó perquè a més es tracta d'un àmbit de plena actualitat, ja que té una creixent incidència en l'organització social i es presenta com un exponent rellevant en tots els plantejaments polítics. L'enfocament "macroscòpic" amb què s'aborda aquest camp l'allunya de la tradició d'estudiar algun grup social amb carències o problemes específics, i l'associa amb un sentit estructural en tant que representa un conjunt organitzat de respostes públiques. Ens situem, per tant, en un context institucional "normalitzat", eminentment polític, i de naturalesa relativament complexa, en el qual s'organitzen tècnicament les intervencions sobre determinades situacions que són prèviament i socialment definides com a mereixedores d'un esforç solidari de la comunitat.

Entenem que, així com hi ha estudis etnogràfics sobre l'evolució d'una determinada comunitat, sobre la identitat social dels individus i dels grups, sobre les peculiaritats de l'exercici del poder públic, o bé sobre les pautes culturals amb què s'organitzen les pràctiques de les organitzacions socials, és també possible plantejar una investigació sobre els serveis socials que consideri al mateix temps totes quatre dimensions: la identitat d'una institució social destinada a la funció de protecció, el procés de construcció en el transcurs del temps de l'aparell assistencial, el paper del poder polític en la gestió de l'àmbit i, com a fil conductor i estructurador, el sistema de representacions culturals propi del conjunt d'agències i d'actors interventors. Aquest conjunt de categories dóna lloc a la construcció d'un objecte social que pot ser també objecte d'anàlisi, el qual podem convenir a denominar *sistema*, i que, sota aquesta locució o qualsevol altra d'igual significat, trobem exemplificat en molts altres constructes i aparells estructurals de les nostres societats modernes.

L'objecte a investigar suara perfilat connecta substantivament amb el concepte foucaultià, que també desenvolupa Comelles (1997) referit a l'àmbit de la salut, que

és el "*complex assistencial*". El complex assistencial es defineix com "la malla hipotètica global de recursos que no és necessàriament visible en el seu conjunt, per la seva extrema diversitat cultural, però que sí pot ésser construïda a partir de la investigació de camp sobre processos assistencials particulars, puix que només es visualitza quan s'activa a l'entorn d'un procés assistencial concret o a partir d'una etnografia densa en un món local" (1997:33). Dins el complex assistencial s'inclouen, d'una banda, els "*processos assistencials*" que construeixen els individus sobre la base de la combinació particular (*bricoler*) de representacions i recursos disperss, i de l'altra, els "*dispositius assistencials*" disponibles, estructurats entorn de rols diferenciats o de desplegaments institucionals, és a dir, des de pràctiques d'autocura i ajut mutu fins a institucions formals. Queda clar que el complex assistencial no es limita als dispositius assistencials, però aquí ens interessen sobretot aquests últims, i especialment, la vessant que correspon a les institucions formals i a la seva incidència en la resta del complex del qual formen part.

En l'atenció i l'assistència personal es dona una tensió entre naturalesa i societat, entre biologia i cultura (Comas i Roca, 1996) que avui dia es manifesta en el balanç entre família i Estat del benestar com a institucions subministradores d'assistència. En els darrers anys ha canviat força el significat de tenir cura tant en els processos de salut-malaltia com en els d'autonomia-dependència, com a conseqüència dels canvis demogràfics i culturals experimentats en l'àmbit familiar, especialment el que ha comportat la incorporació de la dona a la formació i al mercat de treball. Tot i que no es pot dir que s'hagi produït una ruptura, sí que la tensió entre família i institucions del benestar s'aguditza cada dia més arran de la menor disponibilitat de les famílies i la consegüent translació de la responsabilitat a l'àmbit social. En les relacions que s'estableixen entre ambdues dimensions, la família representa el marc "natural" al qual correspondria la cura i l'atenció, com una obligació moral ineludible que deriva dels models de procreació i de parentiu, mentre que l'assistència de les institucions socials especialitzades representa el pacte social definit en el model d'estat, i per tant, és fruit d'uns vincles establerts pel contracte simbòlic que atorga drets i obligacions socials. Aquesta doble concepció és també "producte del sistema de significats a través del qual representem les relacions socials, és, doncs, quelcom cultural" (1996:61).

La representació social sobre els diferents dispositius institucionals d'assistència i atenció no és, ni de bon tros, estàtica i homogènia. Els canvis socials i personals modifiquen el sistema de significats dels individus, que projecten les expectatives i les incerteses respecte a les pràctiques assistencials que són acceptades en cada moment concret. En aquest sentit, es demostra empíricament que està canviant la concepció sobre la professionalització de l'assistència, i que l'àmbit biològic està desterrant molts prejudicis fins al punt que és un dels que més promouen l'extensió dels sistemes. Tanmateix, però, la percepció sobre els dispositius no és homogènia, i, mentre alguns s'identifiquen més clarament com a delegables (la cura dels malalts, la socialització dels nadons), altres es troben amb més objeccions (l'assistència a les persones grans). No és el moment ara d'entrar en aquest debat, però deixem apuntat que el comportament de l'estat assistencial no és en absolut aliè a l'existència d'aquesta divergència de mentalitats.

Altrament, la tensió entre l'àmbit domèstic i el de les organitzacions especialitzades es manifesta també en el debat actual sobre la conveniència de redimensionar l'Estat del benestar amb el concurs de la "societat del benestar". Es tractaria de "retornar als grups primaris les responsabilitats assistencials que no requereixin l'ús de recursos especialitzats i que han estat assumides per certes institucions a mesura que s'ha desenvolupat el sistema públic" (Canals, 1996:43). Dit d'una altra manera, i aplicant a l'àmbit que ens ocupa els conceptes antropològics estudiats per Mauss, Polanyi o Sahlins, es tractaria de rebaixar el perfil redistributiu de l'estat i revitalitzar les formes de reciprocitat entre els parents i les associacions d'ajuda mútua de la comunitat. La pèrdua dels vincles de sociabilitat i la tendència a la individualització és un fenomen que molts autors (per exemple Castel, Rossanvallon o Ewald) atribueixen a l'aparició de la seguretat social, que va possibilitar que l'assumpció dels riscos que comportava la privació d'ingressos pel treball fos assumida per l'estat. Conseqüentment, l'individu protegit depengué menys de la solidaritat, i també contribuí menys a preservar la integració dels membres de la comunitat. El sistema capitalista no ha fet més que reforçar aquesta tendència, ja que "exclou de la producció milers d'individus, la supervivència dels quals depèn aleshores de l'ajuda de l'estat o de la generositat de particulars i, per tant, d'una economia de redistribució administrada per l'estat, o d'una economia del do administrada per particulars" (Godelier, 1998:291).

El dilema que això planteja té una vessant tècnica i una altra d'estructural. La tècnica considera la importància de mantenir les persones susceptibles d'assistència integrades en l'ambient familiar i en el seu medi social, com a requisit per a una millor qualitat de vida, sempre que es pugui assegurar la qualitat de l'atenció, qualitat que, com hem vist, les famílies cada vegada estan en menor disposició de proporcionar i no per causes morals com a vegades es prefén fer creure (veure Canals, 1996:47). La vessant estructural té a veure amb la insuficiència d'alguns sectors de les xarxes assistencials per adequar-se a les noves demandes, conferint, al mateix temps, la garantia de suficiència i qualitat de l'atenció que l'àmbit familiar exigeix per confiar-li els seus membres. Aquí és on entren en escena les estratègies per complementar l'àmbit públic amb el privat i altres formes d'atenció subsidiària, la qual cosa significa trencar la tendència asseguradora i redistributiva de l'estat i passar a un sistema de comprovació de la necessitat com fa la beneficència, o bé directament de mercat.

Ara bé, els serveis socials com a complex assistencial no són solament els dispositius destinats a l'assistència de persones dependents, ni tan sols els que tracten de procurar ingressos per als empobrits i d'integrar els exclosos o marginats. Aquesta és una reducció que tendeix a reproduir en els actuals serveis socials les mateixes característiques que tenia la beneficència liberal, encara que en ocasions les seves pràctiques donin motius per a l'assimilació. Igual que la sanitat no és solament una institució per evitar i tractar la malaltia sinó per produir salut, els serveis socials també reivindiquen una positivació de la seva funció social, tot i que amb menor èxit que els altres sistemes⁵. Darrere dels termes "educació" o "salut" es substantivitza un model cultural i social de viure, que implica un reconeixement de participació en el nivell de vida d'una societat (Uribe, 1996:81), encara que siguin concepcions mediatitzades per la ideologia dominant i serveixin d'instruments de control. La missió dels serveis socials, en canvi, s'identifica per un significat negatiu que subratlla unes desigualtats no naturals sinó voluntàries, o unes deficiències menys reversibles, la qual cosa té conseqüències contraproductives per a la seva identitat i estatus entre el conjunt de les polítiques socials.

⁵ És curiós com no s'ha consolidat cap concepte amb connotacions no estigmatitzants per definir l'objecte dels serveis socials; els intents de superació d'aquest llast atribuint-se la producció de "benestar social" o "qualitat de vida" no es poden mantenir per massa generals i només serveixen a títol referencial.

Els serveis socials, a més de ser un entramat de recursos, suposen també un flux de processos assistencials de naturalesa molt diversa, però que en definitiva poden ser entesos com les pràctiques observables que s'apliquen sobre una persona o grup social categoritzat socialment com a assistible. Aquest conjunt d'actuacions és fruit, a la vegada, de l'aplicació tècnica de percepcions avaluatòries i de representacions de la realitat. Els processos assistencials de l'entramat institucional són els dominis dels professionals que aporten els seus repertoris disciplinars i la sistematització del que es considera "bona pràctica". Els requeriments del sistema no anul·len les representacions disciplinars tècniques, sinó que s'hi superposen en una sort de sincretisme interprofessional no sempre ben resolt. Les imatges culturals reificades, com passa amb la utopia comunitària o els subjectes destinataris de la intervenció⁶, alimenten el camp dels serveis socials de mites i contrasentits, amb els quals han de bregar, des d'una perspectiva pragmàtica (entre la justícia i el control), els agents d'intervenció social per oferir als seus clients "el mateix tipus de serveis, facilitats i contactes que la classe mitjana dona per garantits" (Cohen, 1988:373).

La divisió i l'especialització del treball han portat a una profunda transformació de la pràctica i a una certa dissolució del compromís ideològic del professional, amb la corresponent renúncia a una intervenció més política⁷. Es reconeix que la professió del treball social ha fet una notable aportació teòrica i pràctica a l'establiment i al progrés d'uns serveis socials més oberts, però això no impedeix reconèixer també els seus límits i les dificultats que es produeixen entre el nivell polític i administratiu, d'una banda, i l'operatiu, de l'altra, com a conseqüència de la naturalesa diferent dels seus processos de treball (De la Red, 1992:90). La mateixa naturalesa de la branca dels serveis, i especialment dels serveis d'atenció a les persones entre els quals es compten els serveis socials, fa que l'element humà prestador sigui clau en la interrelació entre l'usuari-client-ciutadà i els beneficis del sistema; realitza, doncs, una funció medidora entre el context i el mateix sistema, amb la consegüent conflictivitat que això suposa (Sarasa, 1995).

⁶ Veure, entre d'altres, Canals (1991) i (1997); Barbero (1996) i (1997); Malagon (1992); Cohen (1988).

⁷ En aquest sentit, S. Cohen (1988:343) conta una paràbola molt il·lustrativa de Saul Alinsky sobre si convé salvar els individus que s'estan ofegant o descobrir qui és l'impresentable que els està tirant al riu.

En les societats avançades s'han anat produint processos de professionalització que impliquen una competència pel monopoli sobre determinades àrees del saber i de la pràctica. En els serveis socials s'ha donat igualment aquest fenomen que, tot i que no ha estat encara a bastament analitzat, es pot aventurar que s'ha resolt, més o menys satisfactòriament, a partir d'ajustaments negociats en escenaris particulars, però no quant a estatuts professionals. Tanmateix, el model d'intervenció social és similar per a qualsevol perfil professional en l'àmbit de l'assistència i d'ell es deriva l'hegemonia de la posició del professional que compta amb unes característiques que el fan altament influent en tot el procés assistencial, des de la definició del problema fins al disseny de les pràctiques terapèutiques (Comelles, 1996:177).

Els estudis sobre els treballadors socials realitzats a l'Estat són de caire eminentment sociològic⁸, centrats a extreure un perfil bàsic del col·lectiu, a partir de les dades demogràfiques, la seva ubicació professional, la formació assolida, les condicions de treball i, complementàriament, la seva imatge de la professió. Aquests estudis no entren normalment en una anàlisi profunda de les pràctiques ni en les opcions metodològiques, i encara menys en la valoració i les expectatives sobre el conjunt del complex assistencial en què exerceixen els professionals. Així i tot, es pot constatar l'evolució d'una sèrie de trets entre els estudis més antics i els actuals (motivació religiosa *versus* altruisme, treball en associacions *versus* sector públic, etc.) que resulten significatius per entendre la cultura corporativa i els canvis experimentats en la inserció laboral dels professionals. Un altre dèficit no menys important en la recerca professional és l'avaluació de les pràctiques desenvolupades; els abordatges professionals, a diferència de les anàlisis crítiques, no afronten l'explicació de la distància que separa els projectes ideològics de la disciplina i el seu desplegament en forma de pràctiques professionals (Comelles, 1996:175).

Igual que l'antropologia no s'ha interessat fins ara per estudiar els serveis socials, cal dir que tampoc el treball social no ha cultivat gaire les aportacions antropològiques per enriquir la seva pràctica. Però, "tot i que l'encontre entre treball social i antropologia hagi tardat a produir-se, tots dos camps tenen per davant qüestions comunes que poden suscitar fructífers intercanvis" (Canals, 1999:152); les dues

⁸ Estruch i Güell (1976), Llovet i Usieto (1990), Col·legi Oficial de Catalunya (1997) i també Riera (1998), que analitza i compara tres professions vinculades a la intervenció social.

disciplines tenen trajectòries semblants i comparteixen un bon grapat de coses, des de bona part del seu bagatge epistemològic, passant pels col·lectius i fenòmens objecte d'estudi, fins a la metodologia i les tècniques que utilitzen. L'existència d'altres enfocaments disciplinaris permet una visió més interdisciplinària i holística que és un tret que, des de sempre, ha assumit com a propi el treball social. "Totes les ciències socials són importants per al professional del treball social de qualsevol tipus⁹. La seva preparació en elles l'ajudarà a buscar camins més segurs de comprensió de la realitat en la qual es mou, però, a més, és el que li permetrà prendre part activa i fonamental en un equip interdisciplinari" (San Román, 1996:415).

Pel que fa a la perspectiva metodològica amb què s'aborda l'objecte anteriorment comentat, podem considerar que aquest estudi és una avaluació etnogràfica. És una avaluació en sentit qualitatiu i no normatiu del terme, perquè revisa els components del sistema a partir d'un procés sistemàtic de disgregació i d'interrelació de variables que vénen donades per la pròpia configuració oficial del model, i no pretén aventurar projeccions sobre realitzacions hipotètiques sinó sobre el comportament expressat i, si de cas, confrontar-lo amb l'apreciat pels informants¹⁰. I l'avaluació és etnogràfica perquè, d'una banda, sorgeix de la realització d'un treball de camp (tot i que en la mateixa societat de l'autor) per copsar la percepció dels informadors involucrats, i de l'altra, perquè utilitza l'orientació interrelacional i holística per a l'estudi del cas a través del qual es poden induir explicacions plausibles de les seves pautes culturals. Segons Geertz, "en antropologia social el que fan els qui la practiquen és etnografia", i el que defineix l'etnografia, segueix dient, no són tant les tècniques i procediments com "cert tipus d'esforç intel·lectual: una especulació elaborada en termes de – emprant el concepte de Gilbert Ryle- 'descripció densa'" (Geertz, 1990:21).

L'enfocament etnogràfic com a metodologia de recerca ens permet superar la inèrcia descriptiva a la qual ens hem referit; és un tractament inèdit en serveis socials, i és la perspectiva d'anàlisi que pot oferir-nos més possibilitats per descobrir els aspectes subjacents de significació que es pretenen obtenir. Això no significa que renunciem a les aportacions de les altres ciències socials que poden coadjuvar a una comprensió

⁹ L'autora es refereix al treball social en un sentit ampli que inclou la infermeria, el magisteri, l'assistència social, etc.

¹⁰ Sobre el tema d'avaluació en serveis socials, veure Gómez Serra (2000).

més interdisciplinària de l'objecte d'estudi, ans al contrari, tractem d'integrar-les tant en el marc teòric com en la interpretació, especialment les que s'ocupen pròpiament de les àrees concurrents amb el nostre disseny: sociologia, política i dret. Estem d'acord que "la fragmentació de les ciències socials ha tingut conseqüències gravíssimes en la consecució del seu objecte: donar explicacions a problemes sobre la humanitat. Podem desintegrar el nostre objecte d'estudi en parcel·les perquè així sigui assequible a la nostra comprensió. El que no podem fer és creure després que la naturalesa del nostre objecte d'estudi és desintegrada" (San Roman, 1996:408).

Per Geertz (1990), la descripció etnogràfica presenta quatre trets característics: és interpretativa, el que interpreta és el flux del discurs social, la interpretació consisteix a tractar de rescatar el que s'ha dit en el discurs i fixar-ho en termes susceptibles de consulta i, finalment, és microscòpica (1990:32). Dit d'una forma més col·loquial, això significa: primer, que el treball científic de l'antropòleg consisteix a buscar significacions plausibles per a l'acció social més que buscar lleis validables; segon, que les troba a partir dels relats dels propis protagonistes, des de la perspectiva "èmic"; tercer, que amb els relats i les interpretacions l'etnògraf redacta una monografia coherent, que és la principal prova de validesa, i finalment, per regla general, aborda aquestes interpretacions més àmplies partint dels copiosos coneixements recopilats de qüestions petites.

Aplicat al nostre cas, el model d'anàlisi de l'antropologia ens permet, concretament, abordar els tres paràmetres que anunciàvem al principi d'aquest epígraf: la identitat del sistema de serveis socials, la seva dimensió política i la significació cultural que produeix en la interrelació social. També ens permet adquirir un coneixement global a partir dels components i dels dispositius particulars del sistema, és a dir, una comprensió de la interrelació de les diferents dimensions en joc i no sols del sumatori d'aquestes. I finalment també és adient el mètode antropològic per aplicar-lo a una realitat polièdrica: d'actors, de posicions d'aquests actors, d'èpoques, de nivells administratius, i de conjugació del nivell "micro" dels serveis socials de Catalunya amb el "macro" de la realitat general de l'Estat espanyol, la qual cosa contribueix a aportar referents per a la comparació amb altres escenaris autonòmics.

I.1.2. Una antropologia implicada o aplicada?

Com dèiem en la introducció, la nostra posició en abordar el present estudi no és neutra sinó que partim d'una història de vinculació al camp que hem triat. D'alguna manera això determina que la motivació prioritària en realitzar l'avaluació etnogràfica dels serveis socials es decanti més sobre aquests últims, mentre que l'enfocament antropològic constitueix sobretot una eina que es considera adequada per realitzar-ne la interpretació. La trajectòria professional i acadèmica que ens vincula a aquest sistema de protecció comporta que aquesta sigui una recerca efectuada des de dintre, la qual cosa ens remet a la relació entre el subjecte i l'objecte d'investigació. Si tota etnografia pretén una certa aculturació en el camp que observa, en aquest cas l'observació és sobre una cultura de la qual es forma part i que conforma la pròpia identitat de l'autor; per tant, el tema de la vinculació i implicació de l'investigador amb el camp d'estudi demana també una certa reflexió per tal de prevenir possibles contaminacions i assegurar la necessària distància metodològica.

López Colra (1991) aborda aquest aspecte del qual diu que, per molts autors, segueix sense resoldre's de forma satisfactòria, i ho fa des de "*l'equació personal*", és a dir, les característiques personals de l'investigador que poden influir sobre la mateixa investigació. En antropologia, per la naturalesa de les recerques que es porten a terme, l'investigador és un element decisiu en allò que s'investiga, "*és part intrínseca del procés*" (1991:190), a diferència d'altres ciències que poden recórrer a procediments més experimentals. Els estudis que prenen com a objecte la cultura tenen l'handicap que aquesta no es pot conèixer solament a partir de l'observació, sinó que cal utilitzar una metodologia que inclogui la interacció social entre persones, com a transmissores d'aquesta cultura. Per això, el treball de camp en el sentit tradicional de l'antropologia consisteix a posar-se en el lloc de l'altre per aprendre la seva cultura i, d'alguna manera, recórrer un llarg procés de resocialització. Aquesta necessària implicació de l'investigador té els condicionants de la seva personalitat o "*equació personal*" en què incideixen, segons l'autor, quatre elements (1991:196):

- L'*orientació teòrica* que el porta a seleccionar determinats aspectes i no altres; d'aquí la importància d'explicar clarament els punts de partida teòrics i metodològics en què es basa la recerca.
- El coneixement del *llenguatge* dels informadors i de les dades contextuals en què es produeix el discurs; entenem que, a més de la llengua vernacle d'expressió, en determinats camps això inclou la terminologia professional que convencionalment es fa servir.
- Les *variables sociològiques* com són l'edat, el gènere o l'ètnia, que poden influenciar en la forma com els informadors reaccionen en la interacció amb l'investigador; aquí inclouríem també la significació de l'estatus professional que pot condicionar en algunes recerques l'entrada en determinades esferes.
- Les *variables individuals* que conformarien aquells trets de la personalitat, com els prejudicis o els valors, que inconscientment trasllueixen la seva posició emocional perquè són inherents a la seva mentalitat.

En el nostre cas considerem que el fet d'aterrar en un camp d'investigació que era àmpliament conegut per l'autor abans d'iniciar l'aproximació investigadora estalvia el *shock* de la confrontació cultural que suposa la resocialització, alhora que s'aprofita el *background* professional originari. Tanmateix resulta evident que cal aplicar controls, no sols sobre el procés metodològic de la investigació sinó també sobre aquests elements de l'equació personal, especialment el coneixement de les dades del context que incideixen sobre el discurs professional i les variables sociològiques que serveixen de presentació i acceptació de l'investigador en l'univers corporatiu del qual s'extreu la mostra d'informadors. Des d'una posició de subjecte iniciat en el camp, aquestes són dues variables que es poden garantir amb més facilitat. D'altra banda, la possible influència de l'informador en un procés de recerca que es basi fonamentalment en l'observació participant resultarà, sens dubte, més determinant en els resultats que no pas una opció metodològica més indirecta com la nostra, que pren bàsicament com a referència la tècnica de l'entrevista en profunditat, en la qual es redueix el marge d'interferència i predomina el discurs "èmic" sobre el component "ètic". En qualsevol cas, sempre cal recordar que en definitiva "una etnografia no mostra la veritat, sinó que mostra la idea, la visió que un antropòleg té sobre la realitat estudiada" (López, 1991:188).

Greenwood (1996) defensa també que estudiar-nos a nosaltres mateixos no té perquè no ser científic i ho argumenta dient que les condicions són més favorables per "coneixements lingüístics, històrics, geogràfics, una apreciació més clara del context cultural i un treball de camp que pot seguir-se al llarg de molts anys" (1996:163). L'enfocament postmodern encara va més enllà amb el concepte de la "reflexivitat", entesa com la interinfluència entre el subjecte i l'objecte de recerca, perquè considera aquesta diàleg intersubjectiu com a font de coneixement i no solament com a mera traducció del diàleg amb el subjecte informant, la qual cosa indica que suposa un reduccionisme "confont el fet de la construcció subjectiva de l'objecte amb la subjectivitat arbitrària" (Grande, 1999:126). Aquest autor, des de la seva experiència de reflexivitat, mostra la possibilitat de canvi en el mateix subjecte que porta, fins i tot, a transformar l'objecte d'investigació: "l'ús de l'antropologia –amb els seus interessos i pràctiques– en camps d'aplicació dinàmics i conflictius (com ho són les pràctiques de desenvolupament que realitzen diferents agents d'intervenció social en els barris) genera canvis en l'antropòleg que aplica la seva ciència, i això tant amb referència al rol en la seva interacció dins dels camp, com amb referència a la reconstrucció de l'objecte de la seva investigació i aplicació" (1999:126).

En una recerca com aquesta en la qual l'autor té una implicació manifesta en el tema que estudia, el rol d'investigador interactua amb el rol d'expert, i alhora, l'observador se'n distancia per prendre la perspectiva necessària per a l'anàlisi. És un joc d'equilibri que li permet aprofitar tot un coneixement cultural previ, al mateix temps que el sotmet a una rigorosa revisió sota l'òptica científica i es recolza en el procediment metodològic. Considerem que, igual que succeeix amb l'observació participant (a bastament mitificada en els annals antropològics), es tracta de tenir una experiència cultural profunda i vivencial de les categories objectives i simbòliques que constitueixen les pautes de comportament en una comunitat donada i, a partir d'aquí, poder interpretar i explicar les lògiques que representen. Això es pot garantir igualment si l'observació ha estat prèvia, sempre i que la sistematització que suposa tota recerca aconsegueixi superar les temptacions autoreferencials i sempre presents típiques de l'etnocentrisme. Això és el que s'ha intentat en el present treball.

Una altra qüestió que mereix un cert debat és l'aplicabilitat dels descobriments. La concepció que sovint es té de l'antropologia és la d'una ciència teòrica que no aconsegueix superar l'enfocament analític i que difícilment arriba amb els seus plantejaments a fer aportacions útils per afrontar la modificació dels fenòmens que estudia. Efectivament, amb les recerques per encàrrec, especialment les que van posar l'antropologia al servei del colonialisme, la superació teoria-pràctica ha estat un tema recurrent, lligat a les opcions ideològiques i amb variats enfocaments sobre aquesta aplicabilitat, com ha posat en relleu Bastide (1977). Però, malgrat la connexió que aquí es pretén fer entre antropologia i serveis socials, no creiem que es tracti tant d'un treball d'antropologia aplicada (almenys en el sentit clàssic) com d'una aplicació de l'antropologia¹¹, és a dir, fer dels serveis socials un objecte d'estudi antropològic. Es persegueix contribuir al coneixement teòric i pràctic de l'objecte des d'una aproximació científica, però no pas donar pautes d'intervenció o canvi d'aquest objecte o de les pràctiques que d'ell es desprenen; aquesta serà, si de cas, una conseqüència que correspondrà valorar als subjectes implicats en els diferents nivells de responsabilitat.

No es tracta de fer ara un estudi minuciós sobre les variades interpretacions que té el concepte d'antropologia aplicada¹², però sí que pot ser d'interès justificar un xic més la nostra postura partint de les característiques d'aquest enfocament. En primer lloc, si l'antropologia aplicada s'oposa a l'antropologia pura o teòrica que és la que disposa d'un corpus de lleis científiques susceptibles d'aplicar-se, no sembla que això sigui coherent en les ciències socials com ho pot ser en les naturals (Uribe, 1999:21); des d'aquesta perspectiva, no creiem que hi hagi lleis generals que puguin explicar unívocament els fenòmens culturals i, per tant, tampoc l'objecte que ens proposem. Però també ens porta a evitar aquesta expressió considerar que l'antropologia és una reflexió sobre la diversitat cultural, i per tant, tota aportació antropològica és aplicada (o aplicable) perquè no es pot concebre altra cosa més que l'aplicabilitat de l'antropologia sigui consubstancial a la seva pròpia existència (1999:23). Per tant, entenem que la connexió que pot tenir el nostre estudi amb els usos que s'han fet del concepte d'antropologia aplicada ens situaria en les noves

¹¹ O com prefereix Canals, una aplicació dels "usos socials de l'antropologia" (Canals, 1999).

¹² Veure una versió actualitzada de les principals tendències en Uribe (1999).

orientacions que troben la possibilitat d'aplicació en la utilització que es faci de la mateixa per part de les diferents instàncies de les societats postindustrials o en camps concrets d'estudi antropològic (1999:29).

Entre aquestes noves orientacions es situa Peacock (1989), segons el qual es poden considerar tres finalitats que estarien en el rerefons de l'antropologia aplicada, i que són: solucionar problemes, administrar aquests problemes i, en una línia més teòrica, difondre coneixements que evitin l'aparició dels problemes o ajudin a administrar-los. Per ell, l'aplicació de l'antropologia és inevitable; fins i tot en les recerques més erudites "l'antropologia ja és aplicada perquè es veu immersa en grups humans a través de la participació de l'observador" (1989:170), i també perquè l'antropòleg no s'enfronta només amb una qüestió teòrica sinó pràctica: "per molt acadèmic que sigui el tema proposat, es persegueix en companyia de nadius que es reuneixen amb l'etnògraf interpretant la seva pròpia manera de viure; l'estudi que aquest realitza és part de la vida d'ells. En aquest sentit, la antropologia és necessàriament aplicada" (1989:173). Considerem que l'enfocament metodològic interpretatiu s'adiu amb aquest plantejament perquè s'enfronta amb el debat dels valors i percepcions que avalen els actors en les seves pràctiques.

No és menys cert també que una investigació pot albergar la legítima intenció de ser d'utilitat pel simple fet d'integrar les possibles "irracionalitats" en allò que Bastide anomena "la construcció d'un sistema descriptiu de l'alteració del que és real", de forma que "en donar un sentit a aquesta anti-raó i en lligar-la a tot un conjunt d'interrelacions, la racionalitza" (Bastide, 1977:204). Per tant, des de la concepció d'aquest autor, la singularitat de l'antropologia aplicada és "fer ciència de la planificació i de l'acció" –és a dir, el que es diu i el que realment es fa– així com de la "relació que s'estableix entre elles a través de la manipulació humana" (Bastide, 1977:173). Qualsevol acció col·lectiva és una "obra cultural" d'igual caràcter que totes les altres obres de l'ésser humà, i en elles podem individualitzar fins, valors, lleis de funcionament, cadenes de relació entre les parts, etc. Altrament, "en el treball que realitzi l'antropòleg com a professional fora de l'àmbit universitari no pot faltar mai la reflexió teòrica, tot i que el seu esforç el focalitzi a desenvolupar la metodologia, el saber fer, o qualsevol altre aspecte" (Tellez, 1999:116).

I.1.3. Revisió de la producció antropològica

Els serveis socials és un camp que té múltiples connexions amb diverses especialitats clàssiques de l'antropologia i amb les noves orientacions que han aparegut més recentment. Prat plantejà l'emergència d'un nou objecte d'estudi en l'antropologia hispana a principis de la dècada dels setanta, que ell aglutina sota la denominació d'estudis sobre la marginació social (Prat, 1991:57). A partir dels estudis d'ètnies marginals i rurals primer, i de les noves formes de marginació urbana, després, s'obre un ventall de possibilitats que l'autor sistematitza en tres orientacions: 1) els estudis de minories ètniques marginades; 2) els estudis sobre immigració i suburbialització en algunes grans ciutats, i 3) els estudis sobre sectors de població marginats –vells i joves– i sobre les subcultures d'*alt risc* (homosexuals, drogodependents, reclusos i malalts de la sida) (1991:57).

Passem tot seguit a fer un repàs limitat de la producció etnogràfica més significativa per als serveis socials, amb especial atenció a la més recent en el temps i a la realitzada en el nostre context quan es doni el cas, a fi exclusivament d'emmarcar la present recerca entre les especialitats que han fet incursions en aspectes concrets del camp. Considerem que els referents poden ser organitzats en tres grups: les aportacions des de l'antropologia urbana i des dels estudis de marginació social, les incursions de l'antropologia política en l'acció dels estats de les societats occidentals i en les seves consegüents manifestacions en els àmbits jurídics, i les monografies sobre els sistemes que desenvolupen polítiques públiques en àmbits específics.

El que determina l'especificitat dels estudis d'**antropologia urbana** no és tant una qüestió d'objecte com una perspectiva metodològica nova. Pujadas (1991) fa referència al concepte de complexitat que engloba i sintetitza la realitat urbana, entre d'altres raons perquè les interdependències econòmiques, cada cop més intenses en un món globalitzat, fan que les fronteres entre els espais urbans i els rurals es difuminin: "aquest caràcter porós, permeable dels fenòmens urbans, combinat amb el caràcter totalitzador i integrador del sistema econòmicopolític dominant, ens porta a

la idea de sistema total i, per tant, l'òptica des de la qual s'aborda l'anàlisi dels fenòmens urbans es confon amb l'anàlisi de la complexitat societària" (Pujadas, 1991:53). El mateix autor descriu els eixos que estructuraven els estudis de l'antropologia urbana i, entre ells, es refereix als "*problemes de benestar social*" i a "*les transformacions més significatives en les institucions i en els rols socials*". Respecte a aquesta línia d'investigació es mostra partidari de subratllar el caràcter històric de les institucions i la seva inclusió en un context de tensions entre els aparells d'estat i els interessos canviants de la societat civil (1991:64), i, mirant cap al futur, destaca el paper que l'antropologia urbana ha de jugar com a disciplina aplicada "especialment en l'àmbit dels serveis socials, benestar social..." (1991:71).

Sota la categoria d'antropologia urbana trobem una incipient atenció cap allò que es denominava "*problemes socials*", i que alguns catalogaven com "una ciència de reformadors"¹³ aplicada, especialment, a qüestions de salut i beneficència públiques, llei i justícia, escoles i treball (Hannerz, 1993:13). De 1920 a 1940 els sociòlegs¹⁴ de la Universitat de Chicago van realitzar una sèrie d'estudis monogràfics que responen en el seu conjunt a una evident preocupació pels mons socials dels grups o classes subalternes que apareixien en l'escenari de la ciutat. Per aquests, la ciutat passa de ser un producte o un escenari a ser un factor determinant de les dinàmiques socials (Signorelli, 1999:68)¹⁵.

Els investigadors d'aquesta escola van realitzar monografies sobre grups socials més o menys "marginals" que, avui, identificariem com a subjectes d'intervenció dels serveis socials. Així Anderson (1923)¹⁶ va publicar *The Hobo*, una categoria dels

¹³ En la qual, per cert, van participar algunes de les figures històriques dels treball social com Mary Richmond o Jane Adams.

¹⁴ Convencionalment s'han considerat els membres de l'anomenada Escola de Chicago com a sociòlegs, tot i reconèixer la seva inclinació antropològica ja que usen la metodologia etnogràfica, però de fet, en aquells inicis, la divisió disciplinària era molt relativa. És per això que l'antropologia els ha adoptat com a precursors d'aquest tipus de recerca.

¹⁵ En un intent de classificar els estudis de l'antropologia urbana americana, s'han diferenciat dues tendències: l'*antropologia en la ciutat* (com a estudis de realitats que tenen la ciutat com a teló de fons) i l'*antropologia de la ciutat* (com a realitat social central que genera comportaments i alhora és constituïda per aquests) (Signorelli, 1999:70-71). Tanmateix, la majoria dels treballs etiquetats com a antropologia urbana pertanyen al primer grup (Pujadas, 1996: 241).

¹⁶ En aquest epígraf ressenyem les dades de la primera edició de les obres per veure millor la cronologia.

"sense sostre" que es movien per les ciutats i territoris que demandaven mà d'obra eventual i no qualificada¹⁷; Thrasher (1927) va realitzar la investigació que es considera precursora sobre la delinqüència juvenil, *The Gang* (La banda), un estudi sobre 1.313 colles de joves, la majoria de les quals es caracteritzaven per una relació conflictiva amb l'entorn; *The Ghetto* fou un estudi realitzat per Wirth (1928) sobre els barris jueus, emmarcat en la preocupació per les relacions racials i en el qual tracta la sortida del gueto que sovint representava esdevenir "un marginal"; posteriorment, amb *Street Corner Society Whyte* (1943) va estudiar els joves d'una sola banda, i descobrí que els "barris baixos" tenen és una organització social diferencial, més que una desorganització (Hannerz, 1993:43-57).

Capítol a part mereix Goffman, un altre sociòleg que, pel seu estil etnogràfic, s'ha relacionat amb la disciplina antropològica. Goffman es va dedicar especialment a l'anàlisi de la interacció cara a cara i al comportament públic, aspectes que no solament sorgeixen en relació a un treball de camp sinó amb la interacció que produeix la vida social en general. Es vincula aquest autor amb la microsociologia pel seu interès en l'experiència individual, amb l'interaccionisme simbòlic per fixar-se en la construcció de significat en la vida social, i amb la perspectiva dramàtica perquè concep la societat com un escenari metafòric d'actuació i presentació pública de la pròpia imatge, tots ells aspectes que connecten extraordinàriament amb les aptituds personals que es posen en joc en els serveis socials (Joseph, 1999).

D'entre l'obra de Goffman destaquem sobretot la monografia *Internados* (1961) perquè, tot i estar basada en un centre psiquiàtric, representa un referent per a l'estudi de les institucions socials en general. En ella tracta el concepte d'*institució total*¹⁸, a partir del qual analitza les estratègies dels actors en un microcosmos de convivència i com, en aquestes circumstàncies, la mateixa essència de les persones

¹⁷ De fet, Anderson identifica cinc tipus de persones sense llar que es movien pels barris de Chicago: el treballador de temporada (temporer) que seguia un cicle regular de treball agrícola, el *hobo* que també era treballador migratori però sense cap itinerari fix, el *tramp* (rodamón) que vivia fent de captaire i potser petits furtis, els *home guard*, treballadors no migratoris però que anaven d'un treball mal pagat a un altre, i el *bum* (dropo) que no treballava ni es desplaçava. Entre aquests tipus, lògicament, hi havia gradacions i es passava constantment d'una categoria a una altra (Hannerz, 1993:44).

¹⁸ La defineix com a "llocs de residència i treball, on un gran nombre d'individus en la mateixa situació, aïllats de la societat per un considerable període de temps, comparteixen en el seu enclaustrament una rutina diària, formalment administrada" (Goffman, 1970:13).

es transforma a causa de la racionalitat diferenciada que genera la segregació. Altres obres del mateix autor són: *Estigma. La identitat deteriorada* (1963), en què estudia el món dels individus que s'identifiquen per alguna "anormalitat" física, de caràcter o de condició i *La presentació de la persona en la vida quotidiana* (1959), en què tracta les particularitats de les relacions dels individus en públic.

La incipient preocupació pels problemes socials dóna lloc a una sub branca que, amb el temps, ha adquirit categoria d'especialitat; ens referim a l'**antropologia de la marginació o de la pobresa**. Neix amb l'experiència etnogràfica de Lewis en els suburbis de Mèxic, de la qual surten diverses publicacions, entre elles *Antropología de la pobreza* (1959), que portaran l'autor a conceptualitzar la "subcultura de la pobresa" que li serveix per explicar la reproducció del fenomen en determinats estrats de la societat. Lewis defineix la cultura de la pobresa com un estil o mode de vida que es transmet de generació en generació a través de la socialització familiar i presenta, de forma universal, uns trets psicològics, socials i econòmics característics, com són la desorganització familiar, la desintegració del grup i els valors de resignació i fatalisme (Monreal, 1996:33-35). Aquest enfocament va ser criticat per simplista i determinista i contestat des del mateix camp antropològic per autors com Valentine (1970) i Leacock (1971) que consideren que no distingeix prou entre les característiques, els efectes i les causes de la cultura de la pobresa, ja que adopta una perspectiva etnocèntrica.

Més enllà de les aportacions de Lewis entorn de la subcultura de la pobresa, hi ha valuoses referències sobre aspectes relacionats amb la marginació i la desviació social (Lomnitz, 1975; Matza, 1969; Monod, 1971) que s'afegirien a les ja citades anteriorment i a les que aniran apareixent en altres branques. Recordem, com dèiem més amunt, que la marginació ha estat un camp antropològic especialment prolífic en els darrers anys com a substitució dels escenaris exòtics de les societats tingudes per "primitives"; el gir cap al que Romaní (1996) qualifica com els "exòtics interns" comporta que, a partir dels anys setanta, es produeixi una emergència d'una certa "cultura de la marginació". Això s'ha donat encara més en el context hispà com a conseqüència de les circumstàncies pròpies de la disciplina. Limitant-nos a algunes de les recerques més actuals produïdes a partir de la nostra realitat, destacaríem les

especialitzacions sobre drogues (Romaní, 1983; Pallarés, 1995; Díaz, 1998), l'homosexualitat (Guasch, 1991; Enguix, 1993; Nieto, 1993), sobre el món de la presó (Zino, 1995), la prostitució (De Paula, 2000) o la identitat ètnica i la immigració de diferents col·lectius (San Román, 1983; Pujadas, 1985; Kaplan, 1998).

Una altra de les especialitats a veure és l'**antropologia política**, una branca clàssica que històricament ha tingut més interès per estudiar la història i l'evolució, primer, i l'estructura i les funcions, després, de les societats tradicionals¹⁹. L'antropologia política moderna es crea a partir de l'Escola de Manchester²⁰ amb els estudis sobre comunitats africanes, que produeixen les primeres teoritzacions encara des d'una perspectiva estructural-funcionalista (Lewellen: 1983:7). En els Estats Units, després de passar una etapa centrada en procediments més taxonòmics que causals, l'antropologia política es torna més "micro" i adopta una orientació processual i de presa de decisions; "el concepte de 'sistema' polític fou substituït pel més ampli de 'terreny' sociopolític. D'altra banda, l'estudi intensiu de situacions concretes donà origen al concepte més reduït d'*arena*' política, en el qual individus i grups polítics lluiten pel poder i el liderat" (Lewellen: 1983:12).

A. Cohen (1979) afirma que l'antropologia política difereix de la ciència política en dos aspectes: teoria i escala. La segona es bàsicament unidimensional, ocupant-se de l'estudi del poder, és descriptiva i el seu univers de referència és l'estat modern; mentre que "l'antropologia política tracta d'àrees molt més petites de la vida política, però compensa aquesta limitació d'escala per la major profunditat de l'anàlisi" (A. Cohen, 1979:77). Amb els estudis d'antropologia política sobre el poder de l'estat en les societats democràtiques occidentals, relacionat amb les lògiques de reproducció que produeixen el sistema de partits polítics i les burocràcies administratives, s'obre un estil de treballs que aborden el component polític de les organitzacions i de les

¹⁹ Així i tot, l'aportació antropològica per a l'estudi de la política és subratllada per Aranguren (1985) "més determinant de l'estructura política que la 'psicologia' ho és la 'cultura', presa aquesta paraula no en la vaporosa accepció idealista usual, sinó en la que ha fet seva l'antropologia cultural (...) Els estudis d'antropologia cultural, deixant de banda la seva importància substantiva, són summament útils per a la destrucció, o almenys la crítica, de les racionalitzacions de la nostra pròpia cultura, dintre de la qual els qui pertanyem a ella estem, per dir-ho així, immersos, sense poder veure, normalment, res més enllà d'ella" (1985:49).

²⁰ La vessant que representa aquesta escola, la qual també es vincula a l'antropologia urbana, es pot veure en Hannerz 1993, 138 i següents.

estructures més actuals, com ara les de serveis socials. Autors com Balandier (1969), R. Cohen (1979), A. Cohen (1979), Clastres (1978), o Meillassoux (1978) han fet treballs des de l'antropologia política, igual que altres provinents de la politologia i la sociologia política (Michels, 1962; Easton, 1953). La concreció del que és polític i el que no ho és planteja una dificultat d'entrada, atès que la dimensió política està imbricada en pràcticament tots els camps, que no és, però impossible de resoldre (R. Cohen, 1979:30). A més, la quantitat de variables que s'hi relacionen (poder, autoritat, legitimitat, clientelisme, burocràcia, etc.) produeixen una certa dispersió que no sempre contribueix a forjar una imatge homogènia de les etnografies polítiques.

Pel que fa al context català o de l'Estat espanyol, la recerca en aquest camp no és gaire abundant. A part d'alguns materials més teòrics (Luque, 1996; González Alcantud, 1998) i algun altre més transnacional (Greenwood i Greenhouse, 1998), els estudis més recents s'han dedicat a temes concrets com els ritus en la monarquia (Lisón, 1991), la violència en el País Basc (Zulaika, 1990) o a Barcelona (Delgado, 1993), o el clientelisme en diferents comunitats (Duran, 1972; González Alcantud, 1997). "Ni el funcionament intern de l'Estat, ni dels seus diversos poders, ni de les noves elits regionals, ni dels partits estatals, ni de la 'corrupció' han trobat encara els seus analistes en l'antropologia" (González Alcantud, 1998:167).

També en aquest àmbit cal fer esment de l'**antropologia jurídica**; és una branca que va tenir un cert pes en la història de l'antropologia espanyola i del pensament reformista des de l'Acadèmia de Ciències Moral i Polítiques²¹. Terradas (1999a) dóna tres raons per justificar l'atenció sobre les aportacions de l'antropologia jurídica: primera, per reconèixer i reconèixer-nos en tota la càrrega jurídica dels conceptes i teories que estableix l'àmbit social de l'antropologia; segona, perquè el tracte entre les persones, les seves vivències i les seves expectatives de vida es troben propers als valors fonamentals de l'àmbit jurídic: la justícia, l'equitat, els drets, les obligacions, i tercera, pel fet de confrontar des de l'antropologia una sèrie de problemes humans en els quals les institucions del dret estan presents, o bé són també objecte d'estudis jurídics (1999a:7).

²¹ Sobre la tasca de l'Acadèmia vegeu F. Del Pino i P. Romero (1996) "Costumbres y contratos matrimoniales en la tradición etno-jurídica española. El caso de los premios de la Academia de Ciencias Morales" a *De la construcción de la historia a la práctica de la antropología en España*. Zaragoza, VII Congreso de Antropología social. IAA/FAAEE.

Com argumenta Mauss (1923), dintre de l'arsenal cultural que es troba a disposició dels individus d'una societat existeixen normes d'obligat compliment, sense les quals no seria possible la continuïtat d'aquesta cultura. Són normes que neixen d'esquivar el conflicte permanent, de la necessària convivència, de la característica personalitat que atorga a un grup social l'adaptació al medi en el qual viu. Quan d'una regla emana certa dosi de coacció i emana d'un òrgan especialitzat, pot considerar-se que és jurídica i no sols social. "És legal el que està escrit com a tal. Tanmateix, sobre les societats complexes s'albira la dificultat que comporta l'excés, és a dir, el pluralisme jurídic que està present en múltiples organismes productors de dret, cosa que dóna lloc a la hipernormatització de les activitats humanes" (Gómez Pellón, 1999:24).

Tampoc no abunden gaire les obres recents referides a l'antropologia jurídica en les societats complexes. Si busquem l'especificitat del camp, més enllà dels clàssics que, com Gluckman (1965), van centrar-se en les societats tribals, només trobem manuals generals com Broekman (1993) i Rouland (1988) o històrics (Assier-Andrieu, 1987). Ignasi Terradas és dels pocs antropòlegs de l'Estat que ha abordat el tema (1999b) i recentment va coordinar un simposi sobre aquest tema amb participació d'una dotzena de comunicacions (Terradas, 1999a); algunes de les més properes al nostre interès versaven sobre la identitat jurídica dels immigrants "sense papers" (Suárez, 1999), les parelles "de fet" (Ribot i Rico, 1999), la crisi de la institució jurídica del Síndic de Greuges (Dalla, 1999) o la propietat (Salazar, 1999).

Finalment, i sense que constitueixi encara un tot organitzat, ens trobem una sèrie de treballs que es refereixen, més o menys explícitament, a l'aplicació de polítiques públiques i especialment a certs sectors de la política social. Aquest grup està format principalment en el nostre entorn pels treballs que s'emmarquen en l'**antropologia de la salut** o en l'**antropologia de l'educació**, que comparteixen amb els serveis socials l'àmbit del benestar, i a més la seva reflexió se centra sobre els processos d'assistència o atenció fonamentats en les pràctiques professionals. Les recerques sobre el **benestar social** que comencen a aparèixer en altres contrades (Edgar i Russel, 1998) agrupen un ventall de temes força diversos, sense demostrar gaire interès en l'aparell estructural conformador i proveïdor d'aquestes polítiques o, més específicament, en les diferents institucions de serveis socials.

Pel que fa a l'antropologia de la salut, s'han estudiat els processos assistencials i les formes en què es donen en l'àmbit institucional, que inclou el sector públic i el sector privat, i unes pràctiques populars, d'autocura i d'ajuda mútua que no han deixat mai d'existir malgrat el progrés tecnològic (Comelles i Martínez, 1993). A més, també s'ha abordat l'estructura del sistema com a "complex assistencial" (Comelles, 1997:33) i l'organització professional i tècnica (Freidson, 1978). Entre els treballs que s'han realitzat en les darreres dècades al nostre país, destaquem els d'antropologia de la salut o de la medicina²² de caràcter general: Kenny i De Miguel (1980) o Comelles i Martínez (1993); sobre l'atenció psiquiàtrica: Comelles (1988), Martínez (1998); entorn dels estigmes físics i la cronicitat: Allué (1996), Devillard, Otegui i Garcia (1991), i especialment, l'anàlisi institucional sobre un centre d'atenció primària de salut del País Basc (Uribe, 1996), a més dels referits a les drogues i la sida que ja s'han anomenat en parlar de marginació. Tot i que l'orientació és predominantment sociològica, també destaquem una obra recent que, d'alguna manera, comparteix objectius amb la nostra recerca, però pel que fa al sistema sanitari (Guillén, 2000).

Quant a l'educació, aquest sistema ha sofert una evolució força paral·lela al sistema de protecció social, fins a esdevenir un dels puntals de l'Estat del benestar²³. Des de la dècada dels setanta es comencen a desenvolupar estudis del sistema educatiu des d'una perspectiva més crítica de l'estructura social i del paper de reproducció ideològica i estratificació social que representa; s'han abordat aspectes particulars de la integració escolar, com la coeducació, l'exclusió, els grups ètnics i, ara, la multiculturalitat. L'antropologia aporta sobretot el seu arsenal metodològic-conceptual a una investigació que és molt interdisciplinària, i especialment el que es coneix com a "etnografia d'aula" per observar conductes i propostes individuals i grupals que matisen els condicionants institucionals (Juliano, 1996:281).

²² No és aquí el lloc de diferenciar els corrents i tendències en aquest camp. Veure l'evolució i concepcions en Comelles i Martínez (1993) o un resum en Martínez Hernández (1996).

²³ "Tradicionalment aquesta tasca s'encomanava a les mateixes institucions de les quals depenia la perpetuació biològica de la comunitat: família o grup de parentiu; però en les societats complexes modernes, articulades a l'entorn d'estats-nació, aquesta funció bàsica es deriva cap a institucions especialitzades articulades en complexos sistemes educatius, que assumeixen la tasca de distribuir els coneixements socialment significatius, d'acord amb criteris més o menys estandarditzats d'equitat i eficàcia" (Juliano, 1996:279).

Sobre alguns d'aquests aspectes s'han publicat obres de variada orientació, des d'un *rapport* de textos per a docents (Velasco, García i Díaz, 1993) i altres obres de caràcter introductor i general (García i Pulido, 1994), fins a les que tracten aspectes específics relacionats amb el marc escolar, com la multiculturalitat (Juliano, 1993), la ideologia i estratificació social (Lerena, 1989) o la diferenciació sexista (Subirats i Brullet, 1988). Destaquem també l'article d'anàlisi institucional en un centre educatiu (Caravantes, 1992) i una obra que, tot i realitzada des d'una orientació disciplinar pedagògica, és una interessant etnografia escolar que pren com a unitat d'observació l'experiència d'una mestra (Arnaus, 1996).

Pel que fa a les obres d'**antropologia del benestar**, presten una atenció prioritària a les persones dependents o en desavantatge social per diferents raons. S'estudien tanmateix les imatges que es projecten sobre aquest tipus de problemes, bé en els mitjans de comunicació o en l'inconscient social, i les formes de resposta a aquests estereotips. La definició dels problemes segons la legislació, els tècnics o els usuaris també ocupa l'atenció d'alguns estudis institucionals, atès que "el camí pel qual un problema és definit pot ajudar a determinar qui és inclòs sota una etiqueta particular" (Hutson i Liddiart, 1993:47) i d'aquesta manera les definicions reflecteixen la mentalitat de la institució que intervé.

Una mostra d'aquests estudis fora de les nostres fronteres el trobem en la recopilació d'Edgar i Russel (1998) en què es reivindica la línia de recerca en el camp del benestar humà, "definit en el sentit més ampli com el procés de normalitzar o optimitzar el 'ben-ésser' de societats, organitzacions i individus dependents" (1998: 1). Aquests autors defensen que l'antropologia és la ciència que més aprofundeix en les anàlisis socials i que projecta una visió més àmplia, per la qual cosa pot resultar molt útil per a les intervencions sobre el benestar. Warren (1998) va més enllà i diu que els estudis antropològics sobre el benestar ajuden "a il·luminar la utilitat de l'antropologia social, la qual, guiada per l'objectiu de propiciar respostes a les qüestions de com i per què la gent viu com viu, ofereix una perspectiva de la pràctica com un tema per dret propi i no simplement com un mitjà d'informar sobre la política pública" (Warren, 1998:183).

L'antropologia del benestar també s'interessa per la vessant humana de la provisió del benestar, per quina és la realitat que hi ha darrere dels discursos oficials i de les persones a qui es destinen les polítiques públiques. Per tant, la perspectiva analítica a adoptar per a l'estudi de la provisió del benestar ha de ser eminentment política, ja que el procés de creació i implementació del benestar està profundament imbricat amb les relacions de poder en cada societat. Això mateix porta Hoeclin (1998) a considerar la necessitat de transcendir les aparences i a entendre el benestar com un "sistema de reproducció social de certs tipus de persones socials amb relacions particulars. (...) Els sistemes de benestar es construeixen a partir d'assumpcions particulars sobre els rols apropiats per a les persones i les seves relacions amb la societat, i són manipulats d'acord amb (o almenys associats a un discurs sobre) els requeriments econòmics. Els tipus de diferències, i en especial les diferències de poder precisament per la seva presència en les estructures i els discursos quotidians, es presenten com a naturals i inevitables, fins i tot ben repartides" (Hoeclin, 1998:76).

Des d'aquestes orientacions s'han realitzat investigacions sobre *community care* com a estratègia d'intervenció social per restablir processos relacionals en barris (Tervillion i Green, 1998), anàlisis antropològiques dels professionals que presten el servei d'ajuda a domicili a la gent gran (Warren, 1998), i també s'ha tractat la problemàtica que presenta el sistema de contraprestació vigent a Nova Zelanda que obliga la gent gran a liquidar les seves propietats com a requisit indispensable per rebre atenció social (Keeling, 1998)²⁴. McCout (1998) analitza un programa de matrones en el context comunitari. Aarre (1998), mitjançant un estudi etnogràfic d'un centre privat d'acollida infantil, analitza la transformació de la concepció de l'infant posant en relleu el conflicte entre pràctiques caritatives i el dret d'assistència com a servei públic.

La revista nord-americana *Practising Anthropology* també recull en el volum 16 un monogràfic dedicat a les contribucions antropològiques a la política i la pràctica del benestar. En ell es subratllen les aportacions específiques de l'antropologia per a l'avaluació de les conseqüències de les polítiques socials centrades en programes administratius concrets. Per exemple, es denuncia la ineficàcia dels programes

²⁴ Sistema, sigui dit al marge, no gaire diferent del que es troba vigent a Catalunya, com veurem després.

d'ajuda a famílies amb infants dependents (AFDC) perquè implica homogeneïtzar les situacions familiars i socials que són diferents segons els contextos i col·lectius; en un altre cas s'analitzen els programes d'ingressos complementaris per a gent gran i persones amb disminució (SSI), o els d'assistència general (GA), per mostrar els problemes d'aplicació segons la conceptualització que fan dels beneficiaris i que comporta que quedin exclosos d'altres programes específics. En definitiva, "com a antropòlegs podem comprendre la cultura del govern i de les agències socials així com som sensibles a comprendre la cultura dels 'indignes'" (Glasser, 1994:4).

En l'antropologia catalana, i fins i tot hispana, no hi ha gaire exemples d'etnografies sobre aquest sector assistencial o de serveis socials. L'únic tema que ha congregat estudis en aquest sentit (deixant de banda els que s'han anomenat en parlar del camp de la marginació) és el de la gent gran i els establiments socials destinats a la seva atenció. Les principals aportacions sobre la vellesa són les de San Román (1989), Fericgla (1992) i García (1995), que és la que més s'adiu a l'orientació dels serveis socials. Les dues primeres es dediquen més a fer un recorregut per la cultura de l'ancianitat tot i que també tracten sobre l'ús d'algunes institucions específiques; la darrera és una etnografia a partir d'entrevistes en profunditat que analitza com els recursos imposen una gradual marginació de la gent gran, a la qual s'aïlla de la resta de la societat, la qual cosa reproduceix una imatge cultural paterno-compassiva.

Finalment, també hi ha altres branques que indirectament aporten conceptes o proposicions aplicables a la provisió institucional de serveis socials, i a les quals no ens referim per no allargar el repertori. Per exemple, l'**antropologia econòmica**, a partir dels estudis realitzats sobre l'intercanvi de dons (Mauss, 1923; Godelier, 1998), té un camp important d'exploració en els serveis socials ja que aquests participen de la *redistribució* que realitza l'estat, es nodreixen de la *reciprocitat* del sector mal denominat "informal" (família, grups d'ajuda mútua, organitzacions comunitàries), així com del sector mercantil que actua segons les lleis del mercat. Totes elles són relacions amb les quals s'imbriquen aspectes morals i concepcions culturals, perquè l'economia és una activitat institucionalitzada, que es realitza en el marc d'unes determinades condicions socials; "no hi ha escassetat per definició, hi ha formes diferents en cada cultura de distribuir els recursos i els béns produïts. L'economia és, doncs, una modalitat de la cultura" (Comas d'Argemir, 1996:108).

1.2. La protecció social: entre la pobresa i el treball

L'objectiu que es pretén en aquest apartat és mostrar la significació de les diferents formes que ha adoptat la funció de protecció social en el curs de la història del món occidental. Considerem que abans d'explicar la naturalesa i l'actual representació dels serveis socials cal començar per esbrinar, encara que sigui succintament, el procés evolutiu seguit per la protecció social. Perquè, si bé aquest tipus de serveis són una construcció relativament recent en el nostre univers cultural, sorgeixen com una continuïtat d'altres formes d'ajuda que, d'una manera o altra, es remunten gairebé als orígens de la humanitat, i en cada època i segons les circumstàncies concurrents, la funció de socórrer s'ha interpretat des de concepcions culturals molt diferents.

La historiografia de la protecció i previsió social ha estat tractada des de diferents sabers disciplinars per nombrosos autors i té una tradició força consolidada en el discurs de les ciències socials²⁵; en aquest apartat ens basarem, per tant, en algunes d'aquestes fonts secundàries, especialment en aquelles que articulen un discurs dels fets socials més pròxim i d'utilitat per emmarcar la present anàlisi²⁶.

La línia argumental que s'ha adoptat en les pàgines que segueixen comença per evidenciar com apareix un espai social diferenciat; després planteja una inicial bifurcació d'aquest espai segons de la validesa productiva de l'individu; en el tercer epígraf s'analitza la conceptualització de la pobresa en el període medieval, i en el darrer punt, el debat se centra en l'aparició de la "previsió social", que interpretem com la segona bifurcació que no resol, però, la complexitat en què s'ha convertit l'espai social.

²⁵ Veure algunes de les més significatives en: Alvarez-Uria (1983) des de la psiquiatria; VV.AA. (1986) i (1990) des de la història; Moix (1980) des de la política social; Beltran (1992) i Alonso i Gonzalo (1997) des del dret, i Castel (1997) i Rosanvallon (1995) des de la sociologia.

²⁶ Cal advertir, però, que en no ser aquest l'objecte de l'estudi no s'aprofundirà ni en l'evolució històrica ni en la descripció de les aportacions, les quals només tenen, en aquest cas, un valor de contextualització.

1.2.1. La construcció de l'espai social

Els serveis socials s'inscriuen en l'àmbit genèric del que, convencionalment, s'anomena la *protecció social*, entesa com la funció institucional dirigida a canalitzar la solidaritat col·lectiva cap a aquells membres d'una societat que, de forma transitòria o permanent, es troben en situació de desavantatge comparatiu o amb risc de patir-la; la finalitat última de la protecció és contribuir a la necessària preservació de la cohesió de la mateixa societat. Començar el recorregut en aquest punt significa plantejar-se com es produeix en la mentalitat col·lectiva un cert reconeixement que determinades situacions representen una amenaça de fractura social i, a partir d'aquesta, com es fa necessari que la societat procedeixi a acreditar el conjunt de dispositius per fer front al desafiament que suposa. Ens servim de l'expressió "*qüestió social*", que aquí prenem en la seva accepció més genèrica, per denominar aquesta conjuntura, a la qual diversos autors, tot i que en un sentit més precís, també recorren²⁷.

Com explica Castel (1997)²⁸, l'origen de l'àmbit social es planteja arran de la "qüestió social" que defineix com "l'aporia²⁹ fonamental en la qual una societat experimenta l'enigma de la seva cohesió i tracta de conjurar el risc de la seva fractura" (1997: 20). La "qüestió social" és, en aquest sentit, una situació existencial que transcendeix l'àmbit particular, interpel·la el cos social i es converteix en problemàtica perquè, tot i plantejar-se explícitament als marges de la vida social, "posa en qüestió" el conjunt de la societat respecte a la seva capacitat d'existir com un conjunt vinculat per

²⁷ Així Rosanvallon diu que aquesta expressió, llançada a finals del segle XIX, remetia a les disfuncions de la societat industrial (Rosanvallon, 1995: 7). D'altra banda, Fehér ens aclareix que la qüestió social es dona quan es compleixen dues condicions: "una societat de béns, en la qual la pobresa i l'opulència estaven distribuïdes d'una forma 'natural' als béns respectius", i "l'estat i la societat també havien d'estar, almenys relativament, separats" (Heller i Fehér, 1989:249)

²⁸ En aquest apartat es seguirà en bona part l'anàlisi que fa aquest autor perquè, a més de ser una obra recent i rigorosa, ofereix un tractament molt complet de l'evolució històrica que ha seguit "lo social" fins a l'actualitat, tot i centrar-se bàsicament en l'experiència francesa i en la relació salarial.

²⁹ "Mot grec que significa absència de camí, per designar aquells problemes que presenten una dificultat lògica insuperable. Aquest terme té una significació semblant a *paradoxa*." (Gran Enciclopèdia Catalana, 1970).

relacions d'interdependència; és a dir, es produeix una espècie d'efecte bumerang, en virtut del qual els problemes plantejats per les poblacions que encallen en els límits d'una formació social retomen cap al seu centre (1997:23).

Però aquesta mentalitat d'interrelació entre centre i perifèria (integrats i desintegrats) no apareix sinó molt recentment en la història de la humanitat. Durant molt temps no es plantejava què es podia fer per reintroduir en el joc social les poblacions invalidades per la conjuntura, entre d'altres coses perquè aquest joc social no tenia un espai simbòlic determinat. Castel argumenta que el desafiament del lloc que han d'ocupar les franges més desocialitzades de la societat és el que permet l'aparició d'un *espai social*³⁰, la qual cosa suposa ja un reconeixement operacional. L'espai social es representa com un espai intermedi entre l'organització política i el sistema econòmic en el qual es poden restaurar o establir vincles que no obeeixen a una lògica estrictament econòmica ni a una jurisdicció estrictament política (1997:20). La "qüestió social" és, doncs, el detonador perquè es configuri un cert "espai social", reconegut com a tal a partir de la presa de consciència de les condicions de vida de certs grups de població.

D'alguna manera, "lo social" va començar a configurar-se en algunes societats, com ara les de l'occident europeu, quan es plantejà la "qüestió social" de les comunitats que es veien amenaçades per la pressió de tots aquells individus que no trobaven el seu lloc en l'organització tradicional del treball. Aquest "social" primigeni és el que Castel anomena "*social-assistencial*"³¹, com una modalitat de resposta a la "qüestió social" que precedeix els esquemes actuals de protecció social. Hi ha, per tant, en l'aparició de l'espai social un primer moment d'inflexió en la mentalitat de les societats tradicionals que convé analitzar per apreciar quina és l'evolució que porta al naixement de l'espai *social-assistencial*.

³⁰ Castel fa una aguda diferenciació entre "social" i "societal" que desmunta la qualificació que es fa de tota relació humana com a social pel sol fet que l'home sigui un ésser que viu en societat. Per això anomena "societal" aquesta característica general de les relacions humanes com a formes d'existència col·lectiva, i reserva el qualificatiu de "social" per a la configuració específica de pràctiques que suposen una especialització de les activitats i de les mediacions institucionals. Això vol dir que hi ha societats sense "lo social" (1997:34).

³¹ Assistencial no té aquí encara el significat que més tard es donaria a una forma específica de protecció; cal entendre que és una categoria analítica que emprà l'autor per diferenciar-la d'altres formes que adopta "lo social", especialment, la previsió.

Existeix l'evidència que, al llarg de la història humana i en totes les societats, s'han activat certes pràctiques d'auxili per minorar la inquietud que provoquen determinats conjunts d'individus respecte a la capacitat per mantenir la cohesió d'una societat³². Però com diu Rosanvallon, "en les societats tradicionals, el principi de la cohesió social està inscrit en l'estructura mateixa de la societat. Tant les jerarquies i les distincions, com les equivalències, relacionen els homes entre si de manera orgànica. El vincle social es percep com a natural, bé es tracti de la família, de la relació de veïnatge o de la jerarquia social en el seu conjunt." (Rosanvallon 1995:17).

Aquestes societats sense "lo social" estaven totalment regides per les regulacions de la sociabilitat primària, és a dir, pels sistemes de regles que vinculaven directament els membres del grup, a partir de la seva pertinença familiar, de veïnatge, de treball, i en elles es donaven xarxes d'interdependència sense la mediació d'institucions específiques. En aquestes formacions no existia "lo social", "lo econòmic" o "lo polític" com a dominis identificables de pràctica. En l'occident cristià, aquesta estructura tancada ha estat la dominant en l'època feudal; aquest tipus de societat conjugava dos vectors principals d'interdependència: les relacions horitzontals en el si de la comunitat rural i les relacions verticals de subjecció al senyor feudal (Castel, 1997:34-35).

Però, fins i tot en les societats més regulades per les interdependències tradicionals, poden sorgir problemes per la ruptura de les xarxes d'integració primària. És el que Castel identifica com a "*desafiliació*" i que es produeix quan "el conjunt de relacions de proximitat que manté un individu sobre la base de la seva inscripció territorial, que és també la inscripció familiar i social, té una fallada que l'impedeix reproduir la seva existència i assegurar la seva protecció" (1997:36). Algunes comunitats molt estructurades podien pal·liar aquestes fallades de la sociabilitat primària mobilitzant les potencialitats de la mateixa sociabilitat; tendien a funcionar, doncs, com els sistemes autoregulats o homeostàtics que recomponen el seu equilibri a partir dels propis recursos.

³² Algunes de les formes més antigues de protecció i assistència són tractades, entre d'altres, per: Casado (1987), Alemán (1991) i Garcés (1996).

Era així com es produïa la reafiliació; la integració es reconstituïa en la mateixa comunitat territorial a partir de les interdependències horitzontals i verticals que generava la mateixa inscripció. En aquestes societats no es plantejava encara “la qüestió social”, tot i que la pobresa era immensa i general, perquè aquesta no representava cap factor desestabilitzador i, per tant, no hi havia cap instància especialitzada d'assistència. No s'ha d'oblidar que dins d'aquest entorn comunitari era molt present la concepció cristiana de la pobresa, cosa que comportava que, en un context oficialment confessional, la caritat fos estesa com una obligació universal, tot i que amb certes condicions discriminadores (veure Castel, 1997:46 i s.). Tampoc no es pot tenir la caritat com l'única pauta d'afrontar l'infortuni; “l'ajuda mútua d'àmbit primari hagué de ser una institució fonamental en la societat medieval i no seria propi inscriure-la dintre de l'òrbita de la caritat. Moltes societats no cristianes han acudit i acudeixen a l'ajuda mútua primària per afrontar demandes humanes especials” (Casado,1987:90).

L'esquema que hem desenvolupat és aplicable (amb algunes matisacions segons els territoris) a la societat feudal anterior al segle X. Però, arriba un moment en què es relaxen els vincles de la sociabilitat primària i l'estructura de la societat es fa més complexa fins al punt de fer impossible aquest tipus de resposta global i poc diferenciada; és llavors quan els problemes entorn de l'assistència a les persones amb carències, que fins aleshores eren assumits sense mediació per la comunitat d'inscripció, passen a ser objecte de pràctiques cada cop més especialitzades. La condició antropològica de l'assistència deixa, doncs, d'entendre's com quelcom exclusivament “naturalitzat”, tot i que aquesta condició no l'ha perduda mai del tot i ha estat una opció que forma part del debat fins als nostres dies.

I.2.2. L'àmbit de l'acció social

Quan la societat es fa més complexa és quan apareixen les primeres formes de protecció organitzada i s'obre el camí d'un nou tipus de relacions entre els homes; la importància d'aquest fet està en l'aparició d'un nou vincle social que es conforma

com una institució *voluntària* i *artificial*. Amb aquesta situació de ruptura respecte a les xarxes d'integració primària que eren una obligació moral i, per tant eren naturals, els individus desafiliats passen a ser assumits institucionalment com a subjectes de tractaments particulars i especialitzats; és el que Castel anomena sociabilitat secundària³³. Les relacions socials institucionalitzades que produeix la mateixa societat són les que s'erigeixen com a garantia de la vida de l'ésser humà; aquest s'emancipa cada cop més de la naturalesa i, amb aquesta transformació progressiva, també va "desnaturalitzant" les seves pràctiques d'assistència, cosa que es pot apreciar en tots els camps de la protecció de les condicions de vida i de la salut³⁴.

En aquest moment d'inflexió en què apareixen les primeres formes de protecció, allò "social-assistencial" presenta algunes característiques formals comunes que, seguint Castel (1997:41 i s.), podem resumir com segueix:

- a) El "social-assistencial" és una *construcció* de conjunt, formada per pràctiques protectores, d'integració i, més tard, preventives que comporten el resultat d'una intervenció de la societat sobre ella mateixa, a diferència de les institucions que existien anteriorment per tradició i costum.
- b) Aquestes pràctiques presenten, almenys, un principi d'*especialització* que és l'origen d'una futura professionalització; no és qualsevol qui es fa càrrec d'aquest tipus de problemes sinó que es tracta de grups d'individus que tenen un mandat i són nomenats per a aquesta missió.
- c) Com a conseqüència, s'origina almenys una mínima *tecnificació* de com s'han de fer les coses; l'avaluació i la selecció dels qui rebran l'auxili suposa construir categories, encara que siguin barroeres, que serveixin de guia; per això cal uns sabers, una perícia i una tècnica propis. Per tant, la pràctica ha de ser ritualitzada.
- d) Quant a la *localització* de les pràctiques de protecció, des d'un bon principi es divideixen entre intrainstitucionals i extrainstitucionals. Tot i les raons per portar

³³ Castel utilitza aquesta expressió (socialitat o sociabilitat), que deu a Caillé (1986), per significar l'aparició de l'assistència especialitzada a partir de la fallada dels socors no especialitzats (1997:34).

³⁴ Veure, per exemple, Alvarez-Uria (1983).

l'atenció al medi sociofamiliar, hi ha problemes que ho fan impossible i aquesta tensió representarà una línia de força important en l'organització de l'assistència.

- e) L'assistència no és per a tothom que es troba sense recursos, sinó que *algunes persones són acceptades i d'altres refusades*; les dues condicions o criteris que fan possible rebre assistència són pertànyer a la comunitat i, especialment, no ser vàlid per treballar. Ambdues condicions tindran una incidència molt important perquè suposen la diferenciació respecte a altres intervencions socials dirigides a la població treballadora.

El criteri de domiciliació que fa que la solidaritat es destini als pròxims i el de la capacitat o incapacitat respecte al treball donen lloc a les primeres classificacions per justificar la protecció. Tant l'un com l'altre, d'alguna manera, arribaran vigents fins a l'actualitat³⁵. El criteri de pertinença a la comunitat delimitava l'àmbit d'allò "social-assistencial". L'assistència depenia del domicili de l'individu, no tant perquè l'auxili es prestés a domicili (ja s'ha dit que podia ser prestat tant dintre com fora de les institucions) sinó perquè la concepció de l'assistència només afectava el "pròxim", el de la mateixa comunitat, com a prolongació de la sociabilitat primària i per evitar la fractura social del mateix grup social. La proximitat significava dues coses: proximitat geogràfica (viure en el radi territorial de la comunitat), però sobretot proximitat simbòlica (ser reconegut per persones dignes), i ambdues eren necessàries per rebre la tutela comunitària. La protecció dels pròxims va formar part tant de la ideologia assistencial de l'Església (el proïsme es configura sobretot com a pròxim), com de les autoritats municipals que van assumir la seva part de responsabilitat quan es converteix en un problema d'administració de la indigència urbana.

Efectivament, juntament amb l'Església que es feu càrrec d'aquest tema en els orígens, altres estaments de les ciutats³⁶ -els senyors, notables i burgesos rics, les confraries i les associacions d'ajuda mútua dels gremis- multipliquen la gestió de l'assistència; "l'organització de l'assistència sobre la base de la domiciliació es

³⁵ Un exemple el trobem en les rendes mínimes d'inserció en que s'exigeix tant el precepte d'estar empadronat a la comunitat autònoma, com la demostració d'una situació de no-treball (de fet equiparable a la invalidesa en la nostra societat).

³⁶ Específicament sobre aquest tema, vegi's Assier-Andrieu (ed.) (2000).

sistematitza amb el desenvolupament de les ciutats, i implica una transferència al teixit urbà de les institucions i els professionals de l'assistència, que són ja els religiosos" (Castel, 1997:51). Això, a més de representar un primer pas cap a la "publicació" de la protecció, demostra que l'orientació inicial de l'assistència es circumscriu a l'àmbit local i primordialment als qui tenien la consideració de veïns³⁷. Fins i tot quan més endavant, com a conseqüència del desenvolupament de les ciutats i de la conjuntura econòmica, les relacions de la sociabilitat urbana fan cada vegada més difícil aquest tipus d'assistència de proximitat, l'atenció als no domiciliats sols esdevé un mitjà que es planteja com a necessari per restaurar la pertinença a la comunitat³⁸.

L'altra condició imprescindible per rebre l'assistència és la incapacitat per treballar. "Les poblacions que són objecte d'intervencions socials difereixen fonamentalment segons siguin o no capaces de treballar, i d'acord amb aquest criteri són tractades de maneres totalment diferents", diu Castel (1997:29). La validesa per al treball és sempre una criteri envoltat de certa ambigüitat perquè també són heterogènies les condicions que donen lloc a la categoria d'incapaços; però, en aquest sentit, els signes que manifestaven la impossibilitat física (defectes o lesions, malaltia, vellesa, etc.) eren primordials perquè permetien advertir immediatament que la incapacitat no era voluntària. És important considerar que en l'ideari assistencial, més que la condició de "pobre", el que justificava els socors era la incapacitat per al treball conjugada amb el criteri de proximitat simbòlica o social. Això no treu que el model ideal per a l'assistència es podia veure burlat per estratègies com la simulació de la invalidesa³⁹ o el cas paradoxal dels "pobres vergonyants"⁴⁰.

³⁷ En Assier-Andrieu (2000) es debat sobre aquesta consideració del veïnatge entre la Catalunya Nord i el Principat, i que és especialment sensible als processos particulars de cada territori.

³⁸ En les institucions assistencials, en principi només s'admetien els captaires domiciliats i s'excloïen els estrangers i rodanons; era, per tant, un instrument de gestió de la mendicitat en l'interior de l'espai urbà i per als indigents autòctons.

³⁹ En el fons, amb la simulació es verifica la importància que s'atorgava al criteri d'incapacitat.

⁴⁰ Eren aquells que, havent rebut una bona educació i havent ocupat un lloc honorable en la societat, no podien mantenir el seu rang per les circumstàncies que sigui i queien en la pobresa. Tot i que eren assistits sense presentar incapacitats físiques, es considerava que quedaven dispensats dels treballs manuals perquè seria indigne de la seva condició; per tant, l'obligació de treballar no subvertia l'estructura social, i a més, la validesa per al treball es compensava amb la força i el caràcter del vincle comunitari.

Finalment, l'assistència també va atendre el mendicant vàlid per al treball (tot i les reiterades prohibicions), perquè es feia passar al davant la condició de membres de la comunitat, però, sobretot, perquè es començava a plantejar la possibilitat que no tots els inactius eren culpables de no treballar. En paraules de Castel, el mendicant vàlid "formula a l'assistència l'enigma de l'esfinx: com convertir un sol·licitant d'ajuda en un productor de la seva pròpia existència. Aquesta pregunta no té resposta, perquè la 'bona resposta' no està en el registre assistencial, sinó en el registre del treball" (Castel, 1997:68). Aquest serà un dels grans dilemes que reviurà en totes les crisis econòmiques fins a finals del segle XX.

I.2.3. El problema de la pobresa

Ja s'ha fet referència al fet que en les societats en que predominava la sociabilitat primària, tot i que la pobresa era immensa i general, no es plantejava encara "la qüestió social" perquè aquella no representava cap factor desestabilitzador. Integrada com estava en la concepció del món, no es qüestionava sinó que s'assumia com un "*statu quo*" fruit dels esdeveniments de l'atzar davant els quals només quedava la resignació. "Tot era un problema individual: tant la pobresa en si, en la qual no es veien causes socials sinó naturals, com les solucions a la mateixa", diu Alvarez (1990:9), però caldria matisar la primera frase –per entendre'n el veritable significat– dient que no era tant un problema com una *condició* natural, atès que no es qüestionava ni causava conflicte, i que no era tant d'índole individual com comuna perquè era un estat de vida que, en aquelles societats, afectava la immensa majoria de la comunitat. En aquesta etapa prèvia, el factor determinant per al manteniment d'una concepció sublimadora de la pobresa fou l'hegemonia gairebé absoluta de l'Església com a institució⁴¹.

Lopez (1990) defineix encertadament aquest període com a *eclesiàstic-institucional* i d'ell afirma que "la caritat és el fonament i la base de l'acció, i la seva realització entra dintre del que M. Mauss ha denominat com a 'economia del regalo'. Encara no

⁴¹ El paper de l'Església com a institució medidora és tractat per Sarasa (1993).

es concep la pobresa com un problema social que és necessari afrontar i el pobre serà vist com l'intercessor privilegiat en el camí de la salvació" (1990:27)⁴². Els agents socials eren, gairebé en exclusiva, els clergues i els frares dels monestirs, els quals practicaven la caritat sense que això suposés cap acció institucionalitzada, "com un deure moral respecte a unes persones que, en tant que són subjectes individuals, estan mancades d'existència real per a qui els ajuda: són un 'gènere', la imatge d'un altre, no ells mateixos" (López, 1990:28).

Castel (1996) ha posat en relleu el caràcter ambivalent, fins i tot contradictori, de la representació cristiana de la pobresa, en què, d'una banda, s'enalteix la pobresa voluntària com a component essencial de la vocació religiosa, però de l'altra se'n desconfia –en el cas dels ordes mendicants– o fins i tot es recrimina si posa en qüestió l'ordre de l'estructura social. Així i tot, aquesta contradicció, diu, "és superada en el pla de les pràctiques per dues formes de gestió específiques de la pobresa: l'assistència s'inscriu en una *economia de la salvació*, i l'actitud cristiana funda una *classificació discriminatòria* de les formes de pobresa" (1996:46). L'economia de la salvació representa un comerç simbòlic entre rics i pobres, amb l'almoïna com a valor d'intercanvi i la salvació com a meta sublimada; lògicament no es qüestionava l'ordre no igualitari del món i en canvi es justificava la pobresa. Tanmateix, la classificació discriminatòria portava a rebutjar certs individus (els qui es revelaven contra l'organització social) i n'apreciava uns altres (els qui presentaven signes de sofriment corporal), com posa de manifest Àlvarez-Uría: "la malaltia, sinònim de pobresa, era en la societat medieval un signe visible del transcendent. Els cristians tenien l'obligació d'auxiliar i assistir els malalts, pobres i menesterosos, igual que Crist els havia socorregut" (1983:31).

Tot i que ja des de finals del segle XI es dóna una certa institucionalització de la caritat mitjançant les hostatgeries dels monestirs, no és fins a la secularització posterior de la societat que l'assistència passa a ser objecte d'atenció pública i d'intervenció institucional (López, 1986:54). El canvi de mentalitat que es produeix amb el procés de secularització fa que es comenci a qüestionar la concepció de la caritat cristiana que emparava discriminantment només els "pobres de Jesucrist": "en

⁴² La referència a Mauss i a la seva "teoria del do" és més complexa en quant comporta altres constryiments que aquí s'ignoren. Veure Mauss (1991) o Godelier (1998).

el segle XII la pobresa comença a ser qüestionada, s'escolten crítiques a l'Església per apartar-se de l'ideal cristià primitiu (...) algunes de les veus més crítiques arribaran a dir que l'almoïna no és tant sols un deure del ric, sinó un dret del pobre" (López, 1990:28). D'altra banda, el desarrelament del territori que comportà l'aparició dels rodans i estrangers, de pobres vàlids que viuen pidolant, i la confluència d'aquests grups, cada cop més nombrosos, en les concentracions urbanes van fer que es passés a veure el fenomen de la pobresa com un "perill social": "en qualsevol cas, es tracta de fer patent sempre que el perill ve de l'exterior per intentar demostrar així l'adhesió unànime en l'interior, al mateix temps que, en nom de la seguretat nacional i de la defensa dels valors de la pàtria, es procedeix al tancament dels sospitosos" (Álvarez-Uría, 1983:36).

Ens trobem, per tant, amb un doble canvi interrelacionat: d'una banda, la pèrdua de l'hegemonia absoluta de l'Església i l'inici de participació d'altres estaments de les ciutats: "des de finals del segle XIII la caritat es converteix en una espècie de servei social local en el qual col·laboren totes les instàncies que comparteixen la responsabilitat del 'bon govern' de la ciutat" (Castel: 1997:52); i de l'altra, l'aparició de dispositius específics destinats a tractar de racionalitzar el fenomen desbordant i desestabilitzador d'una pobresa itinerant sobre base de la localització: "les mesures per posar remei a la pobresa s'aniran produint ja de forma paral·lela a aquelles que tendeixen a fixar i delimitar els subjectes que poden ser considerats pobres –i, en conseqüència, ajudats– i aquells que en cap cas hauran de ser atesos, sinó obligats a treballar, fixats al seu ofici i localitat. És aquest el moment en què apareixeran clarament associades l'assistència i la repressió, com les dues cares d'una mateixa moneda" (López, 1990:30). Les agrupacions locals que floreixen en aquest període, "burgs amb un règim extrafeudal" (Casado, 1987:92), es veuen desbordades per l'afluència en massa de gent que es nega a treballar, que viu fraudulentament vagabundejant i sol·licitant almoïna, com si fossin veritables pobres, demanant salaris "impossibles", per la qual cosa aplicar el principi de proximitat requereix mecanismes institucionals de contenció fins aleshores innecessaris.

Aquest moment també constitueix un moment clau per comprendre tota la qüestió des d'una òptica política, perquè amb la "desnaturalització" de la caritat i la sortida a

"l'arena pública" de "lo social" s'obre —com si fos la caixa de pandora— la possibilitat de gestionar una funció pública íntimament relacionada amb el poder, cosa que podem considerar origen de legitimació; es destapa, per tant, l'interès corporatiu pel domini d'un àmbit que, des d'aleshores, té —com Jano— almenys dues cares: la pública i la privada, i que impel·lirà a crear els primers mecanismes d'intervenció que s'aniran mutant i perfeccionant en el futur. Quan el pensament social sobre la pobresa i les seves respostes materials evolucionen cap a l'especialització i delimitació del fenomen, s'observa una lenta, però constant, tendència a la intervenció per part dels poders establerts (laics i eclesiàstics) per controlar l'assistència. La lluita entre els dos poders es desenvolupa en el terreny teòric (plantejaments sobre la necessitat i la funció de la caritat, la seva oposició o caràcter complementari respecte a la justícia i, finalment, la paulatina substitució pel concepte i sentiment de filantropia), i en el més directament 'fàctic': el poder sobre persones i béns, sobre paraules i coses. "En definitiva, es lluita pel poder" (López, 1990:29).

Quant als dispositius, l'hospital és el més important en la història institucional de l'assistència i la seva presència fou constant fins a l'època moderna, tot i l'evolució que va anar experimentant al llarg del temps. Els establiments hospitalaris s'acollien en un principi tant malalts com pelegrins o pobres en general i després es van anar especialitzant i van restringir la permanència dels qui no estaven malalts a uns pocs dies; van fer així una funció més semblant a la dels actuals albergs de transeünts. Passen d'estar solament en mans del clergat a compartir la responsabilitat amb les autoritats de la ciutat i, més endavant, a viure la irrupció de la societat civil en forma de confraries, germanies i gremis⁴³. I la tercera tendència en l'evolució és el pas de la mera assistència reparadora, dels socors físics i puntuals, a la rehabilitació moral amb incidència en la reeducació prolongada de les categories "d'extraviats"⁴⁴.

La referència a l'aptitud per al treball, que va portar durant el Renaixement a les clàssiques tipologies entre la població pobra (els vertaders i falsos pobres), va

⁴³ Veure Claramunt (1997) sobre els dispositius d'ajut mutu entre els gremis a Barcelona.

⁴⁴ "La disciplina de l'hospital general, el treball forçós interromput per oracions incessants, l'aprenentatge de l'ordre i la regularitat són les receptes ben conegudes d'una pedagogia enèrgica la lògica de la qual sistematitzarà Erving Goffman, i que ha de permetre al reclus, després d'aquest període de reeducació, reprendre el seu lloc en la seva comunitat d'origen i ser en endavant 'un membre útil per a l'estat'" (Castel, 1997:56).

comportar també la consegüent repressió per a aquells qui eludien l'obligació laboral. Insignes pensadors socials com Juan Luis Vives el 1522 en l'obra *De subventione pauperum*, Juan de Soto o Domingo de Robles van materialitzar aquesta filosofia que subordinava l'assistència a la incapacitat per al treball. El tractament que s'havia de donar a aquestes poblacions no fou del tot coincident entre aquests mateixos i altres pensadors socials de l'època⁴⁵; el que estava en joc era l'hegemonia de l'Església enfront de la intervenció dels poders públics i la no reglamentació de la pobresa sota el domini de la caritat enfront de la protecció com una acció secularitzada⁴⁶. Amb la progressiva acceptació del corrent d'intervenció pública es produeix una lenta però persistent municipalització de l'acció social, de manera que l'Església perd part del seu protagonisme (Beltran, 1992:78). La política que van adoptar moltes ciutats europees es basava en els nous principis de prohibició estricta de la mendicitat, d'exclusió dels estrangers, d'empadronament i classificació dels necessitats i de desplegament de socors diferenciats per a les diverses categories de beneficiaris.

Però el més important és que aquesta generalització de la pobresa també comporta les primeres mesures de repressió, que tendeixen a evitar els abusos que havia fomentat el tradicional discurs caritatiu⁴⁷. De nou apareix la domiciliació com una condició prèvia de l'ajuda, que faci possible recuperar el sentit que la protecció pròxima tenia en la cohesió de la comunitat. L'objectiu era fixar la població pobra al seu lloc d'origen i, sempre que fos possible, forçar-la a treballar, per evitar l'extensió del fenomen i la desestabilització social que produïa; "d'aquesta manera el conjunt institucional hospitalari es complementava amb una sèrie de centres més accentuadament repressius, la finalitat dels quals era aïllar els elements antisocials i perillosos de la resta de la societat" (Carmona, 1986:74). Apareixen diverses lleis de pobres en alguns països que tenen com a missió realitzar una forta activitat repressora sobre els falsos pobres.

⁴⁵ Poden veure's les diferències de pensament dels teòlegs renaixentistes (i fins i tot d'interpretació actual d'aquest pensament) en Alonso i Gonzalo (1997), Beltran (1992).

⁴⁶ "L'home renaixentista no pensa que hagi d'exercir personalment una positiva acció social perquè li serveixi de recompensa en una vida futura, sinó que l'eliminació de la pobresa constitueix un fi en si mateix, perquè una societat amb captaires i menesterosos és l'antítesi de l'ideal humanista" (Alonso i Gonzalo, 1997:26).

⁴⁷ En diferents períodes, la mendicitat o bé es prohibia i castigava durament, o bé es tornava a autoritzar, tot i que amb caràcter restrictiu i controlada pels poders públics, sempre que fos en els llocs d'origen o de residència dels captaires i que comptessin amb una cèdula que es concedia després d'una investigació que demostrés que el sol·licitant tenia absoluta necessitat de demanar almoïna perquè no era vàlid per al treball.

L'assistència passa, doncs, per la tutela i la repressió dels pobres de forma simultània i complementària perquè l'una i l'altra es justifiquen mútuament. El canvi que es produeix en la vessant repressora de l'assistència consisteix a moralitzar els mateixos pobres considerats útils per al treball⁴⁸. Per això, entre els segles XVI i XVII s'acudeix a una doble via: el tancament en institucions i l'educació moralitzant. Els antics hospitals generalistes deixen pas a institucions més especialitzades conegudes genèricament com a "asils". Els asils també es van especialitzar: des de les cases de misericòrdia de caràcter general fins als hospicis o incluses, les cases d'expòsits per a infants, o les cases de correcció⁴⁹.

El món de la pobresa i l'assistència és objecte d'especial interès per a la Il·lustració. "El seu ordenament passa a ser una qüestió de 'policia', entenent aquest concepte, no sols en el sentit repressiu que avui té, sinó englobant tot allò relacionat amb el benestar de les poblacions i amb allò que contribueix a augmentar el poder de la nació" (Trinidad, 1986:89). En el segle XVIII, ni la malaltia ni la pobresa no són ja problemes privats sinó públics; afecten la policia, la higiene i el desenvolupament econòmic; tot i que la caritat segueix tenint molt pes, l'assistència a la pobresa es secularitza definitivament i es transforma en un problema polític que afecta l'estat⁵⁰. A més, els imperatius econòmics passen a ser prioritaris per al conjunt nacional, amb la qual cosa el manteniment dels ociosos no representa sols un problema moral sinó també una pèrdua de riquesa col·lectiva. L'estat "anirà augmentant el seu marc d'acció, intensificant el control i tractant d'obtenir un augment dels recursos que, beneficiant el comú, repercuteixin també en les seves arques" (López, 1990:47). El pobre vàlid passa a ser considerat, a més d'un perill, una càrrega per a l'economia de l'estat i, per tant, s'accentuarà la política de control (corregir i reeducar d'una

⁴⁸ "La repressió de la pobresa vàlida, per tant, es produeix de forma simultània amb la defensa de l'assistència que ha de donar-se als pobres veritables: s'ha d'ajudar el treballador que, per causes alienes a la seva voluntat, no pot, temporalment o permanentment, guanyar-se el sosteniment i el dels qui d'ell depenen" (López, 1986:66).

⁴⁹ "Juntament amb l'hospital van sorgint les cases de misericòrdia i hospicis que assumeixen una funció dual: assistència i repressió, ja que segons aquesta doctrina no es tracta de donar facilitats als pobres en el sentit de procurar-los els mitjans de subsistència sense cap contraprestació perquè això portaria a perpetuar la pobresa; es tracta, al contrari, d'assistir el pobre mereixedor d'ajuda, però sense fer-li còmoda i fàcil la seva estada en l'hospital o hospici, i també de corregir el pobre mereixedor de correcció, és a dir, els ociosos vàlids per al treball i per automantenir-se" (Beltran, 1992:78).

⁵⁰ Veure Foucault (1984), Álvarez-Uría (1983) i Cohen, S. (1985), entre d'altres.

banda, i reprimir la mendicitat de l'altra) des dels poders públics. Les institucions assistencials existents no acomplien les seves funcions i eren establiments refusats per la població; "per això, a més de potenciar l'assistència domiciliària es proposa un pla d'eliminació d'hospitals petits i insuficients, i la seva substitució per hospitals grans i més eficaços ubicats en les ciutats més importants" (Beltran, 1992:79).

De la nova orientació que pren l'acció social en l'etapa il·lustrada respecte a les anteriors, Alonso i Gonzalo (1997) en destaquen que va significar una *clarificació racional* en l'intent de resoldre el dilema entre allò privat i allò públic; l'assistència passa per la separació absoluta entre moral i dret: "la primera s'ocupa de les lleis internes, el segon de les externes, la qual cosa suposarà que la caritat vagi quedant progressivament relegada a l'àmbit de la moral, del món intern i personal de l'individu, i en el seu lloc s'estableixi la beneficència com a contingut del dret, amb el caràcter públic característic d'aquest" (Alonso i Gonzalo, 1997:48)⁵¹. La Revolució Francesa de 1789 suposa una fita important per a la consolidació de la mentalitat il·lustrada respecte a l'acció pública assistencial; la Declaració de drets disposa que la societat està obligada a proporcionar mitjans de subsistència als ciutadans desgraciats (Beltran, 1992:80) i l'acció social passa a ser considerada com una ciència política (Álvarez-Uria: 1986:123).

En resum, hi ha qui considera que el sistema assistencial il·lustrat fracassa perquè no aconsegueix dominar i incorporar els elements més perillosos ni cobrir les necessitats dels més pobres⁵². Però des d'un altre punt de vista s'interpreta que la política seguida amb els mendicants i vagabunds no es pot valorar només en relació amb el seu objectiu explícit d'eradicar la vagància, la qual cosa significaria el fracàs: "en canvi, hom podia esperar que aquestes intervencions especialitzades tinguessin un efecte dissuasiu més general (...) la perspectiva canvia si un es planteja la hipòtesi que aquestes polítiques es dirigien també a la massa de persones només

⁵¹ També Castel en relació amb el treball accentua aquesta idea quan diu: "hi va haver un transformació de la concepció del treball, que va deixar de ser sols un deure que responia a exigències religioses, morals o fins i tot econòmiques, per convertir-se en l'única font de riquesa, i que, a fi de ser socialment útil, havia de repensar-se i organitzar-se a partir dels principis de la nova economia política" (Castel, 1997:169).

⁵² "Els hospicis i hospitals són refusats pels pobres que veuen en ells presons. Prefereixen la llibertat de la misèria a les seguretats de la reclusió. A l'estat li manquen els instruments repressius que haurien fet complir l'abundant legislació promulgada i els mitjans financers que cobririen les necessitats de les institucions assistencials" (Trinidad: 1986:115).

separades de llur franja de desafiliació per fronteres fràgils: el conjunt dels qui es trobaven en la zona de vulnerabilitat" (Castel, 1997:107).

1.2.4. L'àmbit de la previsió social

Malgrat hem vist que el "social-assistencial" ha anat des de fa molt temps estretament vinculat al món del treball, la "qüestió social" es planteja realment en el segle XIX a partir de la presa de consciència de les condicions de vida de les poblacions que eren a la vegada agents i víctimes de la Revolució Industrial, i es genera el "*pauperisme*" que amenaçava la societat lliberal. Com en la història no es produeixen gairebé mai els talls sincrònics, ja des d'abans s'anava gestant una condició salarial embrionària entorn de l'organització del treball⁵³. El que Castel qualifica com de "salari sense dignitat" remet a una extrema diversitat de situacions, quasi exclusivament relacionades amb activitats socials imposades per la necessitat i emmarcades per relacions de dependència. Això demostra que la "qüestió social" no és sols el problema de la pobresa i de la misèria que afecta els invàlids, els vagabunds i els desarrelats socials, sinó també el de la pobresa que afecta els treballadors que cada vegada més estan en una situació de vulnerabilitat i amb risc d'esllavissar-se cap a la misèria.

Abans de la Revolució Industrial el treball adquiria dues formes principals: el treball regulat (bàsicament pels gremis) i el treball forçat (al qual els pobres eren obligats). Els gremis eren corporacions de treballadors manuals (artesans) que estaven molt reglamentades i jerarquitzades en categories professionals (estatuts); malgrat les coaccions que la corporació exercia, la pertinença orgànica a un gremi significava ocupar un lloc reconegut en el sistema social, suposava l'accés a la ciutadania (ser algú) en l'organigrama de les dignitats i dels poders. L'alternativa d'alliberar-se de les obligacions i coaccions gremials suposava estar exclòs del sistema social, amb coaccions més fortes i sense les proteccions de l'estat gremial. Entre els dos mons hi ha una petita franja de treball lliure, inferior i atomitzat que, tot i que va adquirint

⁵³ Castel (1997) des d'aquesta perspectiva, ens ofereix una extensa i magnífica explicació de com ha evolucionat la "qüestió social" lligada al treball assalariat en la història europea, de la que aquí en fem una breu síntesi.

importància, és encara un treball perifèric en la divisió del treball⁵⁴. Castel manté la tesi que l'assalariat no neix de la llibertat i del contracte (com s'ha pensat a partir de la Revolució Industrial) sinó de la tutela; d'una banda, perquè l'artesà no era lliure en el seu treball, només era independent en el marc del sistema rígid de subjeccions gremial; i, de l'altra, perquè la relació emporador–assalariat era una translació de la tutela feudal basada en la relació de dependència estricta del “mestre”. Els serveis que tenien dignitat social quedaven fora de la relació salarial (professions lliberals, homes de lleis, metges, els càrrecs, etc.) i eren encara molt embrionaris (1997:155).

Però l'adveniment de la modernitat liberal va marcar una ruptura en relació amb els estats precedents. S'havia d'imposar un lliure accés al treball contra les regulacions anteriors, fer que el treball 'lliure' ja no es pensés per defecte, com allò no inclòs en els estatuts reconeguts o imposats, sinó que es convertís en l'estatut mateix de l'assalariat, a partir del qual es va recompondre tota la qüestió social (Castel, 1997: 158). La consciència social que va cristal·litzar en la Il·lustració ja diferenciava que, juntament amb la indigència estructural, hi havia una massa important de persones que vivien en condicions precàries i que, en situacions conjunturals (gens infreqüents d'altra banda), queien en la pobresa. L'element nou és la presa de consciència d'una *vulnerabilitat de masses*, diferent de la *pobresa massiva* de fins aleshores; la misèria era un risc que afectava la condició laboral com a tal, és a dir, la majoria de la població, i no eren només els baixos salaris allò que forjava la misèria laboriosa sinó també la inestabilitat i discontinuïtat del treball. Es produeix, doncs, la paradoxa que creix la vulnerabilitat de la població treballadora, fins i tot quan es redueixen els casos de misèria més extrems. S'arriba a considerar el pauperisme com un producte de la civilització, que creix a mesura que un país es modernitza i s'enriqueix; s'observa que és un fenomen de les grans aglomeracions urbanes i que els països rics d'Europa són els que tenen major nombre de pobres (Trinidad, 1990:103).

L'avenç que es promou en el segle XVIII no és tant el treball com la necessitat de la *llibertat* de treball. La ideologia liberal es basa a tenir una fe absoluta en el mercat i a fer valer els drets dels individus sobre la societat: el contracte encarna la llibertat per als qui poden treballar i els incapaços domiciliats han de tenir el dret als socors com

⁵⁴ Castel identifica fins a onze formes de treball no regulat pels gremis, semiassalariat i preindustrial (1997:141).

a prerrogativa de la ciutadania; per tant, amb la llibertat de treball, mentre es reafilia l'infortuni, no hi ha excusa per a l'ociositat voluntària del vàlid i es pot legitimar la persecució de la vagància: "lo social" és a la vegada integrat i reprimit (Trinidad, 1990:104). Però si l'intent va fracassar fou per dos motius: d'una banda, el doble paper que es feia jugar a l'estat (mínim quant a la regulació del treball i màxim en la provisió de socors) que afectava la seva fortalesa i les possibilitats de control, i de l'altra, l'ambigüitat entorn de l'accés al treball perquè no s'assegurava la possibilitat de treballar, és a dir, el "dret" no té el mateix sentit (com a "deure" de la societat) quan s'aplica a l'assistència que quan s'aplica al treball; el dret genèric al treball no suposava el dret d'accés, i això era intencional per al liberalisme ja que estimulava la competència i la preeminència dels "talents" sobre la "mediocritat", a la vegada que responia a un cert plantejament ingenu i utòpic⁵⁵.

Amb la Revolució Industrial, l'optimisme liberal va donar pas a una nova consciència sobre la misèria que semblava acompanyar el desenvolupament de la riquesa i el progrés. La "qüestió social" tornava a plantejar-se perquè els "nous pobres" estaven inserits en el cor de la societat; el pauperisme ja no era un accident sinó la condició obligada d'una gran part de la població⁵⁶ i, per tant, una amenaça per a l'ordre social i polític. Aquesta indignació era filla de la desocupació, la precarietat laboral, la manca de qualificació i constituïa també una degradació moral: "la industrialització havia creat una mena de condició antropològica nova: una espècie de nova barbàrie, que no era tant un retorn al salvatgisme anterior a la civilització com la invenció d'un estat de desocialització propi de la vida moderna, especialment urbana" (Castel, 1997:221). Tot i que aquesta construcció s'alimentava més de la por de la burgesia que del perill que podia suposar un proletariat encara minoritari a inicis del segle XIX —en què predominaven les formes de vida rurals compatibles amb el model de protoindústria—, el que s'estava evidenciant era la intuïció del risc de desafiliació i conflicte social que portava associat el progrés econòmic.

⁵⁵ "La construcció de conjunt que posava en primer pla el lliure accés al treball tenia un esglaó dèbil. Carregava amb el pes de la nova llibertat el treballador manual, és a dir, un individu sense recursos, sense dignitat i l'estatut del qual —cal insistir en això— seguí essent anàleg al que en l'època s'atribuïa a la xusma" (Castel, 1997:205).

⁵⁶ Ewald (1994:75) diu que és la socialització de la pobresa la que transforma les polítiques de socors. També coincideix a dir que el programa d'assistència s'organitza entorn d'un principi: situar el treball en el centre de la relació assistencial, i de dues categories: pobres vàlids o invàlids.

Davant d'aquesta situació, el liberalisme aposta per tractar de sostenir una política social en un espai ètic, no polític, perquè s'interpreta que no es pot considerar l'assistència com a dret ja que es dona en un marc d'intercanvi desigual; "en cap moment l'ajuda es planteja com una obligació que tenen la societat i l'estat, ni tampoc com un possible dret de l'assistit" (Trinidad, 1990:102). Així i tot, la moral no es limita a l'àmbit privat sinó que, en la vessant pública, estableix un deure de protecció dels inferiors que s'exerceix mitjançant la virtut moral que és la beneficència. Per tant, les pràctiques de beneficència particular foren estimulades des d'una mena de política social de naturalesa moral i no estatal, en l'intent d'evitar la dissociació social per mitjà de "noves tuteles" des del patronatge voluntari que, alhora, reificava el desnivell social. Sense canviar els valors, el liberalisme⁵⁷ es tornà restaurador de l'ordre social; l'obsessió per preservar la pau social va fer compatible el liberalisme amb les diferents variants de la filantropia social⁵⁸.

En aquesta època (que a Espanya va arribar amb cert retard respecte a d'altres països europeus) les classes dominants van arribar a desplegar un conjunt de procediments: 1) l'assistència als indigents mitjançant tècniques que anticipaven el treball social en sentit professional; 2) el desenvolupament d'institucions d'estalvi i previsió voluntària que anticipaven les assegurances, i 3) el patrocini patronal. Neix així un nou exèrcit de salvació, una munió d'experts que tracten de definir el mal i proposar remeis que són els *visitadors dels pobres* (veure Álvarez-Uría, 1986). Els visitadors no distribuïen béns indiscriminadament sinó que analitzaven les causes i examinaven les necessitats, però sobretot subordinaven l'ajut a la bona conducta del beneficiari, que era controlada mitjançant la relació personal i que alhora permetia presentar el benefactor com un model de socialització per tal d'aconseguir la rehabilitació moral⁵⁹. Però, tot i la idea abstencionista de l'estat que propugnava la ideologia liberal, quan es van fondre les esperances que la llibertat econòmica posaria fi al fenomen de la pobresa, s'impulsà la beneficència pública, si més no com

⁵⁷ Sobre la transformació d'aquest període pot consultar-se Ewald (1994).

⁵⁸ "Fer 'lo social' era treballar sobre la misèria del món capitalista, és a dir, sobre els efectes perversos del desenvolupament econòmic; era tractar d'aportar correctius a les contrafinalitats més inhumanes de l'organització de la societat, però sense tocar-ne l'estructura" (Castel, 1997:244).

⁵⁹ Sobre les formes de control social associades als instruments efectius de formació i acumulació del saber, vegeu, entre d'altres, Foucault, M. (1975).

una qüestió d'ordre públic en que, de nou, es conjurà el perill de la mendicitat i la vagància; "al contrari, l'assistència benèfica a pobres i malalts que no suposen un perill per a la salut pública no és per als primers liberals un àmbit propi de l'acció estatal, ja que entenen que de la pobresa i malaltia és responsable, fonamentalment, l'individu que la pateix" (Beltran, 1992:81)⁶⁰.

Un canvi fonamental en l'espai social s'esdevé quan es comença a pensar que la imprevisió era una causa important de l'infortuni i, en conseqüència, neixen les primeres experiències asseguradores privades. L'èxit de la idea s'ha d'atribuir a una constel·lació de conveniències: d'una banda, la ideologia liberal imperant veia que la idea de l'estalvi voluntari dels treballadors en caixes d'estalvi i en societats de socors tenia un valor moralitzador, pedagògic i d'ajuda mútua, tot i el risc evident d'enfortir la condició obrera⁶¹; d'altra banda, aquesta condició obrera va adquirint consciència de classe proletària i comença a autoorganitzar-se en organitzacions sindicals i mútues com a mesura de protecció i per fer un front comú en les vagues, acomiadaments, etc. (López Keller, 1990:139). "Sorgeixen, doncs, les assegurances socials amb cert caràcter defensiu per contrarestar la influència creixent de la doctrina marxista en les masses de treballadors" (Alonso i Gonzalo, 1997:69)⁶².

Les estratègies de patrocini van subestimar dos factors que havien de tenir un paper cada cop més decisiu en la gran indústria: primer, que l'organització del treball a gran escala no podria mantenir relacions de dependència personal per imperatius morals i s'acabarien imposant les relacions formals "burocràtiques"; i segon, que la classe obrera organitzada, a mesura que avançava la seva implantació, augmentaria la seva oposició i es faria més permeable a les doctrines socialistes. El patronatge, com a utopia reaccionària, va intentar col·locar la nova societat industrial en el motlle de

⁶⁰ Un fet decisiu per a la transició cap a la beneficència pública, propiciat pel liberalisme, foren les successives desamortitzacions de béns que estaven en poder d'entitats eclesiàstiques, municipals i particulars, anomenats "de mans mortes", entre final del segle XVIII i meitat del XIX. Vegi's Alonso i Gonzalo (1997:53).

⁶¹ "L'estalvi crea en el treballador l'esperança d'emancipació, saltant per damunt de les solidaritats de classe, i en transformar-lo en petit propietari, el fa més respectuós amb ella" (Trinidad, 1990:110).

⁶² Encara més, el rol del patró com a organitzador de la seguretat dels empleats i que havia d'exercir un patronatge social i moral complementari a la relació econòmicolaboral va portar a la creació de veritables exemples d'institució total com foren les "colònies"; per aquest mitjà es desenvolupà en alguns indrets una estructura força completa del primer model de serveis socials d'empresa, amb l'ideal d'aconseguir una osmosi entre la fàbrica i la vida quotidiana de les famílies obreres, amb la qual cosa també s'aconseguia fidelitzar des de la dependència els operaris.

l'antiga societat rural, i aplicava la lògica de l'*intercanvi desigual* en tensió amb l'*intercanvi contractual* entre individus lliures i iguals; l'associacionisme obrer, en canvi, suposava una concepció que passava per les relacions igualitàries i d'autoafirmació com a col·lectiu, la qual cosa xocava amb el sistema de valors que era no sols d'estat mínim, sinó també de *societat mínima*. Així doncs. "el discurs de la pau social va crear les condicions de la lluita de classes que volia evitar. Per la seva negativa [del liberalisme] a fer de l'estat un associat participant en el joc social, va deixar cara a cara, sense mediacions, dominants i dominats. (...) En el nom mateix de la pau social, seria necessari dotar l'estat de noves funcions per dominar aquest antagonisme destructor" (Castel, 1997:266).

A partir del moment en què es va reconèixer que la misèria es devia en bona part a la problemàtica del treball, es va plantejar si "l'assistència social" podia constituir una resposta adient; el dilema era: ampliar l'*assistència* perquè es fes càrrec del conjunt d'individus sense mitjans, o bé imposar l'obligació de l'assegurança a tothom que no pogués fer front amb els seus recursos a les necessitats d'una eventual incapacitat. Les tècniques assistencials havien estat experimentades durant segles, mentre que l'assegurança tenia l'antecedent de les societats de socors voluntaris que eren el germen del moviment obrer i les orientacions revolucionàries. La solució que s'adoptà, en un primer moment, va ser fer de l'assegurança una analogia de l'assistència: només estaven obligats a assegurar-se els sectors que corrien el risc d'haver de ser assistits i que, per tant, estaven amenaçats per la inhabilitació social; per sobre d'un determinat nivell d'ingressos l'assegurança era optativa (Martínez Quintero, 1990)⁶³.

El discurs sobre la propietat, el treball i la seguretat marca l'inici del segle XIX. Els primers beneficiaris de l'assegurança només tenien el seu treball per sobreviure; per tant, encarnaven l'oposició entre la propietat i el treball que, tradicionalment, es traduïa en l'oposició entre la seguretat i la inseguretat. Assegurar els treballadors no-

⁶³ Com explica Pérez Keller (1990), "El pensament conservador es va moure entre dos temors: d'una banda, el temor al possible major paper de l'estat, del qual prové l'intent de minimitzar les seves funcions, però d'altra banda, el temor a les masses organitzades que reclamaven una major atenció de l'estat. Davant d'això s'adopta una actitud fonamentalment defensiva. Però l'interessant és subratllar que entre els dos temors que l'assetgen s'acabarà optant pel que sembla 'el mal menor': donar un major protagonisme a l'estat per resoldre les demandes socials més urgents" (López Keller, 1990:149).

propietaris no sols canviaria la relació entre treball i seguretat sinó també les relacions entre la propietat i el treball (Castel, 1997:301). Atès que en el marc de l'oposició absoluta entre treball i propietat no es podia resoldre la vulnerabilitat, es tractava de realitzar un canvi de registre en què, sense abolir l'oposició anterior, es juxtaposés a la propietat privada un altre tipus de propietat, la *propietat social*. Si en la societat tradicional la protecció estava assegurada a partir de la propietat, en una societat que es reorganitzava entorn de la relació salarial, era el valor del treball el que havia de generar la moderna protecció. A partir d'aquí, seguretat i treball quedaven substancialment units, perquè s'interpretà que la seguretat procedeix d'una espècie de transferència de la propietat social que genera el treball (les quantitats retingudes obligatòriament), i sota la protecció de l'estat⁶⁴.

Però, es tractava de fer compatible, d'una banda, una propietat que era col·lectiva, i de l'altra, unes necessitats que eren individuals, és a dir, resoldre l'aporia de com poder disposar d'un patrimoni que no és privat; les prestacions de l'assegurança obligatòria foren la solució perquè provenen d'un patrimoni amb origen i regles de funcionament socials, però amb funció de patrimoni privat (Castel, 1997:311). La propietat de l'assegurat no era un bé que es pogués vendre, sinó una propietat per a la seguretat, tutelada i garantida per l'estat que així assumia un rol "protector". La introducció de l'assegurança obligatòria s'imposa progressivament perquè permet sortir de les contradiccions lligades a una visió purament individualista de la societat fent compatible el *principi de solidaritat* (la societat té un deute amb els seus membres) amb el *principi de responsabilitat* (cada individu és amo de la seva vida i ha de fer-se càrrec de si mateix) (Rosanvallon, 1995:21). L'assegurança social ja no és, com l'assistència, un auxili consentit; representa l'execució d'un contracte en el qual l'estat i els ciutadans estan igualment implicats. La prestació es deu, no és una liberalitat.

Entenem que, a partir que l'assegurança forma part de la condició salarial, es bifurca novament el camí de la protecció social i s'obren alhora nous espais per emmarcar els serveis socials. Fent un salt fins al present, però, veiem que l'atur i especialment la precarització del treball configuren la nova qüestió social; amb aquest fenomen es

⁶⁴ En aquest sentit, com diu Álvarez-Uría, "el tema de la misèria planteja, doncs, la fallida de l'estat liberal i la necessitat de l'estat interventor" (1986:136)

corre el risc de subvertir l'estructura mateixa de la relació salarial, perquè l'estatut del treballador es desdibuixa. El problema actual no és solament la formació d'una "perifèria precària" sinó que la nova qüestió social té la mateixa amplitud i la mateixa centralitat que el pauperisme en la primera meitat del segle XIX. Aquesta situació es concreta en tres factors: la *desestabilització dels estables* que corren el risc de derivar cap a l'exclusió⁶⁵ (teoria de la societat dels tres terços), la *instal·lació en la precarietat* com una mena d'estat d'interinitat permanent que obliga a viure al dia, i un *dèficit de posició* en l'estructura social dels treballadors que no troben lloc en l'estructura productiva i que acaben convertint-se en "inempleables".

Però, malgrat aquesta tendència "vulneralitzadora" que infringeix l'economia, la cohesió social no és una problemàtica exclusiva del mercat; "una voluntat política podria potser (en tot cas, hauria de) enquadrar i circumscriure el mercat perquè la societat no sigui triturada pel seu funcionament" (Castel, 1997:411). El treball funciona com el principal factor d'identitat, però no es pot oblidar que hi ha uns quants cercles d'identitat col·lectiva: familiar, escolar, comunitària, política, etc., i cada un d'aquests eixos pot apuntalar la debilitat dels altres; entre tots situen l'individu en alguna de les quatre zones de sociabilitat que identifica Castel: zona d'integració, zona de vulnerabilitat, zona d'assistència i zona d'exclusió o desafiliació (1997:418). Per tant, en cadascun d'aquests sistemes de relació social també es dilucida la integració dels individus i la cohesió de la societat. El creixement de les categories de la inadaptació social, de desavantatge o de trastorns de sociabilitat ha fet que la intervenció de l'estat prengui en aquests dominis formes diferents per tal de contrarestar la debilitat dels suports relacionals de protecció propera i la desestabilització dels nous estils de vida.

És així com, en lloc de tendir a eliminar la distinció entre els dos àmbits clàssics de la protecció (l'assegurança per als aptes per al treball i l'assistència per als incapaços) realitzant polítiques globals d'integració com propugnaven els corrents progressistes dels reformadors socials, es reforcen els tractaments especials per a les "poblacions amb problemes". L'assistència queda de nou en un segon pla marginal respecte a la

⁶⁵ Exclusió, segons Castel, "no significa una absència de relació social sinó un conjunt de relacions socials particulars amb la societat com un tot. No hi ha ningú que estigui fora de la societat sinó un conjunt de posicions les relacions de les quals amb el seu centre són més o menys laxes (Castel, 1997:447).

previsió amb les conseqüències que això comporta. Però, a més de les "*polítiques d'assistència*" de caràcter particularista i reparador, i de les "*polítiques d'integració*" de caire universalista i de promoció, ara s'obre una nova categoria d'intervencions, les "*polítiques d'inserció*", destinada a una franja incerta de població activa que no té assegurat el treball tot i que ho demanda, i tampoc no presenta factors individuals d'inadaptació. Aquestes intervencions que obeeixen a la lògica de *discriminació positiva* es focalitzen en grups de població acotats per la seva dificultat d'inserció en el món laboral, i es porten a terme a través d'estratègies de transversalitat entre els àmbits, de territorialització en allò local, de "partenariat" entre actors i de noves tecnologies de treball social.

Les rendes o ingressos mínims d'inserció formen part d'aquesta política en la qual es desdibuixa la separació radical entre els aptes per al treball i els qui no poden treballar, d'una banda, perquè es destinen a la població activa per sota d'un cert nivell d'ingressos, i de l'altra, perquè el dret⁶⁶ no es refereix únicament a obtenir un subsidi d'assistència sinó a rebre el suport necessari en tot l'itinerari d'inserció social i laboral⁶⁷. La noció d'inserció contribueix en aquest sentit a definir un dret de l'era democràtica, en articular ajuda econòmica i participació social (Rosanvallon, 1995: 172). Tot i això, el que s'havia previst com una etapa transitòria s'ha convertit per a alguns en un estat d'inserció perpètua, semblant al de Sísifo empenyent la seva roca, que sempre torna a caure pel pendent en el moment d'arribar al cim, ja que és impossible falcar-la en un lloc estable (Castel, 1997:436).

En conclusió, la protecció social, que començà amb els dispositius de l'assistència (caritativa, filantròpica o de beneficència pública) d'aquells individus que per diverses raons no podien treballar, que després es va complementar amb l'assegurança voluntària i la seguretat social obligatòria per fer front a la creixent indigència de la població treballadora incorporant-la a la ciutadania, i que amb el progrés de l'estat social es va anar estenent a d'altres serveis que igualment promouen la integració social (salut, ensenyament, etc.), s'ha ampliat darrerament en un tercer espai

⁶⁶ Cal dir que aquests programes que van néixer amb caràcter experimental en les comunitats autònomes del nostre país van aconseguir progressivament la consideració de dret garantit.

⁶⁷ Últimament i cada vegada més, fins i tot s'introdueixen fórmules que permeten eludir l'obligació de les contrapartides d'inserció social, quan es considera que els beneficiaris ja la posseeixen, per centrar-se en la inserció laboral i l'adaptació professional.

configurat entremig dels altres dos: la inserció social, que s'ocupa dels *vàlids invalidats per la conjuntura* (Castel, 1997:439) i amb risc d'exclusió de l'espai social.

En tots tres àmbits de la protecció es oportuna la intervenció dels serveis socials: en l'àmbit tradicional de l'assistència, perquè la seguretat social no ha integrat tota la població ni ho ha fet amb els nivells de protecció necessaris, i segueix havent-hi grups socials amb carències que no els són imputables i sense perspectives de rehabilitació en relació amb el treball (Rosanvallon, 1990:32); en el nou espai de la inserció social, perquè és la franja en la qual es concentra la vulnerabilitat de la vida social que s'ha revelat com la problemàtica determinant en el camí cap a l'exclusió; i també, per què no, els serveis socials tenen un paper en els grups de població que tenen un estat, actiu o passiu, en relació amb el treball, perquè la integració social no prové només d'aquest ni de les proteccions que aquest ofereix, tal com s'ha evidenciat, i queden molts altres aspectes de la ciutadania social fora de la relació laboral⁶⁸.

L'evolució que s'ha seguit posa de manifest que les desgràcies humanes en general i la pobresa en particular eren percebudes, en principi, com a eliminables i no com a acompanyants de l'existència humana (Heller i Fehér, 1989:250). Les formes amb què s'han intentat tractar van des del liberalisme "declarant la totalitat, o unes parts, de la qüestió social com una constant ontològica de l'existència humana" i, per tant, fora de l'abast personal, fins al radicalisme d'esquerres "que destruiria les institucions fonamentals de la modernitat (començant pel mercat)" (1989:250). Aquí s'ha intentat demostrar que queda un espai intermedi que no es resigna al determinant ontològic ni s'emmiralla en els cants de sirena que presenten com a única sortida la subversió del sistema, per molt que sigui aquest el causant de la desigualtat social. Aquest espai que cada cop es va eixamplant més a causa de les noves contradiccions que desvetlla en els ciutadans la vida moderna (noves dependències, nous aïllaments, etc.) és el que ocupen els actuals sistemes de serveis socials.

⁶⁸ No ens referim amb això a la "psicolització" de la normalitat, en el sentit que critica Castel (1984) quan augura un retorn a l'objectivisme mèdic i al positivisme científic com a promoció de noves tecnologies de gestió de les "poblacions amb problemes" (1984: 209 i s.).

I.3. Política social i Estat del benestar

En el present apartat d'aquest capítol volem plantejar com determinats serveis de protecció s'institucionalitzen a càrrec de l'estat per tal de garantir la pau social i la cohesió necessària per al desenvolupament econòmic i la legitimació política.

El pas d'una assistència portada a terme per institucions privades a una altra a càrrec dels poders públics només fou possible amb l'aparició de la nova concepció de l'estat modern que comportaren les idees il·lustrades. L'orientació cap a una major preocupació per la situació de la vida de la població, tot i que interessada, afectà molts aspectes, entre ells també aquells que tenien a veure amb les necessitats i els problemes derivats de les condicions de vida de les persones, moltes de les quals vivien per sota del que la consciència social admetia com a dignitat humana. La dignitat de viure com a persona es va materialitzar en els drets de ciutadania que foren conquistats al llarg de tres segles, i que van comportar una transformació paral·lela i progressiva de l'estat modern cap a majors cotes de compromís. Sobre aquestes arrels es construeix i es fonamenta l'actual realitat dels serveis socials.

Aquest recorregut l'iniciem, en el primer apartat, analitzant el reconeixement dels drets que suposà les transformacions de l'estat cap a una major implicació amb la societat. Des de les primeres experiències de seguretat social, els poders públics assumeixen cada vegada més responsabilitats en la protecció dels drets socials, tot donant més rellevància al món del treball que a l'assistència, com imposava la pujança de l'economia industrial. En el segon apartat veiem que d'aquest context neix la configuració de l'Estat del benestar, com a extensió i universalització dels grans sistemes de protecció pública i, arran de la crisi del treball, es produeix la revisió d'aquest model en les darreres dècades. Després analitzem l'especificitat de les polítiques socials i el paper que en elles tenen els serveis socials. I finalment, en el darrer apartat abordem el nou repte del pluralisme de les entitats interventores en l'àmbit del benestar i, més concretament, en els serveis socials.

I.3.1. L'Estat social i els drets de ciutadania

Tal com hem vist, en la societat feudal, els individus no tenien un conjunt uniforme i universal de drets i obligacions en virtut de la seva pertinença a la societat; al contrari, l'estatut de cada persona venia prescrit per la posició social que ocupava en la societat, i d'ella es desprenien les atribucions que podia esperar, bé fos noble o plebeu, bé lliure o esclau. Es tractava, per tant, d'una societat que es basava en la desigualtat estructural, conferida moltes vegades des del moment del naixement i inalterable al llarg de tota la vida. No hi havia, a més, elements que contrarestessin les desigualtats originals sobre la base de cap principi que atorgués als individus la igualtat com a éssers humans (Marshall, 1998:24).

D'altres elements conformadors d'aquella situació inicial en l'edat mitjana eren la no diferenciació de poders de l'estat i l'atomització local en les ciutats que començaven a organitzar-se. La institució real i l'estructuració feudal assumien tots els poders sobre els ciutadans: tant dictaven les lleis com les feien respectar, tant jutjaven i castigaven els greuges com aprovisionaven béns i distribuïen beneficis. El poder dels qui representaven l'estat era absolut sobre els seus súbdits. A més a més, en les ciutats medievals es van perfilar més els drets i deures dels habitants, però aquests eren únicament de caràcter local i no es generalitzaven a escala nacional. Per tant, l'evolució cap a la modernitat va implicar un doble procés: de separació dels poders de l'estat i de fusió dels particularismes locals en universos nacionals.

Els canvis en l'estructura social i el clima revolucionari del segle XVIII van generar una nova concepció de les relacions humanes i de la població amb els poders públics. L'auge d'una burgesia que reclamava major llibertat en les relacions econòmiques va imposar unes regles socials que, sota l'etiqueta del progrés general, s'avinguessin als seus interessos de liberalitat productiva. Així neixen els drets civils, configurats per l'exercici de les llibertats individuals, que el sistema legal consagrava i els tribunals feien complir. Els drets civils bàsics són la llibertat d'expressió, de

pensament i de religió, el dret a la propietat, a establir contractes lliurement acceptats i el dret a una justícia igual per a tothom que defensi l'individu, fins i tot davant els possibles abusos de l'estat. En el camp de l'economia, el dret civil bàsic és el dret al treball, entès com el dret a escollir l'ocupació en el lloc on un desitgi (Marshall, 1998:26) i aconseguir, així, la mobilitat necessària per nodrir d'efectius humans les naixents indústries.

Les conquestes d'aquesta etapa civil donen lloc a la transformació de l'estat en un Estat de dret, que suposa la limitació del poder absolutista de l'estat, el control legal de les seves activitats i el reconeixement dels drets civils per a tots els ciutadans; els seus pressupòsits són el reconeixement constitucional de la dignitat i de la llibertat humana i de la seva efectiva realització. És el moment en que es produeix més clarament l'organització i separació dels poders legislatiu, executiu i judicial, que, tot i que ja havien iniciat camins diferenciats, no s'havien generalitzat com a institució, i en especial, la institució protagonista d'aquesta etapa que són els tribunals de justícia independents, només regits per la subordinació al dret (Garrorena, 1987).

El desenvolupament dels drets civils va comportar paulatinament l'aparició dels drets polítics. En principi, els drets polítics s'associaven als estrats més elitistes de la societat, a les prerrogatives nobiliàries heretades o bé a la puixança econòmica adquirida a l'empara del liberalisme; "es tractava, doncs, d'un privilegi de la classe burgesa que al llarg del segle XIX es va anar estenent en successives reformes, més com un reconeixement de la capacitat de participar que com un dret atorgat" (Montagut, 2000:39). Els drets polítics suposen participar en l'exercici del poder com a membre d'una corporació investida d'autoritat política o com a elector dels seus representants. Cal dir, però, que aquest dret en un principi només pertocava els homes i que la participació de les dones es retardà fins a finals del segle XIX o principis del XX, segons els països.

Les institucions corresponents de l'etapa política són el parlament i les juntes o consells de govern local, i la institucionalització va donar pas a l'Estat democràtic. L'Estat democràtic avança en el sentit d'ampliar els drets polítics dels ciutadans, com el dret d'opinió política i de reunió, i reconèixer com a valor superior el pluralisme polític que permet disposar de mecanismes igualitaris d'accés al poder i d'alternança

política, supeditats a la voluntat popular. La concreció de l'ideal democràtic passa, doncs, per la sobirania popular, la democràcia representativa, la discrepància política i l'organització partidista, a més de la participació ciutadana amb capacitat de ser elector i elegit.

Pel que fa als drets socials, s'anaven forjant des del segle XVI amb les primeres lleis de pobres, però aquestes legislacions tenien un caire més repressiu que atorgador de drets. Com hem vist en l'apartat anterior, l'estat liberal era un estat abstencionista que només atenia el manteniment de l'ordre per afavorir el màxim desenvolupament del mercat sense cap regulació; això afectava negativament les condicions de treball i de vida de la població que, al seu torn, foren el detonador de l'organització i les lluites obreres i, conseqüentment, de l'escalada repressora de l'estat policial. No és fins a finals del XIX que s'inicia una transformació a partir que les necessitats econòmiques i polítiques, d'una banda, i la pressió social popular, de l'altra, provoquen canvis en les funcions que s'atribuïen a l'estat, el qual adquireix així una actitud cada vegada més activa i interventora. És quan es pren consciència de la necessitat de regular la protecció social com un dret subjectiu, i es comencen a promulgar les primeres legislacions laborals i de previsió com l'assegurança obligatòria avalada per l'estat.

Però les conquestes socials comporten també que els drets socials arribin a altres àmbits que fins aleshores eren exclusius dels segments més benestants de la societat. L'estat intervé en l'ordre social contribuint a costejar la reproducció de la força de treball mitjançant la prestació directa d'una gamma de serveis que comencen a formalitzar-se en drets, com la sanitat o l'educació, de forma que "a través d'aquestes prestacions es socialitzen els costos de reproducció" (De Cabo, 1986:34), sense ignorar "el que aquests drets suposen com a conquesta i beneficis subjectius (tant de classe com individualment)" (1986:36)⁶⁹.

⁶⁹ L'educació, tot i que aparentment és el dret social menys vinculat a la qüestió social, és la que possibilita el correcte exercici de la ciutadania, de forma que es pensa més en el ciutadà adult que en l'infant, perquè la democràcia política necessita un electorat educat i la fàbrica científica necessita treballadors i tècnics amb educació. Així, el dret a l'educació fou un pas molt important per consolidar la ciutadania perquè "quan l'estat garanteix que tots els infants tindran accés a l'educació està posant les bases perquè la definitiva ciutadania sigui efectiva" (Montagut, 2000:40). "Estem davant d'un dret personal combinat amb l'obligació pública d'exercir un dret" (Marshall, 1998:35).

L'Estat social representa un tercer estadi en aquesta transformació de l'estat, en què s'inclou el reconeixement dels drets socials per protegir la societat de les lleis del mercat, redistribuir la riquesa i corregir les desigualtats, de manera que es fa efectiu el valor liberal de la igualtat afegint-hi el de la solidaritat⁷⁰. A més de les consideracions que ja s'apuntaven en el sentit de la funcionalitat que té l'Estat social en els esquemes del sistema capitalista⁷¹, aquí ens interessa subratllar l'aportació social que va significar en la millora de les condicions de vida per a àmplies capes de la població. L'Estat social s'entén com l'intent d'adaptació de l'estat tradicional (també conegut com a estat liberal burgès) a les condicions socials de la civilització industrial i postindustrial (García-Pelayo, 1982:18). L'Estat social intenta fer efectius els valors bàsics de l'estat liberal, com la llibertat, la propietat individual, la igualtat i la seguretat jurídica, atorgant-los un contingut material. D'uns drets *formals* que no tenien traducció econòmica es passa a uns drets *materials* que tenen un cost econòmic a través de la intervenció de l'estat que garanteix les necessitats bàsiques per a tots els ciutadans. El qualificatiu de social revaloritza el paper polític de l'estat i el legitima com a representant del conjunt de la societat que ha de vetllar pel manteniment de la pau social i la cohesió interna. D'aquesta manera es produeix el doble fenomen d'*estatalització de la societat* i de *socialització de l'estat*⁷².

La configuració i consolidació dels drets civils i polítics (primera generació) i dels drets econòmics i socials (segona generació) és el resultat d'un costós i irregular procés que, segons De Asis (1992:34 i s.), ve marcat per tres moments fonamentals: la *positivació* o incorporació dels drets com a aspiració al dret positiu de l'estat; la

⁷⁰ Forsthoﬀ va formular aquesta idea dins de l'Estat alemany anomenant-la "*procura existencial*" que ve a expressar que l'individu "desenvolupa la seva existència dintre d'un àmbit constituït per un repertori de situacions, de béns i serveis materials i immaterials" que ell designa "espai vital" (García-Pelayo, 1982:27). Dintre d'aquest espai vital que constitueix l'existència, diferencia un "espai dominat", que és el que l'individu pot controlar i estructurar per si mateix, d'un "espai efectiu" constituït pel conjunt de recursos sobre els quals l'individu no té el control ni el domini. La seva teoria el porta a constatar que l'espai dominat s'ha anat reduint i l'individu ha anat perdent el control sobre l'estructura i els mitjans de la seva existència, fet que li ha produït cada vegada més una mena de "menesterositat social" que instabilitza la seva existència. Aquesta és una de les missions que ha d'assumir l'Estat social: "portar a terme les mesures que assegurin a la persona les possibilitats d'existència que ella no pot assegurar-se per si mateixa, tasques que, segons Forsthoﬀ, sobrepassen tant les nocions clàssiques de servei públic com les de la política social" (1982:28).

⁷¹ Aquestes són analitzades profusament per De Cabo (1986).

⁷² "Estat i societat ja no són sistemes autònoms, autoregulats (...) sinó dos sistemes fortament interrelacionats entre si a través de relacions complexes, amb factors reguladors que estan fora dels respectius sistemes i amb un conjunt de subsistemes interseccionats, dels quals és mostra l'acompliment de funcions estatals a través d'empreses de constitució jurídica privada" (García-Pelayo, 1982:25).

generalització o extensió de la titularitat dels drets a tots els individus, i la *internacionalització* o instauració d'un poder comú per damunt de l'estatal que reconeix aquests drets, els protegeix i els garanteix enfront del mateix estat (citada per De la Red, 1997). Cal ressaltar especialment el salt qualitatiu que representa per a la concepció de la protecció social en general, i dels serveis assistencials en particular, el reconeixement universal dels drets socials, el respecte i garantia dels quals passen a ser missió dels poders públics. Aquest pas ens condueix a comentar el nou concepte de ciutadania que va contribuir a conceptualitzar T. H. Marshall.

En la seva obra principal Marshall (1998) es planteja els efectes que produeix la ciutadania en les classes socials. Per ell, la ciutadania és l'existència d'una igualtat humana bàsica associada al concepte de pertinença plena a una comunitat, com a resultat d'un procés evolutiu de conquesta dels drets civils, polítics i socials; "tot i que no existeix un principi universal que determini quins són els drets i les obligacions, les societats en què la ciutadania és una institució en desenvolupament creen la imatge d'una ciutadania ideal que serveix per calcular l'èxit i que és objecte de les aspiracions" (1998:37). Segons l'autor, seria raonable pensar que la convergència de la ciutadania en el sistema de classes pogués manifestar-se en forma de conflicte de principis, ja que la classe és un sistema de desigualtat. Ara bé, la hipòtesi que sosté és que la ciutadania no entra en contradicció amb les desigualtats dels nivells econòmics de la societat; és a dir, que s'admet la compatibilitat d'una igualtat formal amb les desigualtats de classe, "fins al punt que la mateixa ciutadania s'ha convertit, en certs aspectes, en l'arquitecte d'una desigualtat social legitimada" (1998:21).

Els canvis que es conjuguen amb el sistema de drets comporten una extensió de la integració social més enllà de l'esfera del sentiment i el patriotisme; amb els drets socials és possible aspirar a un tipus de vida que era monopoli de les classes superiors i que, en la mesura que s'universalitza, fa efectiu el nou estatus de ciutadania. La reducció de les diferències de classe que encara existeixen és la meta dels drets socials, però adquireix un nou significat perquè no es tracta solament d'eliminar la misèria dels estrats més baixos, sinó que es plantegen una sèrie d'accions que modifiquen el model global de la desigualtat social (Marshall, 1998:52). L'extensió dels serveis no és, en principi, un mitjà per igualar les rendes; "el més

important és que produeixen un enriquiment general del contingut concret de la vida civilitzada, una reducció generalitzada del risc i la inseguretat, una igualació a tots els nivells entre els menys i els més afortunats" (1998:59). La igualació no es dona tant entre les classes com entre els individus d'una població; per això, l'autor proclama que "la igualtat d'estatus és més important que la igualtat de rendes" (1998:59).

Ara bé, quan els drets dels ciutadans adopten la forma de serveis, presenten una característica controvertida: no poden definir-se amb precisió perquè el seu element qualitatiu és inabastable. Es pot garantir un petit grup de drets executables, però, per al ciutadà, el més important és disposar d'unes estructures de provisió que acompleixin les seves legítimes aspiracions, i aquestes tendeixen a la plenitud i a la infinitud. Per això, "la taxa de progrés depèn de la magnitud dels recursos nacionals i de llur distribució entre objectius que competeixen entre si" (Marshall, 1998:61). Això porta a l'autor a justificar la planificació nacional i, també, explica perquè la legislació social adquireix el caràcter d'una declaració general de principis als quals s'espera poder arribar, però sense que suposin un compromís concret: "l'obligació de l'estat és amb tota la societat, els problemes de la qual es prenen en consideració en el parlament o en un consell municipal, i no amb els ciutadans individuals, mentre que les reparacions estan adscrites a un tribunal de justícia" (1998:62)⁷³.

La conclusió a què arriba Marshall en aquest estudi és que no es persegueix la igualtat absoluta i que la ciutadania democràtica concedeix a les diferències un caire de legitimitat, sempre que no siguin massa profundes i es produeixin en el si d'una població cohesionada (1998:75). Si el moviment cap a la igualtat és doble (a través de la ciutadania i a través del sistema econòmic), es tracta d'eliminar les desigualtats que no podem considerar legítimes. La legitimitat, pel que fa a la ciutadania, l'aporta el model de la *justícia social*. Per tant, "al meu parer –diu Marshall– l'enriquiment de l'estatus de ciutadania ha fet més difícil conservar les desigualtats econòmiques, perquè els deixa menys espai i augmenta les probabilitats de lluitar contra elles" (1998:76)

⁷³ Tots aquests extrems que afecten els serveis (la provisió que tendeix a la plenitud, la prioritat en la distribució de recursos, la planificació i la concreció de la legislació, i el tema dels drets subjectius) tenen una incidència primordial en els serveis socials, per la qual cosa són elements que seran objecte de debat en el següent capítol.

Tot i la idealització que trasllueix en alguns punts el text de Marshall, l'aportació del concepte de ciutadania suposa un referent important per emmarcar l'aparició dels serveis socials. Rodríguez Cabrero (1992) situa la visió evolutiva de la conquesta dels drets civils, polítics i socials en l'òrbita del *reformisme*, perquè concep la política social com un instrument autònom de reforma social en el marc d'un capitalisme regulat en expansió (1992:23)⁷⁴. Per la seva banda, Castel (1997) es mostra més crític i destaca tres característiques que afecten la utilitat simbòlica de l'Estat social: primera, que l'Estat social no ha desenvolupat suficientment les accions socials perquè la protecció arribi a ser un dret de ciutadania i, per tant, la seguretat pot resultar virtual i enganyosa si canvia la conjuntura econòmica; en segon lloc, qüestiona la forma tecnocràtica de governar l'estat que ha provocat la passivitat de la societat civil, la qual cosa serveix per perpetuar les situacions establertes, i finalment, afirma que el caràcter homogeneïtzador de la intervenció de l'Estat social produeix efectes "individualitzants" atès que la protecció social, al mateix temps que assegura els riscos, fa més innecessàries les solidaritats primàries, i crea així una dependència perillosa de l'estat que es converteix en l'únic referent⁷⁵.

En conclusió, en aquest apartat podem albirar com el criteri de ciutadania que es desprèn de l'Estat social, democràtic i de dret introdueix una nova mentalitat en posar per davant la igualtat, si més no formal, de drets i deures entre els individus, encara que això no comporti eliminar les desigualtats de classe i, a la pràctica, pugui haver-hi –i de fet hi ha– diferents graus d'accedir al que representa. La ciutadania esdevé un estatus que suposa l'accés als serveis que proveeix l'Estat social, els quals es reconeixen com a bàsics per tota la població, independentment de la situació contractual en el mercat laboral, de forma que "la no discriminació en l'accés a aquests recursos constitueix la condició necessària i suficient de la ciutadania" (Moreno, 2000:32).

⁷⁴ Des de l'enfocament *societarista* representat per Marshall, "els drets socials venen a cobrir el buit anòmic de les societats industrials i constitueixen una forma d'estructuració social i de legitimació de l'ordre social. Els serveis socials, com a institucionalització dels drets socials, són una peça funcional i estratègica que permeten fer tolerable la desigualtat social i generar condicions d'integració en societats complexes que necessiten estabilitat per al seu creixement" (1992:24).

⁷⁵ Rosanvallon afirma en aquest sentit: "les nostres societats recuperen també un sentit més marcat de la responsabilitat individual. En gran part, el desenvolupament de la societat asseguradora correspondria a l'objectiu d'una socialització" (1990:30).

I.3.2. L'Estat del benestar i la seva crisi

Sobre l'anterior concepció de l'Estat social neix el model d'Estat del benestar com un nou impuls per propiciar el creixement econòmic i així garantir uns nivells mínims de renda, alimentació, salut, allotjament i instrucció, com a part dels drets socials del ciutadà i no com a caritat (Setien i Arriola, 1997:326). Així i tot, no s'han de confondre els conceptes d'Estat social (component polític-constitucional) i d'Estat del benestar (component econòmic)⁷⁶. Es podria dir que tot Estat del benestar és una forma d'Estat social, però no tot Estat social es materialitza necessàriament en un Estat del benestar. També hi ha qui critica el reduccionisme d'identificar benestar social amb la suma de béns i serveis, així com els mitjans o institucions que els procuren, i s'oblida de la percepció del "sentiment social" de benestar que està en un altre registre i no es pot confinar a l'àrea de la protecció social⁷⁷.

Podem partir d'una aproximació provisional al concepte d'Estat del benestar com una modalitat d'estat que desenvolupa un tipus de polítiques públiques que, tot i la varietat entre països, tenen un comú denominador: voler conjugar el creixement econòmic des d'un model capitalista i la cohesió social de la ciutadania per mitjà de mecanismes redistribuïdors dels beneficis que produeix el propi sistema econòmic⁷⁸. Aquí, no es pretén fer un compendi de totes aquestes aportacions ni una anàlisi de les teories sobre l'Estat del benestar; el que ens interessa és veure què representa aquesta construcció social que simbolitza el marc ideològic pel que fa a la protecció

⁷⁶ "El concepte d'Estat del benestar es refereix capitalment a una dimensió de la política estatal, és a dir, a les finalitats de benestar social (...) en canvi, la denominació i el concepte d'Estat social inclouen no solament els aspectes del benestar, tot i que aquests siguin uns dels seus components capitals, sinó també els problemes generals del sistema estatal del nostre temps..." (García-Pelayo, 1982:14).

⁷⁷ Per aprofundir aquest raonament veure Vila (1995) que afirma: "l'experiència ensenya que la provisió estatal de determinats serveis alleugera el malestar, més que produeix benestar" (Vila, 1995: 240).

⁷⁸ A partir d'aquesta idea general s'han teoritzat infinitat d'explicacions i conjectures que donen més o menys pes als components que articulen aquest model d'estat; s'han fet aproximacions des de totes les tendències ideològiques, disciplines científiques i enfocaments, més o menys justificadors o crítics amb la lògica i la pràctica social que s'hi manifesten. Es poden veure els diferents enfocaments i teories en moltes obres, entre les quals destaquem: Rodríguez Cabrero (1992). També a Cotarelo (1986) es fa una aproximació des dels enfocaments sociològic, polític, jurídic i econòmic.

social i quines conseqüències es desprenen dels seus preceptes operatius per al complex assistencial dels serveis socials⁷⁹.

L'Estat del benestar enllaça amb les reformes que comencen a produir-se a finals del segle XIX en els estats europeus. Trobem un primer antecedent en l'Alemanya de Bismarck quan s'instauren les primeres assegurances socials obligatòries (de malaltia, d'accident i pensions de jubilació). Com ja s'ha comentat, la seguretat social és fruit d'una conjunció d'interessos diversos, des de l'estabilitat política dels governants i líders socials i econòmics, fins a la satisfacció de les demandes populars de justícia i protecció social. Un segon antecedent és l'Informe Beveridge de 1941 a Anglaterra en el qual es planteja el principi de cobertura universal de la seguretat social per a tots els ciutadans i a càrrec dels pressupostos generals de l'estat. En el mateix sentit, es proposa la creació de serveis considerats bàsics per a tota la població, com es féu amb el Servei Nacional de Salut gratuït i universal.

Les bases ideològiques les havia posat amb anterioritat Keynes des dels Estats Units arran de la crisi de 1929, quan va defensar la necessitat que l'estat intervingués en l'economia per tal de regular-ne els cicles i, mitjançant la redistribució de la renda, aconseguir una major estabilitat i creixement econòmic. Aquest pacte *keynesià*, que permetria el creixement dels salaris i alhora dels beneficis, però sobretot la plena ocupació, sense qüestionar les llibertats i aprofundint la democràcia, fou posat en pràctica per Roosevelt en el 1933 amb el nom de *New Deal*, i va donar els resultats previstos d'estimular la demanda i alleugerir la precarietat de la massa treballadora⁸⁰. Però, realment, l'Estat del benestar és conseqüència de les guerres que assolaren Europa en la primera meitat del segle XX. Concretament, no és fins finalitzada la Segona Guerra Mundial que es pot parlar d'una assumpció de plena i generalitzada del model. L'època daurada dels estats de benestar foren aquests trenta anys que van des de l'acabament de la guerra fins a la crisi del petroli a mitjan anys setanta. Tot i les diferències entre els estats, es pot afirmar que en aquests anys una part

⁷⁹ Es pot consultar un resum força complet de l'estat actual de la qüestió de l'Estat del benestar a Sánchez (1996).

⁸⁰ Una interessant dissertació sobre aquests aspectes es pot trobar a Anisi (1995): "L'ocupació plena i uns salaris relativament elevats asseguraven la demanda de consum. La intervenció activa del sector públic com a demandant a les empreses privades de béns i serveis configurava la cartera de comandes generada per la despesa pública" (1995:42).

creixent del seu producte interior brut es constituïda per la despesa pública, bona part de la qual va dedicar-se a despesa social, especialment en sanitat i en educació (Muñoz de Bustillo, 1989)⁸¹.

L'Estat de benestar desenvolupa tant funcions *econòmiques* (estabilització dels cicles de producció capitalista), com *socials* (intentar pal·liar els efectes socials negatius del sistema de mercat) i *polítiques* (garantir la pau social mitjançant el pacte interclassista). Aquí ens interessen més les dues últimes en correspondència amb el tema dels serveis socials⁸². De totes maneres, val la pena ressaltar que la lògica del creixement econòmic és la que segueix predominant en el rerefons de allò social. Cotarelo (1992) defineix l'Estat del benestar com una construcció jurídicopolítica de doble naturalesa, que respon a la necessitat de justificar-se en un front també dual: a) el de l'imperatiu moral, i b) el de l'imperatiu econòmic; en el primer, es tracta de garantir la llibertat i la igualtat dels individus, mentre que en el segon es pretén mantenir un ritme adequat de creixement econòmic (1992:37). Per d'altres autors, la dicotomia acaba trobant elements de reforçament mutu; així es pot afirmar que, entre els objectius que es persegueixen amb l'Estat del benestar, en destaquen dos: produir efectes redistributius i consolidar la cohesió social (Zamanillo, 1996).

La paternitat de l'Estat del benestar no és atribuïble a una sola orientació ideològica ni a una formació política. La tendència de cada govern, juntament amb les circumstàncies concretes del desenvolupament de cada economia, més el tarannà i els paràmetres culturals de cada societat, expliquen per què en el concepte d'Estat del benestar es poden diferenciar una varietat tan gran de models que fa que alguns autors parlin en plural d'Estats del Benestar⁸³.

⁸¹ Així ho constata també Rodríguez Cabrero (1992) dient que "el període dels anys cinquanta i seixanta es caracteritza pel creixement de la despesa social i la consolidació de l'Estat de Benestar com expressió de la materialització dels drets socials" (1992:22)

⁸² Tanmateix, anàlisis econòmics de l'Estat de Benestar es poden trobar en innumerables fonts. A més de les obres extenses i clàssiques de Keynes, Friedman, O'Connor, etc., es recomana l'article de Bilbao (1990) on, a més d'analitzar l'evolució i canvis des dels anys seixanta als vuitanta, compara les posicions de dos autors destacats com són Keynes i Misses.

⁸³ En aquest sentit Pérez Yruela (1996) diu: "no sembla que existeixi un conjunt de criteris teòricament ben establerts que serveixin per decidir quins casos poden o no poden ser definits estrictament com a Estats del benestar" (Pérez Yruela, 1996:121).

En la línia que aquí ens interessa, ens fem ressò de les dues grans configuracions que, de forma general, donen cabuda als diferents models que s'han anat donant d'Estat del benestar (Moreno, 2000:26):

- A) *Ocupacional* (model *bismarckià*), basat en la seguretat social contributiva que és el principal mecanisme institucional de previsió social i, suposadament, de benestar. Les prestacions monetàries, principalment pensions, es perceben d'acord amb les contribucions realitzades prèviament durant la vida laboral activa. Com no segueixen estrictament una equivalència entre contribució i percepció, es produeix de fet una redistribució interna entre categories de treballadors (horitzontal).
- B) *Universalista* (model *beveridgià*), basat en l'accés de tots els ciutadans als serveis considerats bàsics segons el principi de satisfacció dels drets que siguin reconeguts. Les prestacions econòmiques són d'igual quantia per a tots els beneficiaris que hi tinguin dret, i el seu finançament es fa via impostos a càrrec dels pressupostos generals de l'estat. En aquest cas es produeix una transferència redistributiva de renda per via fiscal entre tots els contribuents (vertical).

Sense entrar en matisacions i diferències de models, la primera configuració és més restrictiva, conservadora i, com el seu títol indica, gira més entorn de l'estatut laboral; en canvi, la segona agrupa les formes més progressistes, expansives i generalistes de provisió de serveis (Abrahamson, 1995:123). Els principis i recomanacions que féu el 1992 la Comissió Europea demostren un compromís en aquests dos sentits en proposar que tots els governs haurien de garantir els drets a uns recursos mínims, a l'assistència sanitària, a la integració social i laboral i a un ingrés substitutiu quan, per raons de força, els treballadors es vegin obligats a deixar de treballar⁸⁴.

Per tant, tot apunta que l'avenç que suposa l'Estat del benestar és l'ampliació d'uns drets més enllà dels que l'individu s'assegura mitjançant la provisió de la seguretat social, i amb tendència a desvincular-se de la condició laboral i a oferir-se a tota la

⁸⁴ "Mentre que els esquemes de garantia d'ingressos mínims aïllats dels segurs socials i una substitució adequada d'ingressos pels treballadors estan en sintonia amb el model continental de mercat de treball, les polítiques actives de mercat de treball i l'ampli accés dels ciutadans a l'assistència sanitària estan en línia amb l'estat del benestar institucional universal" (Abrahamson, 1995:129).

població com a drets que emanen de la ciutadania. Això comporta un canvi de concepció de les antigues estructures assistencials i de les institucions de protecció, les quals "foren concebudes per atendre necessitats que, a poc a poc, s'inscrivieren en el conjunt normatiu legal d'abast universal, al mateix temps que perdien el caire assistencial i caritatiu per esdevenir drets col·lectius i individuals inalienables" (Garde i Pascual, 1999:18). Per aquests autors, l'Estat de benestar es configura com un '*cistell de polítiques*' en diferents fronts, que sostreuen de les mans del mercat la provisió de serveis considerats bàsics, i contribueixen així a aconseguir l'objectiu de corregir els efectes discriminadors de l'estructura del mercat i ampliar la igualtat real.

Esping-Andersen (1993) ha desenvolupat el concepte de "desmercantilització" que fa referència al nivell de drets socials que permeten als ciutadans, per mitjà de prestacions i serveis, cobrir les necessitats vitals al marge del mercat laboral. Aquests drets s'han desenvolupat de diferents formes; "on predomina l'assistència social, els drets no estan tan vinculats al comportament laboral com a una necessitat manifesta" (1993:42), però la comprovació de les necessitats i els subsidis escassos redueixen l'efecte desmercantilitzador. Igualment passa amb la seguretat social en la qual els subsidis depenen de les aportacions i, per tant, del treball. El model tipus Beveridge, diu l'autor, pot aparèixer a primera vista com el més desmercantilitzador però no necessàriament l'és perquè no ofereix subsidis de tant nivell que signifiquin una alternativa real al treball (1993:43). Són pocs els països que han arribat a aquest nivell ideal de desmercantilització, per la qual cosa, fins i tot en els estats que tenen un tipus "socialdemòcrata" de benestar i en els quals la desmercantilització i l'universalisme dels drets s'ha estès fins a les classes mitjanes, l'estat "està obligat a garantir al mateix temps la plena ocupació" (1993:49)

L'Estat del benestar no s'ha lliurat de rebre crítiques des dels diversos fronts per no haver respost a aquestes expectatives. Alemán i García (1997) sistematitzen les crítiques en un triple front: a) com a estat distribuïdor, perquè no ha aconseguit eliminar o reduir la desigualtat social; b) com a estat gestor, perquè no ha sabut donar resposta a la creixent escalada de demandes a les polítiques públiques; i c) com a estat fiscal, perquè ha produït un augment de la despesa pública superior a

llurs possibilitats reals (1997:508)⁸⁵. Molts dels autors, amb més o menys rotunditat, reconeixen que l'Estat del benestar ha tingut una eficàcia limitada pel que fa a la funció de promoció de la igualtat: "les despeses socials, més que aconseguir una distribució vertical de renda i riquesa, han constituït un bloc esmorteïdor de les desigualtats més patents" (Cruz *et al.* 1985:21). Les polítiques que pretenen una major igualtat –encara que sigui igualtat d'oportunitats– impliquen algun tipus de redistribució de la riquesa, però aquesta redistribució no sempre es fa prenent en consideració el conjunt de la societat, sinó mantenint la diferenciació per classes socials. A més, sovint succeeix que certes redistribucions dels estats del benestar generen en alguns casos efectes perniciosos i nous tipus de desigualtats o estratificacions socials⁸⁶.

D'alguna manera Abrahamson també se suma a aquestes crítiques quan afirma que "els nostres sistemes de protecció social estan dissenyats per ajustar-se més que per contrarestar la diferenciació produïda per les activitats de l'economia i del mercat de treball" (1995:133). Ell constata que els diferents sistemes de protecció tracten les persones de forma diferent segons les posicions que ocupen en el mercat de treball, la qual cosa no és tant reflex d'una divisió que respongui a diferents grups de problemes com reflex d'una distribució desigual dels recursos i privilegis en la societat. Això dona lloc a una dualització que es planteja com a polarització en què cada vegada més gent està essent traslladada cap als sistemes de protecció social basats en la comprovació de mitjans, i es produeix així una sobrecàrrega tant en les administracions locals municipals com en les diferents entitats privades (1995:134).

Sobre aquesta qüestió Glazer (1992) també es pregunta si hi ha alguna possibilitat d'eliminar l'assistència mitjançant un programa universal; al llarg de la seva reflexió centrada especialment en el cas dels Estats Units, constata que "com més fa el govern, menys cohesió social existeix" (1992:121) i per aquesta i altres causes es

⁸⁵ Veure O'Connor, (1981) que manté la tesi que la crisi fiscal de l'estat fa trontollar la suposada legitimitat que era un factor intrínsec en el seu origen.

⁸⁶ És el cas, per exemple, de les polítiques familiars segons tinguin en compte o no la participació laboral de la dona o, al contrari, se'ls segueixi atorgant el rol tradicional de tenir cura dels membres dependents de la família; o també, la consideració o no de la família com a unitat de referència en els processos de comprovació de recursos previs a la concessió de prestacions socials pot comportar l'afebliment de la xarxa de solidaritat primària. "Les desigualtats, per tant, han de ser analitzades: a) segons les diferències d'origen, i b) segons les disparitats generades per aquelles polítiques que paradoxalment pretenen la seva reducció" (Moreno, 2000:40).

produeix un cert refús a aquest tipus de programes producte d'un "debilitament dels valors comunament mantinguts sobre el que es considera una bona societat" (1992: 126). Això el porta a concloure que, tot i que no hi ha una regla general aplicable a tots els serveis (salut, educació, serveis socials, etc.), si es vol anar cap a programes universals, és imprescindible prestar atenció i fer-los coincidir com més millor amb els valors que comparteix la pràctica universalitat de la població (1992:128).

Entre les interpretacions de l'Estat del benestar, n'hi ha algunes de més culturals. En primer lloc trobem Harris (1990) que elabora una teoria intrínsecament comunitària basada en els conceptes de "ciutadania" i "solidaritat" que comporten la condició de ser membre d'una comunitat. El seu interès és la base moral que subsisteix en la provisió pública dels béns relacionats amb el benestar i que es converteixen en el mitjà per promoure la justícia social i alimentar el sentit de cohesió comunitària. Defensa una estructura àmplia de les polítiques socials, que a més haurien de tenir un caràcter universal i no selectiu dels beneficiaris i evitar les proves que són estigmatitzadores per gaudir dels beneficis socials. També es planteja el difícil dilema entre altruisme i drets socials, en el qual la donació lliure i voluntària de la solidaritat comunitària s'enfronta amb el reconeixement d'uns drets que comporten l'obligació de prestar aquesta solidaritat⁸⁷. En aquest sentit conclou que l'altruisme i els drets s'han de donar de forma simultània i que, només quan s'esvaeix l'altruisme i es veuen amenaçats els interessos protegits, es fa necessari invocar els drets⁸⁸.

Un altre estudi rellevant per al nostre enfocament és el que ens proporciona Baldwin (1992) en què adopta el concepte de "solidaritat" com a substrat de les polítiques del benestar. Es planteja com va ser possible que aquesta solidaritat de caràcter general s'estengués i fos acceptada per les capes més benestants de la població⁸⁹. Afirmar que, en la mesura que la política social ha anat més enllà dels mínims econòmics i políticament funcionals, no es pot obviar el paper jugat per les classes mitjanes i el

⁸⁷ Argumenta que des de l'enfocament de la ciutadania podria entendre's que o s'opta per l'altruisme basat en la donació o s'opta pels drets socials, però que no es poden integrar ambdós.

⁸⁸ El problema és de caire moral: consisteix a trobar estímuls per fomentar una ratificació positiva (de bon grat) d'aquelles obligacions que socialment s'ha considerat adequat reconèixer com a drets (Harris, 1990:185-206).

⁸⁹ El raonament que fa és que, si només atenem al concepte de risc, "els pobres i propensos al risc són òbviament els clients d'un sistema que promet reassignar els efectes de la incertesa. Els acomodats i segurs, en canvi, tenen bones raons per oposar-se als intents de fer-los compartir les càrregues amb els menys afortunats" (1992:37).

seu grau d'assentiment en les polítiques adoptades. L'argument de l'autor, que compartim, és que no tots els riscos estan associats a la pobresa i al treball per compte d'altri i molts afecten igual les classes mitjanes (1992:55) i, fins i tot, les mesures que se'ls ofereixen són políticament més consistents que aquelles que sols afecten els pobres i desposseïts⁹⁰. Així arriba a considerar la solidaritat social com la *justícia definida en termes de necessitat*, al marge de les classes, tot ciutadà en una situació de necessitat té dret a rebre ajuda de la comunitat, i, “un cop tots són considerats com a potencialment necessitats, la dependència deixa de ser la maledicció d'un grup en particular i no queda estigmatitzada; l'assistència es transforma d'una necessitat en un dret” (1992:63). L'universalisme ha permès crear una igualtat d'estatus definit per un nivell sota el qual els desequilibris socials no són tolerats; el problema és que no tots els temes interessin igual els grups socials, per la qual cosa l'autor advoca per polítiques no dirigides a col·lectius (1992:94).

Espanya es va incorporar tardanament a la democràcia i a la societat del benestar i, tot i els esforços que s'han fet, continuem estant en nivells molt per davall de la mitjana dels països de la comunitat europea en inversió pública i despesa social (Garde i Pascual, 1999:26). L'Estat del benestar espanyol ha servit per impulsar un procés de reducció evident de la desigualtat en la dècada dels 80, i ha retrocedit en canvi en els anys 90; els resultats tendeixen a ser més positius per al conjunt de la societat i d'àmplies capes mitjanes de treballadors, “però no han repercutit de forma tan decisiva a millorar els nivells de renda monetària dels més pobres” (1999:29). Per la seva banda, Rodríguez Cabrero (1995) sosté que s'ha introduït una divisió interna en l'Estat del benestar espanyol: “una segmentació dels drets socials segons la qual la universalització dels drets es fa compatible amb una diferenciació quant a la intensitat protectora, de forma que els grups més dèbils de la societat són protegits per un nivell protector de subsistència –el de tipus assistencial– quan no queden exclosos d'aquesta, a la vegada que els grups integrats en el mercat de treball poden intensificar llur protecció amb mecanismes privats” (1995:75).

A mitjan anys setanta es comença a parlar de la “crisi de l'Estat del benestar” com a conseqüència de la recessió econòmica produïda per l'augment del preu del petroli.

⁹⁰ “Les polítiques solidàries han passat a ser legítimes, no controvertides i acceptades solament en la mesura que s'han considerat un dret en lloc d'un acte de caritat o altruisme” (1992:59).

Segons Rosanvallon (1995), la crisi de l'Estat del benestar ha seguit una evolució quant a la seva naturalesa i representació social, en la qual es poden reconèixer tres etapes: als anys setanta la crisi comença essent bàsicament *financera* a remolc de la crisi de l'economia; als anys vuitanta, la crisi passa a ser *ideològica* i es qüestiona l'eficàcia redistributiva de l'estat i, per tant, se li soscava una important font de legitimitació, i finalment, als anys noranta la crisi es torna més *filosòfica*, és a dir, es relaciona amb els principis que havien justificat la protecció social: la solidaritat interclassista i el reconeixement d'uns drets socials de ciutadania (1995:8).

La majoria d'autors consideren que aquesta és una crisi més conceptual i qualitativa que no pas una crisi de sostenibilitat. Així com als inicis existia un consens general entorn del que representava l'Estat del benestar, el que succeeix arran de la recessió econòmica és que torna a plantejar-se la qüestió social per efecte de l'augment de les taxes d'atur, les reestructuracions dels sectors productius i la inflació dels preus. De nou reapareix l'espectre del "pauperisme" en poblacions fins aleshores plenament integrades en el mercat laboral (el que es denomina "nova pobresa") i torna a sortir el tema de les desigualtats que havia quedat en segon terme durant els anys de més desenvolupament econòmic. Aquesta nova situació provoca en l'Estat del benestar un triple problema: a) s'evidencia la seva incapacitat per mantenir estable el cycle econòmic; b) la pròpia recessió econòmica frena l'expansió contínua de l'Estat del benestar, i c) augmenta tant el nombre de població necessitada (atur) com les necessitats de la població subsidiada (inflació). Com a conseqüència d'aquesta doble tendència (com menys ingressos recapta més despeses se li demanen), les hisendes públiques es veuen obligades a acudir al crèdit, de forma que s'incrementa el dèficit públic i quan aquest creix, es frena el desenvolupament dels serveis de benestar.

Però no solament la dimensió econòmica es veu afectada quan es parla de la crisi de l'Estat del benestar; el més important és que aquest queda tocat també per una crisi de governabilitat i de legitimitat. En els debats sobre la crisi un dels substrats que apareix fa referència a "la relativa incapacitat de l'Estat de benestar per captar les noves necessitats socials i donar-los una resposta a través de les institucions centralitzades existents" (Rodríguez Cabrero, 1992:27). Es critica els poders públics per: paternalisme, sexisme, centralisme i burocratització de l'Estat del benestar. A més, es produeix una crisi d'acumulació per les demandes socials a la qual l'estat

sembla incapaç de donar resposta amb celeritat, de la mateixa manera que els dèficits normatius generen una crisi o dèficit de legitimació en el paper mediador de l'estat (1992:34). Però, tot i això, segons algun autor el fenomen de la crisi és més que res una situació manipulada per certs interessos corporatius no confessats (ni confessables): "Han estat els governs els que han promogut la noció de crisi per justificar les retallades en la despesa social que tracten de portar a terme per raons ideològiques" (Johnson, 1990:15).

Arran de la síndrome de crisi, Cotarelo (1992) sosté que es produí una generalització de la "racionalitat del mercat", fins al punt que fins i tot els partidaris de l'Estat del benestar han arribat a la conclusió que l'excedent necessari per aconseguir el sosteniment moral del benestar només pot generar-se augmentant la competitivitat, per la qual cosa cal posar en marxa mecanismes de desregulació i privatització. La conclusió, per tant, és que només s'atén als àmbits desmercantilitzats en la mesura que el sistema econòmic és productiu. O com diu la crítica marxista, el finançament de la despesa social no respon a un veritable imperatiu moral, sinó que és, en el fons una "externalitat" del conjunt de la classe capitalista (1992:41)⁹¹.

Enfront de la crisi de l'Estat de benestar, s'han plantejat dues grans tendències de solució: l'una representada per aquells que, d'una manera o altra, advoquen pel perfeccionament del mateix Estat de benestar, adaptant els sistemes de protecció a allò que permeti el creixement econòmic a través de la negociació plural entre els grups que tenen objectius comuns, és a dir, empresaris, treballadors i estat; i l'altra representada pels que són partidaris de desactivar l'acció del sector públic i retomar funcions a la societat (privatitzar). Des d'aquesta segona opció s'invoca la translació de l'Estat del benestar a la societat del benestar (Montoro i Montoro, 1996), com a única fórmula per poder seguir assegurant un cert benestar col·lectiu sense hipotecar el creixement de l'economia de mercat o la fallida fiscal de l'estat. No són aliens a aquest plantejament els beneficis que alguns sectors econòmics han vist en el "negoci de la protecció" i que intenten obtenir a partir d'una acció privatitzadora de

⁹¹ Garde i Pascual (1999) sostenen que els trets comuns dels avenços que s'aconsegueixen amb l'Estat del benestar no es troben en l'economia sinó en la filosofia, la política i la religió, i que "l'enfocament exclusiu i predominantment econòmic és una elaboració recent que tracta de reduir el marc conceptual i analític, per donar-li l'aparença d'un simple problema financer i microeconòmic" (Garde i Pascual, 1999:18).

l'estat sobre les parts més rendibles de la sanitat, l'ensenyament, els serveis socials, etc., deixant en mans públiques el camp de la insolvència i convertint l'estat en un mer socialitzador de pèrdues i alhora finançador dels seus projectes d'expansió (Garde i Pascual, 1999:33).

Però hi ha certa unanimitat entre els experts, i també entre la ciutadania, que només l'estat pot garantir uns mínims de protecció social per a tots els ciutadans, encara que, reconeixent la necessària cooperació, s'avanci cap a un model de gestió mixta⁹² dels diversos sectors socials en la provisió del benestar: el sector mercantil, les organitzacions d'iniciativa social, la comunitat i la família (Abrahamson, 1995:114)⁹³. Només sota la condició de garantia dels drets socials per a tots els ciutadans, pot ser vàlida la pluralitat del benestar perquè, si bé l'Estat del benestar no és un instrument perfecte quant a la reducció de les desigualtats, sí que representa l'únic model que sembla poder assegurar una certa igualtat en el gaudi dels beneficis socials. I els serveis socials semblen ser un dels mecanismes més sensibles per perfeccionar les cotes d'aquesta equitat social, atesa la distància que encara els separa dels altres dispositius assistencials molt més consolidats, garantits i universalitzats.

1.3.3. Política social i governabilitat

Els serveis socials, com a part del conjunt de sistemes de protecció social, estan dirigits i regulats per la política social. A la vegada, la política social és una branca de les polítiques públiques que els estats avançats impulsen dins del conjunt de la seva acció de govern⁹⁴. Donati i Lucas (1987) diferencien el concepte de política social i d'Estat del benestar en el fet que aquest últim és un conjunt d'institucions oficials, mentre que la idea de política social que ells preconitzen ha d'incloure no sols els

⁹² El que es coneix com a agregat del benestar, pluralisme del benestar o *Welfare Mix*.

⁹³ Segons aquest autor, "l'enfocament de la corresponsabilitat pot ser el camí més flexible i sensible de compromís amb els problemes socials, ja que s'eviten les excessives burocràcies públiques i la limitació dels recursos de les ONG, sempre que la garantia global dels drets socials fonamentals continuï assegurada per les institucions democràtiques públiques legítimes" (1995: 139).

⁹⁴ Això no vol dir que només la portin a terme els poders públics ni que la política social no afecti d'altres empreses o organitzacions de caràcter privat.

sistemes institucionals (públics o privats) sinó també els sistemes de les xarxes informals i primàries (família, veïnatge, voluntariat, etc.) (1987:63). En aquest sentit convé detenir-se breument a analitzar com la política social i els seus constructes afecten els serveis socials perquè, com diuen Setien i Arriola (1997), "mentre que la política social constitueix un aspecte immaterial i abstracte, els serveis socials són una realitat concreta (...) els serveis socials són els que fan evident a la ciutadania l'existència d'una política social" (1997:323).

Quan es parla en l'actualitat de *política social* es fa referència a un conjunt molt ampli d'aspectes que s'han arribat a considerar com a bàsics per al desenvolupament de l'individu en la societat, però que alhora no tenen altres àmbits més escaients en que inscriure's⁹⁵. Altrament, la política social aglutina una sèrie de temes que són percebuts i considerats com aquells que més poden determinar les condicions de vida dels individus en les societats actuals i, per tant, són objecte de regulació i de protecció per part dels poders públics. Les polítiques socials es presenten en relació amb problemes col·lectius que afecten molts individus i que, malauradament, acostumen a ser problemes de difícil definició i/o solució; tenen components humans molt significatius, però precisament per això gairebé mai hi ha l'alternativa d'esperar que el temps hi doni solució, perquè el que segurament s'obtindrà és un agreujament del problema que farà més difícil i cara la seva resolució (Subirats, 1992:68).

Una possible definició amb la qual pràcticament qualsevol estaria d'acord és la que ens ofereix Montoro: "per política social podríem entendre el disseny i l'execució programada i estructurada de totes aquelles iniciatives adoptades per atendre a una sèrie de necessitats considerades bàsiques per a la població, de conformitat amb el barem de civilització definit en el que denominem societats industrials avançades." (Montoro, 1997:34). El contingut específic d'aquestes necessitats a què es refereix l'autor varia amb el temps i segons els països, d'acord amb els avenços i la sensibilitat de la societat en cada cas, i és el resultat de grans acords o pactes socials que s'estenen d'uns països a d'altres. Així i tot, la percepció social sobre

⁹⁵ Si no fos així, tota matèria seria objecte de la política social i, en canvi, aquesta es distingeix de la política urbanística o de la política econòmica, per posar dos exemples. No es refereix, per tant, al sentit genèric de qualsevol política que afecti l'ésser humà que, com a ésser social, viu en col·lectivitat; això ho fan totes les polítiques, per definició (Montagut, 2000:20).

aquests continguts no és uniforme ni tots reben la mateixa consideració⁹⁶. Aquesta és una qüestió significativa, no sols perquè reflecteix la representació d'allò "social", sinó també perquè exemplifica com a la pràctica política algunes matèries obtenen cert reconeixement mentre d'altres es marginen simbòlicament amb l'omissió. Això ens remet a la relació entre l'objecte i els subjectes amb els quals s'identifiquen els serveis socials i la seva ocultació o no segons quins siguin els interessos polítics⁹⁷.

Laporta (1992:126) estableix un debat entorn de la justificació ètica de la política social que, segons ell, descansa en una responsabilitat moral individual respecte a problemes com la pobresa o la marginació. Davant els raonaments neoliberals que sostenen la no responsabilitat individual dels defectes del mercat i, en canvi, el paternalisme de la política social, l'autor argumenta la quota de responsabilitat de tots els membres de la societat en la producció/reproducció dels efectes perniciosos del mercat, així com en l'obligació moral de contribuir a la lluita contra aquestes tares (1992:129). A més, les mesures de política social no tracten tant d'imposar un ideal de vida paternalistament com d'impedir que es produeixi una situació lesiva que tots contribuïm a crear⁹⁸.

No totes les dificultats que es troben les persones en la vida per poder subsistir i satisfer les necessitats passen a ser definides com a problemes socials, ni tots els problemes detectats es converteixen en objecte d'intervenció per part dels poders públics i passen a constituir l'objecte d'una política social concreta (Meil, 1997:140)⁹⁹.

⁹⁶ Sols cal parar atenció al discurs dels mitjans de comunicació o al dels representants polítics, per poder observar que els continguts que sobresurten quan es refereixen a la política social són les negociacions i acords entre els sectors productius (sindicats i patronal), les qüestions relacionades amb la Seguretat Social, les mesures per frenar i disminuir l'atur i, en menor grau, els temes de salut i educació. Gairebé mai en la relació es mencionen explícitament els serveis socials.

⁹⁷ Seria interessant analitzar més profundament del que ens permet aquest treball les tendències d'inclusió dels serveis socials en els discursos oficials, però intuïm que estan en estreta relació amb els temes que suposadament tenen més suport social (dependència de la gent gran, etc.) i, en canvi, s'eludeixen en temes que poden comportar crítiques de sectors importants de població (per exemple, immigrants sense papers).

⁹⁸ "Mantenir o crear institucions públiques o privades per organitzar una acció col·lectiva orientada a patirar o superar la marginació o la pobresa no és una qüestió de mera estratègia política o electoral. Es tracta d'una exigència moral. Les agències de política social són l'instrument mitjançant el qual es satisfan alguns requeriments ètics de la convivència en el si de les pràctiques socials complexes. Per això, els responsables i servidors d'aquestes institucions són molt directament els dipositaris del llegat moral de la societat. Que aquestes agències o institucions funcionin amb eficàcia i agilitat és, també, una part d'aquest dipòsit" (Laporta, 1992:134).

⁹⁹ En el següent apartat veurem com es configuren les polítiques públiques (i entre elles la política social).

La diversitat de teories sobre les necessitats és un dels factors principals subjacents en el caràcter polèmic de la política social¹⁰⁰. Les justificacions de les polítiques socials tenen normalment un caràcter deliberadament ambigu, i no sempre comporten l'especificació d'objectius a aconseguir, però, en qualsevol cas, són identificables certs arguments que permeten establir les motivacions subjacents a la intervenció. Són precisament aquestes motivacions les que ajuden a comprendre millor les característiques de la intervenció, per què es protegeixen, per exemple, uns col·lectius i no altres, per què s'elegeixen uns instruments i no uns altres, etc. Així i tot, el més freqüent és que les polítiques no es trobin clarament articulades i s'hagin de deduir dels discursos polítics, dels preàmbuls de les lleis o de les característiques de les mesures utilitzades; aquest és el cas de les que es presenten com a protecció de grups socialment dèbils (gent gran, persones amb disminució o en procés d'exclusió, etc.) i que tracten els serveis socials (1997:143).

Quant als instruments que utilitza la política social per assolir les finalitats que persegueix en les persones o grups socials, se'n poden distingir quatre¹⁰¹:

- 1) intervencions legals, destinades a millorar l'estatus jurídic de les persones;
- 2) intervencions monetàries, destinades a millorar el nivell d'ingressos disponibles;
- 3) intervencions d'infraestructura social i de serveis, destinades a millorar el medi material o social en què es desenvolupen, i
- 4) intervencions capacitadores destinades a millorar la capacitat d'acció (Meil, 1997: 146 i s.)¹⁰².

Un dels dilemes que presenta la política social i que té una especial incidència en els serveis socials és el que s'estableix entre la igualtat d'accés i la "discriminació positiva"¹⁰³. En situacions d'escassetat de recursos (que sempre són menors que les necessitats potencials) en què els governs no poden seguir el ritme de les demandes

¹⁰⁰ Alguns autors que han abordat el tema i han aportat concepcions i tipologies de les necessitats, des d'una òptica societal, són: Maslow (1954), Doyal i Gough (1994), Bradshaw (1983), Sempere (1992). Un article que en fa una certa revisió de moltes d'elles és el de Bouzada (1994).

¹⁰¹ Tots aquests instruments es manifesten també en els serveis socials, com veurem en el capítol següent.

¹⁰² L'autor segueix en aquest punt Kaufmann, (1982), *Staatliche Sozialpolitik und Familie*. Oldenbourg, Munich.

¹⁰³ Consistent a afavorir prioritàriament els individus i grups socials que parteixen d'una situació més desfavorable comparativament per tal d'assolir la màxima igualtat social.

socials, cal decidir si es prioritza solucionar les greus situacions de pobresa i exclusió que afecten alguns col·lectius, o bé oferir serveis universals per a tota la població. El que es dilucida en el fons és un conflicte entre nocions i posicions d'igualtat: si la igualtat ha de ser de drets, de partida, o bé s'ha de procurar arribar a una igualtat de resultats, encara que sigui sacrificant la primera. Aquest conflicte es manifesta bàsicament en dues les dimensions: entre els programes que es posen en marxa¹⁰⁴, i entre els beneficiaris potencials de cada programa¹⁰⁵. Les postures dels autors sobre quina és la millor estratègia per resoldre aquest dilema no són en absolut homogènies; hi ha qui defensa una redistribució dels recursos generalitzada per obtenir major legitimitat social¹⁰⁶; hi ha qui és partidari de la discriminació positiva¹⁰⁷, i d'altres argumenten que és possible compaginar ambdues estratègies¹⁰⁸.

S'observa també 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 que es desenvolupa en les ciutats i els pobles. Això vol dir que sobretot es reclama a les polítiques socials un tipus de solucions de proximitat que recauen en les administracions més properes a les necessitats quotidianes de la ciutadania¹⁰⁹. Mentre les polítiques socials d'àmbit estatal i/o autonòmic tendeixen a ser de caràcter

¹⁰⁴ En aquest cas una situació paradigmàtica seria si s'ha de donar de la mateixa manera un programa per atendre les necessitats bàsiques dels *sense sostre* que els viatges de vacances per a la tercera edat. Cal tenir en compte que els programes competeixen simbòlicament pels mateixos i limitats recursos econòmics.

¹⁰⁵ La competència entre individus pot produir en aquest cas el conegut "efecte Mateu", quan els serveis i prestacions de l'Estat de benestar van a parar a les classes mitjanes en major proporció que a les baixes.

¹⁰⁶ "El suport als programes cap als més dèbils tendeix a ser igualment dèbil, mentre que allà on l'Estat de benestar és d'ampli abast l'estat rep el suport de amplis sectors socials" (Abrahamson, 1995:146).

¹⁰⁷ "S'argüeix que en la implantació de polítiques públiques haurien d'observar-se estrictes criteris de selectivitat per assegurar que l'accés a les mateixes correspongui als grups socials prèviament seleccionats, els quals haurien de disposar d'un 'avantatge comparatiu' o 'discriminació positiva'" (Moreno, 2000:139).

¹⁰⁸ "Una política social per combatre la pobresa necessita potenciar igualment accions de discriminació positiva per a aquests destinataris [els més pobres]. Aquestes accions són un complement imprescindible de les grans polítiques de benestar. Considerem, en conseqüència, un fals dilema el possible antagonisme entre les concepcions lligades a drets universals i de ciutadania i les polítiques de lluita contra la pobresa. És necessari compaginar drets ciutadans i responsabilitat individual, i ambdós amb polítiques positives d'integració social" (Garde i Pascual, 1999:29). A Moreno (2000) es fa també un debat sobre universalitat i selectivitat (pàg. 137 i s.).

¹⁰⁹ "Els governs locals assumeixen una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, en passar d'una concepció que entenia el benestar com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població (universalisme-redistribució), a una altra que l'entén 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 locals" (Subirats, 1999:11).

universalista, es basen en drets socials normativament reconeguts i es caracteritzen per ser necessitats bastant homogènies amb una producció poc fraccionable, les polítiques socials d'àmbit local, en canvi, tenen un caràcter selectiu o particularista, es desenvolupen sobre bases normatives més febles, es caracteritzen perquè potencialment permeten processos de disseny i de producció més flexibles i tendeixen a actuar sobre dinàmiques de marginació/inserció personal i grupal i a donar resposta a necessitats més heterogènies (Subirats, 1999:12).

La preocupació pel lloc que ocupa la ciutat en relació amb la política social dins un món cada cop més globalitzat l'expressa Assier-Andrieu (2000)¹¹⁰. Segons aquest autor, aquesta és una tasca molt difícil per a les comunitats locals, sobretot quan no reben el corresponent suport i s'acompanya d'una deserció cívica alarmant. D'alguna manera les polítiques de serveis personals representen 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 trasllat a l'àmbit local de certes competències i serveis universals. "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 altres de més generals que creen sociabilitat (fonamentalment integradores, dirigides a grups que responen a situacions estructurals)" (Subirats, 1999:12).

D'alguna manera aquestes segones són les que Echebarria (1999) identifica com a "externalitats positives", és a dir, els efectes beneficiosos sobre la societat en el seu conjunt o una part d'ella (1999: 36). Algunes manifestacions d'aquest fenomen, segons l'autor, serien les següents:

- l'existència de beneficiaris no usuaris de l'acció pública, com passa amb les diverses manifestacions dels serveis de seguretat administrativa;
- els serveis que, a més de possibilitar actuacions concretes, justifiquen la seva existència pel fet d'aportar una capacitat de resposta;

¹¹⁰ "L'Estat no està disposat a tornar a ser un Estat providència; l'economia global mundial no està disposada a convertir-se a la filantropia, i és impossible pensar un reglament global d'allò que tracta els fets locals. Així hem d'abordar l'emergència d'un 'nou ordre local'. La globalització de l'economia ens remet a una localització de la gestió dels problemes engendrats per aquesta economia" (2000:604).

- el valor que proporciona el compliment de condicions de procés (seguretat jurídica) en l'acció pública, més enllà dels resultats concrets de l'activitat;
- els casos en què les claus de l'acció pública no rau en a facilitar directament els serveis, sinó a mobilitzar energies econòmiques i socials perquè d'elles es derivi la satisfacció de diverses necessitats.

Acabem aquest apartat amb una síntesi d'un text força crític de De Leonardis (1992) basat en el cas italià en què formula una sèrie de paràmetres (o mites, com ella mateixa apunta) de la política social dels Estats de benestar, que convé destacar perquè són també aplicables al nostre context:

- a) *El mite de la competència científica i tècnica.* Els problemes socials es llegeixen amb una inversió de la relació entre problema i solució. La solució institucional determina la forma en què veiem el problema, determina quin és el problema¹¹¹.
- b) *El mite de de la racionalitat econòmica.* L'aplicació dels criteris d'eficiència i racionalitat vigents en el mercat fa que el model dominant de benestar sigui el de l'austeritat, mesurat en termes d'estalvi de recursos (ètica de l'escassetat)¹¹².
- c) *El mite de l'igualitarisme universalista.* A vegades aquest mite ha comportat que, sota la careta de la igualtat, no s'han tingut en compte les diferències; determinats drets que s'institueixen de forma general funcionen com a "drets escut", és a dir, llibertat "enfront de", per la qual cosa acaben essent sinònims d'abandó i desresponsabilització de l'estat, quan, de fet, els drets de llibertat requereixen un significat promocional, com a "llibertat de fer" i dret als recursos necessaris per fer-ho¹¹³.

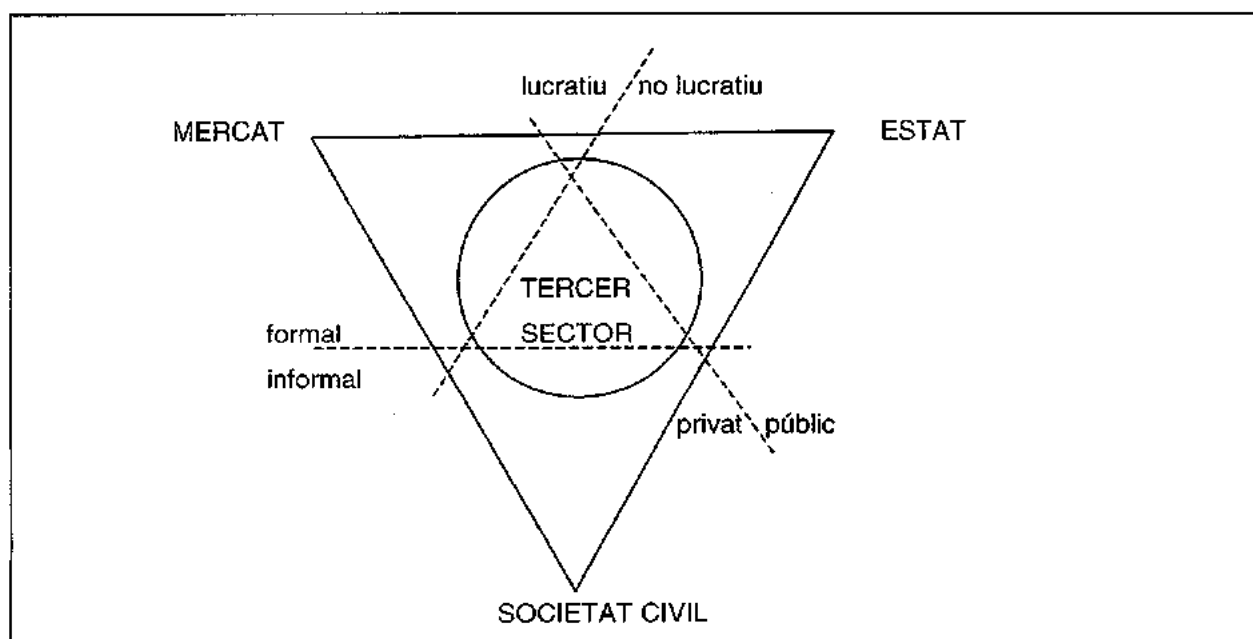
¹¹¹ No és la solució (o sigui, la resposta tècnica, especialitzada, competent) la que correspon al problema social tal com es presenta, sinó al revés, és el problema el que correspon a la solució. Les paraules que utilitzem per dir i per pensar els problemes socials tenen una matriu institucional (1992:56). Com a conseqüència, es produeix l'efecte pervers que les institucions socials produeixen una gran quantitat de despulles dels que no entren dins la competència especialitzada, els quals es cronifiquen en no trobar cap resposta adient.

¹¹² Una manifestació recent d'aquest paràmetre són els incentius a la independència com la renda mínima d'inserció, en què es mira d'estalviar els recursos que es distribueixen i no es planteja que puguin representar una inversió creadora de nova riquesa social. En això consisteix, segons l'autora, l'*assistencialisme*, en la dependència que provoca la lògica de l'escassetat de recursos. A més, provoca també una mena de ceguesa pel que fa a la utilització dels múltiples recursos potencials que pot oferir el mateix usuari i la seva xarxa social en el marc de la vida quotidiana (1992:60).

¹¹³ L'autora afirma que cal adonar-se de les contradiccions que l'igualitarisme –caldría afegir que mal entès o mal aplicat– ha suposat. Ella advoca per "la necessitat de reformular un principi d'igualtat capaç de suportar la contradicció entre l'imperatiu universalista i la salvaguarda, o també la promoció, de les diferències" (1992:61).

1.3.4. El sector privat de l'Estat del benestar

Partim del plantejament que fa Abrahamson (1995) que resulta força il·lustratiu per caracteritzar el complex entramat que constitueix l'anomenat "agregat del benestar". En la següent figura, l'autor mostra que els individus de les societats modernes disposen de tres pols en què cercar els recursos que necessiten: la mateixa societat civil, el mercat o bé l'estat. Cada un d'aquests agents es distingeix per una característica principal que alhora el diferencia dels altres dos; així s'estableix la distinció entre formal i informal, entre lucratiu i no lucratiu, i entre públic i privat. En la intersecció entre totes tres esferes s'ha anat obrint espai un anomenat "tercer sector" (en relació amb el mercat i l'estat, ja que la societat civil no compta com a tal en estar constituïda per les institucions de sociabilitat primària) que es caracteritza per ser formal, no lucratiu i privat, alhora que manté punts de cooperació i corresponsabilitat amb cadascun dels altres tres dominis. Aquí ens interessarà sobretot l'àmbit privat i les seves interrelacions amb les organitzacions públiques.



Font: Abrahamson (1995)

Per a l'anàlisi de la provisió pública o privada dels serveis de benestar hi ha diversos models segons les variables que considerem. Sánchez (1996) distingeix entre les següents variables:

- a) la propietat o titularitat dels mitjans de prestació de serveis, la qual pot ser pública (en qualsevol dels nivells administratius) o privada;
- b) els mecanismes per mitjà dels quals es produeix la distribució d'aquests serveis en la societat, distribució que pot seguir criteris pluralistes (via competència o col·laboració entre diferents agents) o monopolistes (intervenció en exclusiva);
- c) la instància responsable de fixar quins serveis s'han d'oferir i amb quina qualitat; aquesta distinció introdueix la contraposició entre autoritat pública (direcció estatal) i forces de mercat (autonomia dels individus o grups a l'hora de fixar els criteris que han de regir la prestació).

En principi, el naixement de la política social va representar el desplaçament de la responsabilitat de protegir les persones o grups definits com a socialment dèbils des de l'àmbit de la societat civil fins a l'àmbit de l'estat (Meil, 1997:141). Però les noves circumstàncies de la política social, sobretot en l'actual escenari de qüestionament dels Estats del benestar en què es propugna una redefinició de la responsabilitat pública, han portat a un cert reflux cap als altres sectors que, d'una manera o altra, no han deixat mai de participar en la producció de dispositius per a l'assistència. La fórmula del pluralisme del benestar (Johnson, 1990) o *Welfare mix* considera la necessitat de cooperació per fer front a la demanda creixent de provisió de serveis i als problemes que demostra l'estat sobre aquesta demanda. Com afirma Rodríguez Cabrero (1991), "en realitat el debat públic-privat en l'Estat del benestar és el resultat de tres processos socials en permanent interrelació, canvi i conflicte: 1) el *procés de diferenciació* que genera el mercat sobre el qual s'articula la *societat civil classista*; 2) el *procés d'unitat* que genera l'estat i que pren la forma de *societat política supraclassista*, i 3) el *procés d'integració social* de les xarxes primàries i bàsiques sobre les quals s'estructura la *societat civil comunitària interclassista*" (1991:13-15).

Els avantatges que s'acostumen a argumentar per propiciar la col·laboració privada en la "societat del benestar" són de diferents ordres i contenen molts matisos, però, a títol d'inventari i seguint Sarasa (1996), poden sintetitzar-se en aquests supòsits, amb els quals el mateix autor confronta els corresponents inconvenients:

- a) *Més justícia distributiva i llibertat d'elecció*, en poder escollir l'usuari l'agència que més li convingui. Tot i això, no sembla que la corresponsabilitat privada solucioni la diferència d'accés als recursos entre classes i grups socials.
- b) *Millor atenció a les necessitats de les minories*, perquè hi ha organitzacions més sensibles a les diferents expectatives dels col·lectius, però tampoc això assegura que s'arribi amb condicions organitzatives adequades a tots els sectors i, en canvi, augmenta la temptació dels "empresaris morals".
- c) *Més flexibilitat, capacitat d'innovació i adaptació a la incertesa*, perquè es té més llibertat per canviar les formes organitzatives i fins i tot les activitats. Però, mentre en el sector lucratiu això porta a una explotació de l'usuari, el sector no lucratiu, si tenim en compte la rigidesa de les seves finalitats i la dependència financera, no sembla que ho tingui més fàcil que l'administració.
- d) *Menys costos de producció i reducció de la despesa pública*, per raons com la competència entre agències, la major flexibilitat i el major control dels costos. Ara bé, cada una d'aquestes raons té el seu anvers: els oligopolis d'empreses, la manca de transparència i les dificultats de control de les mateixes, o la menor qualitat i l'explotació dels clients interns.
- e) *Aprofundiment en la democràcia*, per la major implicació social i la participació de més opcions en les polítiques socials. Es qüestiona, però, que això suposi una participació política a més de la merament social, i en tot cas, no es pot donar per fet que totes les organitzacions tinguin estructures democràtiques.

És indubtable que l'Estat del benestar s'ha convertit en un sector en expansió. La concepció exclusivament reproductiva d'aquest ha donat pas a una major apreciació de les seves possibilitats de producció de riquesa i s'ha descobert que pot generar negoci en certes branques d'activitat, sobretot quan s'ocupa de la provisió de serveis sota responsabilitat pública. Les empreses són organitzacions privades orientades al lucre (Giner i Sarasa, 1997: 219). Per tant, la seva acció en la provisió de serveis de benestar estarà orientada cap a les parcel·les que puguin assegurar el negoci, és a dir, la rendibilitat de la inversió i un marge de beneficis acceptable. Això es dona en graus diferents en els sistemes del benestar d'acord amb l'existència d'una demanda lliure de la ciutadania, o bé del mateix estat com a demandant mitjançant la gestió externa (cas que veurem més endavant quan parlem de "privatització"). El problema

de fons que es planteja en el cas dels serveis socials és fins a quin punt es pot fer negoci amb les penúries humanes, així com si és lícit que l'administració, amb diners públics, contribueixi al benefici d'uns particulars, especialment quan aquest benefici, per les pròpies lleis del mercat, sovint comporta una reducció de costos que afecta bé la qualitat del servei, bé les condicions laborals dels treballadors. Així s'ho qüestiona, per exemple, Beltran (1992) que conclou afirmant que "la idea de benefici no serveix per al compliment d'un interès públic" (1992:370).

Quan ens enfrontem amb el denominat "tercer sector" (altrament denominat sector voluntari, ONG o iniciativa social sense ànim de lucre) observem una barreja heterogènia d'associacions, fundacions, mutualitats, etc., de la qual resulta difícil extreure unes característiques unificadores. Giner i Sarasa (1997) parlen de les "associacions voluntàries altruistes" definint-les com aquells agrupaments que es troben parcialment o completament en l'esfera privada (la societat civil), i un dels seus fins principals és treballar en benefici dels altres o per al bé comú (1997:217). Aguiar i Pérez Yruela (1995), seguint una definició de Salamon i Anheier, assenyalen que les entitats, per ser considerades part d'aquest tercer sector, han d'acomplir de forma raonable aquests cinc criteris:

- a) Han de ser organitzacions formals, han d'estar institucionalitzades com a tals.
- b) Ha de tractar-se d'organitzacions privades, clarament separades dels governs.
- c) No han de tenir ànim de lucre, no han de distribuir-se beneficis procedents de la venda de béns o serveis al mercat.
- d) Han d'estar autogovernades i ser capaces de controlar llurs activitats.
- e) Han d'estar compostes en gran part per persones voluntàries, tot i que no cal que tots els membres ho siguin.

No es pot oblidar que alguns d'aquests criteris tenen un alt grau de discrecionalitat en la seva interpretació, com per exemple el nivell de formalització o la proporció de membres voluntaris respecte als remunerats, o encara més, la independència del sector quan, a la pràctica, té una forta dependència del finançament de l'estat.

L'associació lliure dels individus en plataformes col·lectives no és un fenomen nou ni exclusiu en el sector del benestar. La novetat que aquí interessa és quan aquests ressorts, que en principi tenien bàsicament una finalitat reivindicativa, de promoció de

la seva particularitat o d'ajut mutu, donen un pas generalitzat cap a la prestació de serveis. El més rellevant d'aquest trànsit, al nostre criteri, no és tant que aquestes entitats creïn els seus propis establiments d'acord amb la vocació assistencial que des de sempre han demostrat, sinó que s'involucrin en la gestió mercantil de serveis arrossegats per la dinàmica que ha infrangit el sector públic. Una explicació plausible de l'actual proliferació d'entitats socials dedicades a la producció de serveis és que el descrèdit dels poders públics, per la manca d'eficàcia demostrada, ha portat a la pràctica de l'altruisme i la solidaritat des d'opcions privades, i ha donant lloc al que s'ha denominat "religió civil" (veure Giner, 1993). I amb aquesta trama organitzativa s'ha produït un sistema de col·laboració entre l'estat i la societat civil que representa la noció de "gestió privada d'interessos públics" (Pérez Yruela, 1996:142)¹¹⁴.

De fet, el que s'ha produït últimament com a resposta a les crítiques d'ineficàcia del sector públic és una "progressiva privatització de serveis" que tampoc no ha deixat d'estar contestada perquè ha generat efectes de majors desigualtats i de disminució de la qualitat. Seguint les aportacions de Sánchez (1996), la privatització es pot explicar com una reacció enfront del que es considerava un estat excessivament gran i ineficient, que es materialitza no solament en la despubllicació d'activitats sinó també en mecanismes de subcontractació i desregularització de la gestió. L'objectiu és reduir la dimensió i no pas el poder real de l'estat; els poders públics renuncien a la provisió directa de serveis, però no a definir els objectius i les prioritats polítiques de cada moment. S'identifica també un procés de fragmentació de l'esfera política, dels mecanismes de control i de representació tradicionals com a conseqüència que les tasques governamentals són realitzades en col·laboració o en competència amb una pluralitat d'actors. Aquesta fragmentació afecta l'esfera política, la qual es veu sotmesa a pressions que dilueixen el procés de presa de decisions, que alteren les seves relacions amb la comunitat i reformulen el rol dels actors polítics (1996:22)¹¹⁵.

¹¹⁴ Pérez Yruela (1996) suggereix una anàlisi del corporatisme entès com les formes en què els actors col·lectius s'articulen i s'influencien en els processos de representació i defensa dels interessos en les polítiques públiques.

¹¹⁵ En el mateix sentit incideix Alonso (1997) quan afirma que les raons que s'addueixen a nivell teòric per justificar la privatització són la qualitat i eficiència, però en la pràctica es tracta de convertir en espais privats les possibles zones rendibles del sistema d'assistència pública. Això coincideix amb el llançament d'una nova línia d'assistència industrialitzada en el camp dels serveis socials –allò que Jacques Attali ha anomenat 'societat de la pròtesi', és a dir, interposar objectes vendibles on abans hi havia subjectes artesans en l'atenció– o amb la simple liquidació, desaparició o marginalització del servei" (Alonso, 1997:19).

I.4. L'acció política dels poders públics

Fins aquí ens hem dedicat a la història de la protecció social i, concretament, en el model de l'Estat del benestar que és on es donen les condicions idònies de política social per la seva extensió. Ara ens fixarem en la política com un element que embolcalla les nostres societats i que és alhora un dels generadors dels impulsos de transformació social. Sovint, entorn dels serveis socials hi ha una mena de fantasia que tendeix a considerar-los i a presentar-los com una institució "apolítica", en el mateix sentit, per exemple, que podem considerar-los "aconfessionals". Es tracta d'uns arguments que porten a naturalitzar l'atenció social segons uns atributs que els simbolitzen¹¹⁶; des d'aquesta consideració es tendeix a amagar la càrrega política que contenen les eleccions que configuren cada model de serveis socials. Al contrari creiem que, com a institució que pertany a l'esfera dels poders públics, és ineludible que tingui una dimensió política important i per tant val la pena estudiar fins a quin punt estan els serveis socials vinculats a l'entramat de la política¹¹⁷.

La noció de política que abordem sobretot en aquest apartat es refereix a les línies d'acció que els poders públics emprenen per donar resposta als problemes que són presos en consideració; és a dir, aprofitant la distinció que fa la llengua anglesa, ens interessa especialment la *policy* com a procés deliberat d'adopció de decisions i, en menor mesura, la *politic* com a pràctica de competència política (Beltran, 2000:19); en l'establiment de polítiques considerarem la divisió merament analítica entre la fase de formulació i la d'implementació. En el darrer apartat ens centrem en l'estudi de l'Administració pública –que creiem que reclama una especial atenció perquè configura el marc de referència dels serveis socials- i, en especial, en l'estructura i morfologia que aquesta pren a l'Estat espanyol i a Catalunya en particular.

¹¹⁶ Com serien: l'altruisme com a característica intrínseca de la naturalesa humana, l'assistència com a funció eminentment femenina, etc.

¹¹⁷ Si més no, es pot considerar com a posició de partida que la política no es redueix a l'activitat o les idees exposades pels polítics; "en una societat, qualsevol situació d'arbitratge entre concepcions que no comporten un consens és política" (Monnier, 1995:138).

I.4.1. Les polítiques públiques

“Una política pública és el resultat de l'activitat d'una autoritat investida de poder públic i de legitimitat governamental” (Meny i Thoenig, 1992:89). La gamma i la magnitud de les polítiques públiques que manegen els estats estan en molt bona part vinculades al model que configura l'Estat del benestar, de forma que no és estrany que els serveis socials siguin un dels camps d'aplicació per excel·lència de l'anàlisi de polítiques públiques (Subirats, 1992). L'anàlisi de les polítiques públiques (*Policy Analysis*) apareix com una resposta a la necessitat d'informació rellevant de l'estat per legislar i administrar en una societat cada cop més complexa i imprevisible. El desenvolupament d'aquest tipus de recerques empíriques sobre polítiques aporta el reflex dels valors culturals dels grups socials dominants, encara que sigui per intentar utilitzar els resultats per al control polític i administratiu (Perez i Cueto, 1997:554)¹¹⁸. Una de les vessants d'aquest tipus d'anàlisi s'ocupa d'explicar els processos que segueix l'elaboració i execució de les polítiques per tal de produir interpretacions rellevants tant per als problemes en qüestió com per millorar la pràctica de la democràcia.

Les polítiques públiques es caracteritzen per presentar serioses dificultats a l'hora de delimitar on comencen i on acaben, o per establir les fronteres de separació amb altres polítiques o intervencions. Així i tot, existeix un consens relatiu consistent a atribuir a les polítiques les següents característiques (Meny i Thoenig, 1992:90): un *contingut* (o productes), un *programa* (o estructura de referència), una *orientació normativa* (o les finalitats cap a les quals es tendeix), un *factor de coerció* (o força per la qual s'imposa) i una *competència social* (o àmbit d'afectació sobre els interessos dels ciutadans). No sempre resulta fàcil identificar aquestes variables d'una política, les quals, d'altra banda, difícilment s'expliciten amb claredat; en definitiva, “una política pública es presenta, doncs, com una abstracció, la identitat i contingut de la qual es tracta de reconstruir, precisament, per agregació successiva, d'aproximació

¹¹⁸ Es pot aprofundir en l'evolució del *policy analysis* en Subirats (1992) i Pérez i Cueto (1997) entre d'altres.

en aproximació, a partir d'elements empírics dispersos en els textos, en els pressupostos i en els organigrames" (Meny i Thoenig, 1992:92). Subirats, per la seva part, incideix que tampoc no podem limitar-nos a un concepte positiu de polítiques públiques, ja que la no-acció també pot formar part d'una política (1989:41). Per tant, podem dir que "tota política és definida subjectivament per l'observador, i compren normalment un conjunt de decisions relacionades amb una varietat de circumstàncies, persones, grups i organitzacions. El procés de formulació i posada en pràctica d'aquesta política es desenvolupa en un cert període de temps i pot comportar l'existència de diversos subprocessos" (Subirats, 1989:42).

Per Meny i Thoenig (1992), tota política conté una teoria del canvi social, és a dir, una representació anticipatòria de les raons per les quals s'encadenen determinades intervencions a les conseqüències que es pretenen. Identificar aquesta teoria és una tasca essencial de l'anàlisi, però no resulta gens fàcil perquè la teoria està sovint implícita en una sèrie d'episodis i actes de l'autoritat pública corresponent. Tot i això, es poden trobar pistes d'aquesta teoria en els preàmbuls de les lleis o en els seus objectius, els continguts i instruments de què es dota l'autoritat pública i, sobretot, a partir de les realitzacions, els efectes o impactes sobre el teixit social¹¹⁹. Concretament proposen analitzar els següents paràmetres: 1) els objectius que es persegueixen, 2) els subjectes afectats per la política, 3) els executors als quals es confia l'aplicació de les mesures i 4) el tipus de política de què es tracti (1992:98 i s.).

La formulació d'una política comporta una sèrie de decisions, que gairebé mai no són preses unilateralment per un únic decisor, i que no acostumen a seguir un procés lineal d'aplicació. Així, doncs, la suposada "formalitat" de la política és posada en dubte per diversos autors. Meny i Thoenig (1992) proposen tenir en compte tres conceptes per analitzar una política com un sistema d'acció pública: el sistema d'actors, el de l'activitat i el procés. Tot i que l'autoritat governamental és l'actor central, es produeixen un conjunt d'interrelacions amb altres actors perquè els subjectes, individuals o col·lectius, no romanen passius i intenten influir en el curs de

¹¹⁹ Els autors ens alerten, però, que les declaracions formals encobreixen sovint racionalitzacions que són fruit del debat ideològic o de la retòrica política, o que els actors públics poden sustentar múltiples discursos d'ordre purament conjuntural que no diuen gran cosa de la política que es pretén; "l'explicació de la teoria que expressa l'actor públic passa per un estudi atent del contingut d'aquesta política des de dos angles, el dels objectius i el de les seves realitzacions. Així, el contingut es confronta amb un estudi del teixit social real sobre el qual es desenvoluparà l'acció" (Meny i Thoenig, 1992:96).

la decisió. Analitzar l'activitat dels actors requereix no sols fixar l'atenció sobre els comportaments i discursos visibles i que es poden descriure, sinó també sobre altres activitats invisibles però carregades de sentit o sobre respostes que se situen en el camp del simbolisme. Tampoc no és imprescindible que una política comporti un canvi sobre el curs de l'acció, sinó que moltes decisions es caracteritzen per la continuïtat o meres repeticions; d'aquí la importància d'observar-les en procés en el qual el temps esdevé un element estructurant de l'acció i el contingut¹²⁰.

Tot i l'anterior, diversos autors (Subirats, 1989; Meny i Thoenig, 1992) segueixen esquemes d'anàlisi de les polítiques que reproduïxen el procés ideal que seguiria la formulació d'aquestes polítiques i que, amb lleugeres variacions, tindria els següents passos:

1. Identificació del problema (inclusió a l'agenda pública)
2. Formulació de les solucions (possibles respostes negociades i valorades)
3. Decisió de la política (entre les diverses alternatives estudiades)
4. Implementació (posada en pràctica del programa i administració del mateix)
5. Avaluació de resultats (per al manteniment, revisió o acabament)

Lindblom (1991) però, no es mostra gaire partidari que la separació per fases del procés d'elaboració de les polítiques públiques sigui la millor manera per comprendre la complexitat que s'hi produeix; per això, ell adopta una anàlisi dels temes generals que són comuns a totes les fases, buscant els fenòmens i els repartiments de papers que no varien molt d'un punt del procés a un altre (1991:11). Per ell, la política emergeix d'alguna forma del sistema d'elaboració de les polítiques públiques, però no d'una forma ordenada, sinó com una xarxa complexa de forces que produeixen conjuntament un efecte que anomenem "polítiques públiques" (1991:13); per això, per entendre l'elaboració de les polítiques públiques s'ha de mirar d'entendre tota la vida i l'activitat política.

Per a la nostra recerca, aquesta segona opció d'aproximació ens sembla més idònia perquè es manté en un pla més general i ens permet tractar millor la globalitat de la política de serveis socials, sense concreció en cap de les polítiques en què es podria

¹²⁰ "En definitiva, el problema que es planteja a l'analista és la manera de descompondre el seu objecte d'estudi en elements empírics més fins sense per això perdre de vista el conjunt del paisatge" (Meny i Thoenig, 1992:104).

descompondre l'objecte (política d'infància, de vellesa, de disminuïts...; o política de foment de la iniciativa social, de participació, de qualitat...; etc.) Així i tot, com es veurà, sí que ens ha interessat establir un certa divisió del procés per abordar millor els dos paràmetres de què es compon la nostra estructura d'anàlisi; per tant, les parts que es tindran en compte en l'apartat de l'anàlisi empírica seran les següents:

- 1) La part de formulació política, com a compendi dels passos que realitzen els dissenyadors des que s'identifica un problema i s'inclou a l'agenda pública fins que es decideix quina acció s'ha de portar a terme.
- 2) La part de posada en pràctica, en que la decisió política passa a ser executada pels professionals o funcionaris que gestionen els recursos posats al seu abast per intervenir en la població.

1.4.2. La formulació de la política

La primera qüestió ens porta a plantejar-nos com s'originen les polítiques públiques. Meny i Thoenig (1992) desmunten tres visions o clixés que indueixen a simplificar una gènesi que és per si mateixa interactiva: el primer clixé és la visió que són les necessitats i problemes de la població els que ascendeixen com a demandes aïllades i són agrupades pels grups d'interès o pels partits que interpel·len els responsables governamentals perquè aquests donin resposta; el segon clixé representa el procés contrari, ja que serien les autoritats públiques les que modelen les necessitats per mitjà de l'oferta de béns i serveis, i d'aquesta manera prenen en consideració únicament l'atenció de necessitats que siguin inofensives per a les autoritats en el poder; la tercera visió, de síntesi entre les altres dues, idealitza que les polítiques neixen aïlladament i de forma espontània per efecte conjunt de les demandes de les necessitats i les ofertes de les respostes polítiques, i oblida que les polítiques s'alimenten en bona part de si mateixes (1992:110-112).

Enfront d'aquestes simplificacions, per alguns autors la qüestió clau està a entendre com s'arriba a la formulació dels problemes o necessitats. Mentre per Subirats els problemes no estan 'allí fora'; no existeixen els problemes 'objectius' (1989:48), altres opinen que l'existència d'un problema social neix de dues fonts: 1) les carències

objectives d'una societat i 2) la decisió subjectiva dels qui, en nom d'aquesta, qualifiquen aquest fenomen de problema social¹²¹. Tant si donem més o menys pes a una base empírica dels problemes, el que sembla determinant és que hi ha sempre una construcció de la definició del problema i que aquesta expressió és selectiva; és, per tant, un fet cultural que obeeix a una estructura cognitiva i moral (judici de valor) i que s'imposa en l'esfera política perquè es prengui com un repte a resoldre: "els problemes són artificials, en el sentit que responen a una decisió voluntària que existeixin i es resolguin" (Subirats, 1989:50). Això converteix la definició dels problemes en un escenari de controvèrsia entre grups i institucions que pugnen davant els organismes públics per a la desaprovació o l'acceptació de teories causals i de les consegüents responsabilitats; hi ha conflicte perquè es posen en qüestió principis i valors fonamentals, o perquè hi pot haver conseqüències contra certs interessos, o també perquè hi ha forces a mobilitzar per realitzar pressió. Per tant, la formulació d'un problema es desplega sovint en el terreny dels símbols, dels valors i les normes compartides extensament i que poden mobilitzar emocionalment (Meny i Thoenig, 1992:122).

A més, convé ser conscient que els problemes que genera la formació de polítiques públiques són gairebé sempre interdependents; es tracta d'un conjunt de factors que necessiten d'una aproximació holística, global, perquè els problemes i les seves solucions estan relacionats constantment. "De la mateixa manera que hi ha moltes possibles definicions d'un problema, hi ha moltes solucions per a un mateix problema" (Subirats, 1989:50). Els problemes són oportunitats de millora, que un cop identificades poden generar l'acció dels poders públics, i per això, els problemes competeixen entre ells i entre els diferents actors, per ser considerats "temes" o "qüestions" (*issues*) prou rellevants per formar part d'un programa d'actuació. Els poders públics estableixen prioritats i atorguen estatus de problema a determinats temes i no a altres segons diferents criteris: si s'ha arribat a proporcions de crisi, si té característiques particulars significatives, quan provoca reaccions emotives en la població, quan adquireix major magnitud, si afecta la legitimitat o poder arrossegant una càrrega simbòlica, o quan afecta valors i tendències que s'han posat de moda, etc. (Subirats, 1989:54).

¹²¹ Becker, G. (1964), *Human Capital*. New York, Wiley, citat per Meny i Thoenig, 1992:119.

La superació d'aquesta prioritització suposa la inclusió del tema en l'agenda pública. Per "agenda" s'entén "el conjunt dels problemes que apel·len a un debat públic, inclosa la intervenció (activa) de les autoritats públiques legítimes"¹²²; una agenda no és el mateix que un programa (que seria més una declaració d'intencions d'acció) sinó que és l'enumeració de problemes que exigeixen consideració en un moment determinat i sobre els quals es preveu reflexionar socialment a curt termini. Hi ha dos tipus d'agenda segons Meny i Thoënic (1992): la *institucional* o interna dels temes que són competència d'una determinada autoritat pública, i la *conjuntural* o externa que agrupa els temes candents que, tot i no formar part de la competència natural, són plantejats en un moment determinat com a desafiament que exigeix algun tipus de presa de posició. El "desafiament" és tot problema entorn del qual es produeix un debat o una controvèrsia entre actors que defensen posicions diferents; "la incorporació a l'agenda es presenta, doncs, com un procés de concurrència entre desafiaments múltiples i entre jerarquia de prioritats heterogènies" (1992:115)¹²³.

Perquè un determinat tema sigui inclòs a l'agenda es tendeix a considerar les següents característiques: el grau de suport que convoca el tema, la seva significació o impacte en la realitat social i la viabilitat de la solució. A més del tema o problema i els aspectes concomitants (com per exemple, si és competència de l'organisme), també cal considerar els actors del debat, l'organització i representació dels grups en disputa i els pressupòsits que defensen; i a l'últim, és imprescindible plantejar-se la capacitat de resposta de l'organisme i la seva estructura decisòria (Subirats, 1989: 57-58). Però perquè un problema sigui escoltat pels poders públics cal traduir-lo a un llenguatge adequat, saber on i a qui plantejar-lo i quin és el moment més oportú; és el que s'anomena "*capital cultural*" que han de dominar els qui actuen com a "*empresaris polítics*" (en el sentit que mobilitzen els recursos del mercat polític) els quals, fins i tot, poden arribar a practicar certes tàctiques de xantatge al·lusiu a les

¹²² Padioleau, J. (1982) *L'Etat au concret*. París, Presses Universitaires de France, citat per Meny i Thoënic, 1992: 114.

¹²³ L'anàlisi del corporatisme té una estreta relació amb l'elaboració de polítiques en la mesura que són el resultat del procés d'intercanvi entre actors involucrats, i permet analitzar la forma en què les diferents organitzacions, perseguint els seus propis interessos i els dels seus associats, són capaces de proveir-se o obtenir de l'estat la concessió de serveis i prestacions socials; també permet analitzar com actuen les organitzacions professionals que representen els actors responsables de l'organització i la prestació dels serveis socials tant de l'estat com privats (Pérez Yruela, 1996).

conseqüències que pot comportar el fet de no ser escoltats (Meny i Thoenig, 1992:125).

Un cop el tema s'ha inclòs a l'agenda el següent pas és procedir a fer-ne l'anàlisi per prendre les decisions. Es tracta d'aprofitar tota la informació acumulada sobre el problema per transformar-la en informació sobre les alternatives d'acció possibles. Subirats (1989)¹²⁴ distingeix tres formes que pot prendre l'anàlisi de prospectiva de les polítiques: *projeccions*, quan es procedeix a extrapolar les línies de tendència històrica; *prediccions* si es basa en assumpcions teòriques que expressen les causes i els efectes; i *conjectures*, si es tracta d'opinions intuïtives sobre l'evolució de la societat (1989:69). Sigui quina sigui la via utilitzada, l'objectiu és entendre i controlar l'entorn de futur per establir la millor línia d'acció entre les possibles; això bàsicament es fa amb mètodes i tècniques d'investigació que no és ara el moment d'aprofundir¹²⁵.

Sobre aquest aspecte resulta rellevant la reflexió que fa Lindblom (1991) quan es planteja com s'estableix i es resol la primacia en la relació entre "anàlisi" i "política"; l'anàlisi representa el component intel·lectual que busca les solucions des de la informació i la reflexió sobre dades, mentre que la política és la vessant volitiva del procés, que es guia per opcions i interessos i que permet el joc democràtic de majories i minories. El "*tour de force*" es dona quan "d'una banda es vol que les polítiques siguin més científiques, però de l'altra es pretén que segueixin formant part del món de la política" (Lindblom, 1991:20). El conflicte entre l'anàlisi i la política en la formulació de polítiques públiques té múltiples connotacions pràctiques: des de veure fins a quin punt l'anàlisi té respostes a totes les qüestions plantejades, fins a dilucidar realment si la política té capacitat d'assimilar la quantitat ingent d'informació que li és subministrada. L'autor no creu que la solució sigui més anàlisi i menys política, i ho justifica amb quatre proposicions: 1) la limitada capacitat de coneixement davant la gran complexitat dels problemes polítics; 2) la impossibilitat de resoldre des de l'anàlisi tots els conflictes de valors i interessos en litigi; 3) la urgència de temps amb què s'han de prendre certes decisions i el cost que suposaria l'anàlisi exhaustiu, i 4)

¹²⁴ Inspirant-se en Dunn, W. N. (1981), *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.

¹²⁵ Es poden trobar referències a Subirats (1989) i també en altres manuals de recerca.

l'anàlisi, en definitiva, tot i que pot indicar quins problemes s'han d'afrontar, no pot substituir el component moral de l'elecció (1991:30 i s.).

Això no treu que es miri d'aprofitar al màxim les possibilitats que ofereix l'anàlisi en la formulació de polítiques, malgrat que es renunciï a la il·lusió que les conclusions d'aquella seran definitives per escollir una política en lloc d'una altra. Lindblom es decanta per una concepció interactiva de l'elaboració de les polítiques, és a dir, un procés polític a través dels diferents mecanismes pels quals els individus exerceixen control, influència o poder sobre els altres. "La nostra proposta és que la interacció per si mateixa sovint soluciona, resol o disminueix els problemes. Les interaccions estableixen o fan les polítiques" i des d'aquest sentit constitueixen una alternativa a l'anàlisi (1991: 40). El paper de l'anàlisi és el d'exercir control a través de diverses estratègies: com a sistema per millorar la forma en què els participants juguen el seu paper interactiu, com a instrument de persuasió per atraure altres participants cap a les pròpies tesis o, fins i tot, amb l'acceptació que determinats temes es resolguin sense anar més enllà de la competició entre anàlisis. Això situa l'anàlisi en un context d'instrument partidari del qual traurà profit qui millor el faci servir¹²⁶.

Cal també tenir present que les polítiques estan subjectes a contínues redefinicions segons les reaccions que susciten. Per tant, des d'una vessant tècnica és una entelèquia pensar que totes les informacions necessàries sobre les diferents solucions alternatives hagin d'estar disponibles, encara que només fos pel cost de la recopilació de les dades. També influeix la duració del procés de decisió, que normalment es prolonga durant un lapse temporal llarg, i això implicaria reactualitzar amb freqüència les informacions (Monnier, 1995:32). Subirats encara és més dràstic quan afirma que "en molts casos aquest tipus d'anàlisis poden usar-se no com a suport tècnic previ a la decisió, sinó com a mera justificació d'una decisió presa en una altra esfera i sense tantes precaucions, mentre que les anàlisis que no serveixin per a aquest objectiu (perquè ofereixen arguments contradictoris amb la decisió presa) poden ser simplement marginades o ignorades" (Subirats, 1989:74).

¹²⁶ "Tot i que els participants utilitzaran els recursos analítics només per impulsar els seus propis interessos, aquests interactuen amb molts altres partidaris que fan el mateix en nom dels seus interessos respectius. Com cada un integra l'anàlisi en el procés interactiu en el seu propi benefici, almenys alguna d'aquestes anàlisis es convertirà en referència comuna per a tots els participants" (1991:45).

Fins aquest punt ja s'han donat alguns elements per desmitificar l'acte de prendre la decisió pública, el qual es tendeix a considerar paradigmàtic en l'elaboració de polítiques públiques, perquè en ell es manifesta qui exerceix el veritable poder. Hi ha una gran coincidència entre els autors que han investigat aquesta part del procés a l'hora de considerar que "hi ha un joc en la societat política, i el decisor formal no és lliure. Encara més, els fils de la decisió no els manipulen els mateixos jugadors. El poder és difús i el joc, pluralista. La decisió pública és un compromís entre múltiples actors interdependents" (Meny i Thoënic, 1992:130). El camí que porta a les decisions, tot i que aparentment pugui semblar que es recorre des de la racionalitat, està sembrat d'esdeveniments imprevistos, de diferents lògiques, i d'una constant dialèctica que va de la cooperació al conflicte en allò que alguns qualifiquen de "mercat polític"¹²⁷. Subirats (1989) insisteix a desmuntar la concepció que identifica decisió amb procés formal, és a dir, el procediment establert que segueixen els actes administratius perquè tinguin validesa legal; la importància que té la forma davant un possible ús arbitrari del poder per part de les autoritats no resulta gaire rellevant per si mateixa a l'hora d'analitzar els processos decisionals reals¹²⁸.

Meny i Thoënic (1992) diferencien la fase de *formulació* de la política (subdividida entre l'anàlisi i la selecció) de la fase de *legitimació*; en aquesta segona, l'individu o grup que és el responsable formal acaba rubricant la resolució a la qual s'ha arribat; en teoria posseeix l'autoritat, té la possibilitat d'acceptar, esmenar o rebutjar el que se li presenta, però no és tampoc lliure per destruir els compromisos presos entre els altres actors si no vol caure en una deslegitimació dels qui han negociat en el seu nom els interessos institucionals. Per tant, la legitimació té un valor polític i simbòlic en fer-se oficial la decisió de l'autoritat pública als ulls de la societat (1992:138)¹²⁹.

¹²⁷ Monnier (1995) també parla del procés pluralista i defineix la decisió com "el producte d'un *modus vivendi*" en què no s'adopta una decisió, en el sentit habitual del terme, sinó que aquesta "aflora" de l'intercanvi de punts de vista i d'arguments de diferent índole. La decisió "expressa un compromís que s'adequa a l'equilibri de forces existents" (1995:112). Veure el procés de diferents fases que descriu per a la formulació de polítiques.

¹²⁸ L'autor descriu en quines circumstàncies és possible moure's en un model racional, de racionalitat limitada, d'ajustament mutu en una línia incremental, o de coincidència casual o "paperera" (veure Subirats, 1989:78 i s.)

¹²⁹ Tampoc no s'ha oblidar que existeix l'alternativa de la no-decisió, i és una opció que no deixa de ser menys significativa si tenim en compte els ritus i les tàctiques amb què es pretén legitimar; aquestes inclouen l'ús de la força, les amenaces de sanció, la propaganda o la simple dilació en els procediments amb l'objectiu "d'esperar l'oblit o, almenys, el manteniment de l'*statu quo*" (1992:139).

L'expressió "*joc de poder*" que utilitza Lindblom per referir-se a les interaccions polítiques de control sobre els altres actors en el procés d'elaboració de polítiques evoca unes interconnexions més complexes i estretes que les que suggereixen els termes d'interacció i política per si sols. En el joc del poder, l'autor identifica alguns dels elements generals que són comuns a tots els sistemes:

- a) Els *decissors* i els *ciutadans*. Els primers constitueixen l'elit que elabora i té responsabilitat en la decisió, però els ciutadans també participen, d'alguna manera, en l'elaboració de les polítiques, tot i que aïlladament tinguin poca rellevància i s'intenti imposar-los limitacions¹³⁰.
- b) Les *normes*. Tothom es troba sotmès a les normes (legals, consuetudinàries, morals) que limiten el lliure comportament i especifiquen els diferents papers en un sistema polític.
- c) Les *formes d'exercir control*. Els mètodes per controlar el joc del poder poden anar des de la persuasió (fraudulenta o basada en l'anàlisi partidista) fins a les amenaces de perjudicis futurs. Però és sobretot l'intercanvi de favors recíproc la mena de control més usual en el joc del poder.
- d) L'*autoritat*. És la forma d'exercir el poder quan es basa en una norma d'obediència establerta que dirigeix el comportament de les persones més enllà de la persuasió, l'amenaça o l'oferiment de favors.
- e) L'*ajustament mutu*. Aquest element del joc del poder actua en totes direccions i arriba a tots els participants, els quals, utilitzant els anteriors elements, entren en un intercanvi negociat que cerca l'equilibri dels interessos comuns.

En el marc d'una política pública poden intervenir nombroses instàncies i subjectes, adscrits o no a diferents organitzacions, i cada un observa un cert codi en virtut de la seva racionalitat sobre la qüestió; els governs, representants de l'administració i funcionaris formen l'elit dels decisors, mentre que els agents econòmics, els experts acadèmics, els sindicats, els líders de les associacions, els professionals i les seves corporacions, la premsa i els líders d'opinió, o el públic en general, formen part dels actors ciutadans que, amb més o menys incidència i implicació, poden influir a partir d'accions planificades o esdeveniments més imprevisibles; "moltes negociacions, sobretot en el marc dels programes socials, es realitzen sense una comunicació

¹³⁰ Tot i això, "els ciutadans no necessiten parlar o actuar per desenvolupar un paper mínim, mai insignificant, en el joc del poder, n'hi ha prou que els governants temin que en qualsevol moment puguin fer-ho" (1991:58).

directa, i a partir d'una vaga representació de les posicions dels protagonistes. A vegades els ajustos s'aconsegueixen per mutu acord de forma serena; moltes altres vegades, però, el procés origina promeses de compensacions, amenaces més o menys velades, xantatges..." (Monnier, 1995:111).

Entre d'altres constants que s'observen en aquest joc de poder entorn de la presa de decisions, per finalitzar aquest epígraf podem ressenyar sintèticament algunes lleis i consideracions de diferents autors, que donen compte de la variabilitat existent que impedeix parlar d'un únic patró de comportament:

- Es pot afirmar que, en la mesura que varien els actors presents i el tipus de decisions a prendre, variarà el *procés decisonal* (Subirats, 1989:83). Aquest també variarà segons el context institucional, organitzatiu i sociopolític en què es moguin els decisors (Meny i Thoëny, 1992:153).
- Els polítics tendeixen a maximitzar el *consens electoral* i, per consegüent, a prolongar i incrementar el seu poder; els buròcrates, per la seva part, tendiran a maximitzar els *recursos* al seu abast, amb referència a les diferents disciplines presents en el procés: legal, econòmica, social, etc.¹³¹
- Segons quina sigui la modalitat del contingut de la decisió pot variar la interrelació entre els decisors, el criteri a utilitzar en la decisió i les seves regles; això apareix sobretot entre polítiques *distributives, redistributives, regulatives o constitucionals* (Subirats, 1989:84).
- El procés de la presa de decisions entrellaça, en virtut de la interacció dels actors, diversos contextos polítics: el de la *legitimació* que avala el compromís emergent i n'exerceix la tutela jurídica; el de l'*acció* que assegura l'eficàcia operativa segons el grau de formalització i els recursos, i el de l'*avaluació* que té en compte els efectes sobre la població objectiu (Monnier, 1995:117).
- Pot haver-hi diferents lògiques per abordar la presa de decisions que faran variar la consideració sobre l'actuació: *instrumental* (entre fi i mitjans), *estratègica* (voluntat d'anticipació als altres actors) o *sistèmica* (prenent com a referència el context més global)¹³².

¹³¹ Niskasen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Nueva York, Aldine-Atherton, citat per Subirats, 1989:83.

¹³² Gherardi, S. (1985), *Sociologia delle decisioni organizzative*. Bologna, Il Mulino, citat per Subirats, 1989: 84.

- Moltes polítiques i programes fracassen perquè l'Administració subestima la complexitat de les relacions locals a l'hora de negociar, i sobreestima la seva pròpia capacitat per forçar els restants actors a cedir als seus objectius (Monnier, 1995:111).

1.4.3. La posada en pràctica de la política

Els següent pas en l'elaboració de polítiques és la implementació¹³³ o posada en pràctica del programa dissenyat. De fet, culturalment es subestima el moment de la implementació en el procés d'elaboració de polítiques, ja que es creu que un cop presa la decisió només resta fer una execució automàtica del programa per part dels agents operatius; és una visió dicotòmica que emfatitza la primacia jeràrquica de l'autoritat política i la distinció entre aquesta i el món administratiu. De fet, però, la implementació descriu un procés de reunió, de concurrència i persuasió, i d'encaix dels diversos elements necessaris per assolir el màxim grau de resultat programàtic, el control del qual ha de seguir estant en mans dels qui han pres les decisions. És així com Bardach (1977)¹³⁴, tot i que és conscient de la dificultat de construir una teoria de la implementació, enumera tres tipus d'estratègies possibles per a un "implementador":

- La mediació i la persuasió en tot el procés de posada en pràctica.
- Aconseguir el suport del conjunt de decisors amb legitimitat política.
- Procurar evitar els "colls d'ampolla" que bloquegin el procés.

La visió que minimitza el significat de la implementació en el treball polític va tenir en el model denominat "*top-down*" el seu paradigma, model en el qual es plantejava la posada en pràctica com una seqüència lineal, del centre a la perifèria, del cim polític a la base executora; es basava en l'especificació del objectius, la disposició dels mitjans, l'establiment d'una bona comunicació interorganitzativa i d'un control de

¹³³ Subirats analitza la dificultat de traducció del terme anglès "*implementation*" (que no és executar) i finalment accepta com a més operativa l'expressió de "posada en pràctica" ("*mesa in opera*" en italià o "*mise en oeuvre*" en francès).

¹³⁴ Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge, MIT Press, citat per Subirats, 1989:107.

l'entorn de forma que "si es dóna una decisió racional, unes característiques administratives ideals i una absència de conflicte ambiental, l'actuació dels implementadors es desenvoluparà millor i millors seran els resultats finals del programa" (Subirats, 1989:112). Però aquest enfocament oblidava que els programes no són perfectes, els objectius són múltiples i sovint contradictoris o ambigus, que les administracions no són mai tan transparents i racionals i que la societat sovint és hostil i contradictòria (1989:112). En definitiva, el que succeeix en la base de la piràmide és més complicat del que es pensava; hi ha una important autonomia d'acció i la naturalesa de les prestacions públiques està condicionada per lògiques diferents entre els actors –conseqüència de reaccions psicològiques, pressions jeràrquiques o estratègies de poder– que escapen de les ordres i el control jeràrquic (Meny i Thoenig, 1992:160).

La implementació sempre comporta desenvolupar o canviar les polítiques en alguna mesura. Lindblom (1991) ens en dóna les principals raons: primer, perquè les polítiques arriben incompletes, no cobreixen totes les contingències possibles, i es deixa a la burocràcia més autoritat de la que li correspondria; segon, perquè quan les polítiques s'especifiquen més, la resolució dels conflictes que es creen entre criteris incompatibles també queda en mans dels funcionaris; tercer, perquè si el sistema d'incentius és inadequat es fomenta el relaxament de l'autoritat, de forma que en gran part les polítiques són el resultat del que els funcionaris escullen i no el que es declara en les decisions visibles de les polítiques; quart, perquè, tot i el principi de comandament únic, els qui implementen les polítiques sovint reben instruccions contradictòries de més d'una font; cinquè, perquè en els programes de certes àrees – com passa en serveis socials– no és té una absoluta certesa sobre què és el que convé fer i els interventors proven amb diferents polítiques de disseny propi o bé s'abstenen d'actuar; finalment, perquè sovint els funcionaris no disposen dels recursos econòmics, de personal o administratius, de l'autoritat o d'altres controls necessaris per realitzar les polítiques declarades (1991:84 i s.).

El recurs de les autoritats competents d'elaborar polítiques ambigües i abstractes reforça el paper dels executors; "d'aquí la paradoxa que, diàriament, l'executor hagi de resoldre amb els seus actes el problema de l'absència de consens o el fals

consens que va presidir la formulació de les solucions entre els qui tenen formalment aquesta responsabilitat (parlament, govern)" (Meny i Thoënic, 1992:165). Aquestes evidències han portat a assajar nous enfocaments d'anàlisi que canviïn el model "top-down" per un altre "bottom up", partint de la situació concreta i confrontant-la amb el programa oficial per veure els "desajustos entre la retòrica política, els objectius inscrits en els programes, els recursos mobilitzats i els processos adoptats" (Subirats, 1989:117). Dit d'una altra manera, una anàlisi que confronti les dues cares de la posada en acció: el procés d'execució (les disposicions inferides per la política) amb l'estructura de l'execució (la realitat de l'execució aplicada).

El panorama es complica encara més no quan el conflicte es dona entre els qui ostenten la representació democràtica i els administradors que no l'ostenten, sinó quan la implementació de la política requereix d'una col·laboració interinstitucional entre els diferents nivells administratius, en els quals coexisteixen alhora autoritats legítimades i burocràcies autònomes. Aquesta complexitat afegida també la posa en relleu Subirats (1992) quan diu: "es dona freqüentment la paradoxa que la coordinació en les actuacions de les diverses administracions públiques en temes que afecten problemes socials es considera tremendament necessària, però al mateix temps resulta extremadament complexa la seva consecució. En canvi, des de baix, des de la perspectiva del punt de contacte entre administracions i persones amb problemes específics, el que està en primera línia és el mateix problema a solucionar, més que l'etiqueta de la institució de què depèn el recurs a emprar" (Subirats, 1992: 74). El que es posa de manifest un cop més és el caràcter casual o d'anarquia organitzada que tenen moltes vegades les polítiques¹³⁵.

Ja s'ha mencionat que en la formulació de les polítiques no es pot fer una separació taxativa entre formuladors, òrgans i subjectes que les posen en pràctica i persones o grups que els afecten; hem vist que en el procés de definició del problema o d'inclusió a l'agenda miren d'influir tots els grups que poden resultar-ne afectats o que tenen interessos en el tema en qüestió. Igualment en la implementació es dona aquesta negociació més o menys conflictiva; es manté un *continuum* entre

¹³⁵ "Els qui prenen les decisions, a més, no vetllen prioritàriament per l'optimització tecnicoeconòmica de la seva elecció, sinó que busquen una fórmula socialment 'acceptable' i sols després comproven que aquesta no sigui excessivament criticable des del punt de vista tecnicoeconòmic. Aquests procediments ignoren les reaccions dels qui es veuen afectats per la política en qüestió, ja siguin executors o destinataris" (Monnier, 1995:32).

formulació–implementació–redefinició, encara més quan la confecció de les polítiques es fa mitjançant el mètode “assaig–error” –fet força comú- de forma que cada pas corregeix allò inadequat del pas anterior i la implementació es converteix en la principal font d'informació per al pas següent (Lindblom, 1991:91). Aquí els grups d'interès, menys o més organitzats (*lobbies*), adquireixen un paper important que val la pena aprofundir¹³⁶.

“Entenem per activitats de grups d'interès totes les interaccions a través de les quals els individus i grups privats sense autoritat governamental pretenen influir en les polítiques públiques, junt amb les interaccions i influències dels funcionaris del govern que van més enllà de l'ús directe de llur autoritat. Realitzant aquestes activitats, els grups privats, individus i grups governamentals juguen un paper indispensable en la formulació de les polítiques públiques” (Lindblom, 1991:110). Els grups d'interès representen l'exercici dels drets civils, de llibertat d'expressió, d'associació i de petició, i per això, les funcions que realitzen són indispensables per a la formulació de polítiques públiques i es resumeixen en aquestes quatre:

- Clarificar i articular les necessitats del ciutadà
- Formular una agenda política viable que respongui a interessos comuns
- Exercir una vigilància qualificada de les polítiques
- Litigar en el procediment interactiu i pluralista de formular les polítiques

Aquests grups utilitzen la persuasió especialitzada mitjançant l'anàlisi partidista que ajuda a explicar amb extraordinària eficàcia allò que als seus representats els costaria molts més esforços de retòrica. També busquen solucions interactives amb els decisors, sobre la base de la consideració que mereixen com a líders, de la força de representació que exerceixen o d'altres activitats que actuen com a rituals de força¹³⁷. D'altra banda, Lindblom (1991) també afirma encertadament que “l'activitat dels grups d'interès és una font de la manca d'igualtat política que no quadra amb les normes democràtiques” (1991:117), perquè la seva influència no es correspon amb

¹³⁶ Una forma alternativa però concordant són les anàlisis sobre el corporatisme. Una revisió de l'estat dels debats sobre el tema pot trobar-se en Pérez Yruela i Giner (1985) i Pérez Yruela (1996).

¹³⁷ Més dubtosa és la seva influència a condicionar la tendència del vot, tot i que sovint s'utilitzi això com a amenaça, però sí, en canvi, poden ser més determinants a l'hora d'aconseguir suport per a les campanyes electorals.

la seva dimensió sinó amb els seus recursos, i molts interessos potencials i legítims no aconsegueixen organitzar-se de manera efectiva mentre d'altres poden disposar d'organitzacions amb molta incidència en les esferes polítiques. També, encara que no sempre ho facin, poden caure en la temptació de perseguir els seus interessos particulars tot i ser conscients que aquests són contraris al benestar col·lectiu.

L'última fase que es pot estudiar en l'elaboració de polítiques és la d'avaluació. Una avaluació és un judici que es fa sobre una dada amb referència a un valor (Meny i Thoenig, 1992:195). L'avaluació de les polítiques públiques per si sola és un camp massa extens per pretendre fer-ne aquí un compendi¹³⁸, i essent a més un tema més proper a la metodologia, es tractarà ara per sobre i s'abordarà de nou en el capítol tercer d'aquest treball. Monnier (1995), parlant de l'avaluació, insisteix que, malgrat les dimensions polítiques que aquesta suposa, no pot substituir mai la decisió política com a tal¹³⁹. Això porta l'autor a concloure que, al marge del rigor metodològic, algunes avaluacions queden en dubte si no es preocupen per trobar una *legitimitat política*. No n'hi ha prou amb una certa independència institucional i financera, sinó que "situant-se en el centre mateix dels processos polítics és com l'avaluador evita que es refusi la fonamentació de les conclusions". L'autor advoca per una avaluació pluralista sobre la base d'una anàlisi col·lectiva de les dades com a millor sistema per reivindicar una "no-parcialitat" (noció que substitueix la d'objectivitat) (1995:139).

Prenent en consideració el que es vol aconseguir amb l'avaluació, Subirats (1989) diferencia tres tipus possibles d'avaluació: 1) avaluació de necessitats (o del programa), quan la preocupació essencial és descobrir les debilitats o els espais problemàtics del plantejament del programa; 2) avaluació formativa, semblant als estudis d'implementació perquè mira d'analitzar el funcionament real de totes les activitats relacionades amb el programa durant la realització del mateix, i 3) avaluació

¹³⁸ Entre les obres recents dedicades específicament a l'avaluació de polítiques i programes, veure Ballart (1992), Moreno i Ziclio (1992), Monnier (1995), Vedung (1997), Gómez Serra (2000).

¹³⁹ Posa l'exemple d'una sèrie d'experiments socials realitzats a EEUU en els quals "els programes van donar lloc a nombrosos debats entre els polítics i els experts. Aquests últims situaren sistemàticament la controvèrsia en el camp dels mètodes i no van aconseguir que prevalgués un punt de vista únic. Els polítics, a falta d'informacions creïbles des de llur perspectiva, solen resoldre les qüestions enarborant principis ètics o 'sociològics', però davant aquesta nova situació es van veure abocats a assumir posicions de cautela i més aviat d'espera. Per això (...) van provocar (com per inadvertència) que disminuïssin les possibilitats que algunes d'aquestes innovacions fossin adoptades pel responsables polítics".

sumativa (o de balanç) que té per objecte analitzar els resultats finals del programa per emetre un judici de valor, moltes vegades de cara a la seva modificació, finalització o continuïtat (1989:145). Igualment, Meny i Thoënic (1992) diuen que l'avaluació es pot realitzar sota quatre actituds, que esglaonades de la més modesta a la més exigent són: 1) descriptiva, si pretén fer un inventari dels efectes d'una intervenció; 2) clínica, quan consisteix a explicar o diagnosticar per què s'han produït determinades desviacions entre els objectius establerts i els assolits; 3) normativa, si l'avaluador pren com a referència per al judici els valors que, a criteri seu, són el substrat de la teoria del canvi que la política promou, i 4) experimental, que és la més ambiciosa perquè pretén validar si existeixen relacions de causalitat entre el contingut d'una política i els efectes observats sobre el terreny (1992:196).

El problema que sovint s'ha plantejat entorn de l'avaluació és fins a quin punt aquesta resulta útil per a la reelaboració de polítiques o, fins i tot, com a control de la societat. En aquest aspecte s'ha passat d'atorgar a l'avaluació una influència decisiva en els processos de decisió a la posició contrària que nega qualsevol utilitat posterior. La realitat ha demostrat que la majoria d'avaluacions, com ja s'ha dit en comentar el paper de l'anàlisi, són un "input" més en el procés decisonal (Subirats, 1989:148). En les avaluacions no deixa d'haver-hi diversos i a vegades confrontats interessos en joc que cal evidenciar en el marc polític en què es donen; l'avaluació planteja certes amenaces per als sectors implicats i això explica també la diferent predisposició amb què es reben els resultats. Resulta més difícil, però, que en l'avaluació es tingui en compte la visió dels grups o sectors afectats, els quals acostumen a tenir dificultats per fer sentir la seva opinió, bé per manca d'organització o bé per por a les conseqüències d'incomodar els poders públics. Aquests miren d'esquivar, sempre que poden, les coercions que l'avaluació els pot suposar¹⁴⁰.

¹⁴⁰ "Ja que els decisors de les polítiques normalment dissenyen aquests acords més aviat per la pròpia conveniència que per incrementar l'eficàcia del control popular, molts dels acords obstaculitzaran aquest control. El dissenyador de polítiques sovint intenta exactament això: aïllar-se en certa mesura de les demandes dels ciutadans. Anàlogament, el dissenyador de polítiques escull entre diversos rols alternatius, no per obtenir el control popular sinó per ajustar-se a les seves pròpies necessitats" (Lindblom, 1991:81).

I.4.4. L'organització política i administrativa

La construcció de l'estat modern, que com hem vist es va materialitzar a partir del reconeixement dels drets civils i polítics primer, i socials finalment, va donar lloc a la definició de l'Estat social i democràtic de dret¹⁴¹, que consagra la divisió clàssica de poders de l'estat (legislatiu, executiu i judicial) teoritzada per Locke i Montesquieu. Però aquest esquema per limitar el poder absolut va deixar de tenir vigència fa molt temps (si és que mai va existir en estat pur) amb el parlamentarisme democràtic (Aragón, 1995:111), el qual dóna lloc a l'augment de la complexitat de l'entramat estatal com a sistema politicoinstitucional¹⁴² en diferents ordres, i el porta a una mena de "buidament dels mecanismes tradicionals de responsabilitat política i jurídica en el procés de presa de decisions" (Subirats, 1989:21). A més, la divisió del treball va comportar la formació de subsistemes especialitzats, entre els quals es compta el sistema de l'administració pública, que com a forma d'organització burocràtica entronca amb la definició i anàlisi de Weber. L'administració, per tant, s'imbrica en els diferents nuclis de poder polític, al servei dels quals posa el procediment i la maquinària per fer efectius amb eficàcia els seus designis¹⁴³.

Tot i la dificultat per establir una clara delimitació entre els diferents subsistemes polítics, en el pla empíric és possible separar l'àmbit polític del de l'administració pública. Mentre que per poder polític s'entén el poder de decisió que detenen els representants lliurement escollits que s'organitzen en les institucions del parlament (poder legislatiu) i del govern (poder executiu) de qualsevol nivell¹⁴⁴, per

¹⁴¹ Veurem que aquesta és també la fórmula que adopta l'Estat espanyol a partir de la Constitució de 1978.

¹⁴² Sobre el concepte de "sistema polític" i la seva anàlisi, vegi's Easton (1982: 46 i s.).

¹⁴³ Un altre autor que disserta sobre les complexitats a que ha de fer front l'estat en les societats avançades és Offe (1990). Ell distingeix tres subsistemes en l'estat: l'econòmic, l'ideològic i el politicoadministratiu; de la seva anàlisi destaquem la noció de *racionalitat administrativa* que és la que permet mitjançar entre els subsistemes, però que, en la pràctica, es veu amenaçada per les funcions de l'estat: l'administració es veu obligada a establir una relació de dependència amb els grups d'interès externs i és utilitzada per la política i els partits a escala interna, de forma que s'arriba a una certa irracionalitat de l'administració de l'estat (1990:59).

¹⁴⁴ En el nostre cas els nivells legislatius estatal i autonòmic i els executius estatals, autonòmics i els tres locals.

administració pública cal entendre el conjunt dels aparells burocràtics utilitzats per portar a terme l'acció pública decidida pels respectius actors responsables (Beltran, 2000). D'aquí es dedueixen tres constatacions: la primera és que l'administració pública no constitueix una unitat ni estructural ni funcional sinó que es tracta més aviat d'una constel·lació d'administracions diversificades; la segona és que tot i tenir una funció executiva no s'ha de confondre amb el "poder executiu" ja que, teòricament, tenen encàrrecs diferents; i la tercera és que en un règim democràtic l'administració no és autònoma sinó que sempre està sotmesa a uns òrgans polítics legalment constituïts dels quals representa el braç executor.

La funció política en les nostres societats s'ha anat distanciant de la concepció originària que emanava de la comunitat política de ciutadans, la "*polis*" (Greenwood i Greenhouse, 1998), i ha esdevingut un estament altament opac i ritualitzat que exigeix esforços suplementaris per a la seva exploració; l'exercici del poder polític no és més que la manifestació de les relacions de poder existents en el si de la societat¹⁴⁵. Aquí només podem pretendre fer una aproximació a alguns d'aquests comportaments i pràctiques que tenen una influència en allò polític que "gravita damunt o fora dels contextos en els quals els individus reflexionen sobre llurs pròpies opcions i dirigeixen llurs relacions diàries" (Greenwood i Greenhouse, 1998:18). Per apreciar la complexitat que afrontem en el present, Beltran (2000), seguint Rose, destaca que des de la generalització de l'Estat del benestar s'ha produït una "periferialització del govern" cap a instàncies polítiques descentralitzades, així com també s'ha desplaçat el centre de gravetat des de "l'alta política" fins a la "baixa política" que consisteix a oferir béns i serveis als ciutadans (2000:27). En aquest sentit, l'autor afirma que, com més gran és la distància organitzacional entre l'òrgan central i la prestació del servei, majors són els límits a l'hegemonia del primer, la qual cosa suposa en la pràctica establir un "joc cooperatiu institucional" (2000:28).

El poder legislatiu simbolitza, en les nostres societats, la materialització de l'ideal democràtic per excel·lència, perquè significa la possibilitat de participació en l'elecció de les més altes instàncies de l'estat i de la comunitat autònoma. Tanmateix, el

¹⁴⁵ En aquest sentit Aranguren (1985) afirma que "els governants són, freqüentment, persones interposades; les institucions jurídicopolítiques, una 'superestructura', com sol dir-se, i els poders anomenats 'legislatiu' i 'executiu', simples delegacions del veritable poder —o els veritables poders—, l'estructura dels quals és el que, en cada comunitat, la ciència política té interès per arribar a conèixer" (Aranguren, 1985:50).

procediment legislatiu genera una sèrie de contradiccions que posen en evidència la seva ineficàcia, alhora que a compleix unes funcions polítiques clau (veure De Otto, 1980). Una d'elles deriva del fet que l'accés al poder legislatiu està en mans dels partits polítics i de les burocràcies que els governen (Von Beyme, 1995); per tant, el diputat o parlamentari no respon bàsicament davant dels electors sinó davant del partit al qual deu la seva elecció i continuïtat (Cano, 1995:115). Els partits polítics s'han convertit en la nostra societat actual en el vèrtex de la vida política en monopolitzar la funció de canalitzar, gairebé en exclusiva, la pretesa voluntat dels ciutadans, alhora que també es converteixen en uns excel·lents transmissors de les decisions del poder i en elements de control de la societat en general. Per tant, el principi democràtic, que procura garantir a tots una influència igual en l'administració dels interessos comuns, no sempre és tan simple com la fórmula sembla garantir perquè "tota decisió depèn de la manera de decidir" (Colomer: 1990:14).

Tanmateix, a causa de la multiplicitat dels fins i les tasques de l'estat que fan que cada vegada més es transformi en una maquinària administrativa (estat "*manager*"), es produeix el fenomen que es trasllada el lloc de decisió del parlament a les instàncies governamentals i administratives (Cano, 1995:118). Les conseqüències d'aquest i de l'anterior desplaçament per part dels partits polítics provoquen que sigui el govern, amb la seva vinculació al partit i a l'administració, el que generi la major part dels textos legislatius, que a més aconsegueix imposar sense dificultat a les cambres gràcies a la supeditació del seu grup parlamentari que deté la majoria (o que pacta amb els grups que li donen suport). Si a més hi sumem la participació de grups i associacions amb interessos propis que tenen com a missió mitjançar en les decisions polítiques del govern, ens trobem amb una situació d'extraparlamentarització, de negociació opaca al control públic, i d'uns rituals exotèrics que serveixen de legitimació davant una opinió pública confusa i desorientada per les tècniques de màrqueting polític que fan servir els oradors parlamentaris (1995:119).

En un altre ordre de coses, la funció legislativa com expressió del dret objectiu ha estat qüestionada pels resultats tan variats que produeix i per la dispersió que això suposa (Aragón, 1990). No és cap secret que l'ordenament jurídic actual de l'Estat és extraordinàriament complex, com a conseqüència de la descentralització autonòmica

però sobretot per la diversitat de disposicions i dels seus continguts¹⁴⁶. Aquesta situació posa de manifest “d’una banda, els perills que comporta la complexitat quan és excessiva (atès que la seguretat jurídica es basa, entre altres raons, en el caràcter sistemàtic i, per tant, intel·ligible, previsible, del dret) i, de l’altra, la impossibilitat de construir una noció exclusivament material de la funció legislativa parlamentària” (Aragón, 1990:134). Subirats (1989), en aquest sentit, exposa diversos elements que afecten la legitimitat del poder legislatiu: la gran i inusual llibertat de què gaudeixen els poders sublegislatius per realitzar les tasques que té encomanades l’estat, els grans espais “no legislatius” que es creen (bé per falta de decisió sobre això, bé perquè la resolució dels conflictes es realitza al marge de l’arena legislativa), la pràctica de lleis–mesura, cada cop més particularitzades, o bé de lleis–manifest de total inaplicació però d’utilitat política, així com la creixent personalització i politització de l’administració (1989:27). Muñoz Machado (1984) parla també de les lleis “inútils”, les quals no habiliten els recursos per portar-les a la pràctica¹⁴⁷.

Tot plegat condueix a ampliar el camp d’autonomia de l’executiu i de l’administració, amb l’agreujant de la manca de control efectiu parlamentari. De Otto (1980) analitza el que anomena “procediment de decisió no programat” que tendeix a reduir la complexitat del procés legislatiu mitjançant mecanismes que suposen una desviació respecte als seus fins, com per exemple: la reducció de la discussió oberta (perquè es limita a la dinàmica majoria-minoria), o l’alternança de fases públiques i privades en el procés de decisió (1990:53). Quan ens referim específicament a la política de benestar en serveis socials que es promou en el nostre context, apreciem que rarament forma part de les reclamacions prioritàries que fan les planes majors dels partits polítics i resulta més aviat una preocupació particular dels diputats i diputades

¹⁴⁶ Muñoz Machado (1986) atribueix a aquest fenomen la saturació i complexitat legislativa: “es pot comprovar amb facilitat que la compartició de poder legislatiu no s’ha tancat ni amb meridiana exactitud entre nosaltres, i aquesta és la causa que la producció legislativa vagi formant a poc a poc una massa, cada vegada menys intel·ligible, dintre de la qual els aplicadors de les normes no poden desenvolupar-se amb facilitat ni discernir sense esforç quin és el dret aplicable a un fet, relació o situació jurídica determinats” (1986:16).

¹⁴⁷ “Els legisladors han estat fins avui molt proclius a desvincular la seva tasca d’una avaluació prèvia dels mitjans disponibles per portar a la pràctica les normes que aproven, de manera que, en no fer-se aquesta valoració, es produeix cada vegada amb més freqüència el fenomen que determinades lleis queden sense aplicació perquè l’administració executora de les mateixes no disposa dels mitjans necessaris per complir tal encàrrec. Una llei dictada sense ‘cobertura administrativa’ és, per això, estrictament, una llei inútil, en tant que no s’aplicarà i ha requerit un esforç de confecció i debat que podria haver-se estalviat” (1984:70).

que s'ocupen de l'àmbit de benestar social¹⁴⁸. Subirats (1995) assenyala que, en aquests moments, el parlament està mal equipat per poder jugar el paper que el sistema li encomana en temes, com la política social, en què es diluciden no sols posicions ideològiques de suport o refús a l'alt grau d'intervencionisme estatal, sinó també xifres i valoracions sobre els efectes d'aquestes polítiques (1995b:208).

Els diferents poders executius, siguin de l'Estat, de la comunitat autònoma o de les entitats locals, també es troben immersos en determinades concepcions de la gestió del poder democràtic que detenen. Una de les principals constatacions en aquest sentit és el tancament a la crítica i, conseqüentment, a l'expressió de les opinions i a la participació que suposa la democràcia; aquesta actitud condiona, en un sentit o altre, l'exercici polític i, fins i tot, l'activitat tècnica; la lògica del sistema electoral situa els polítics en la tessitura d'evitar tant que sigui possible tota manifestació de conflicte que pugui ser utilitzada per l'oposició com a arma política; en la pràctica, la reivindicació s'interpreta com a símptoma de desordre, que reverteix en impopularitat de l'equip polític sota l'estigma de desgovern. En aquest sentit l'actitud dels polítics és considerar tota organització que sigui contrària a les pràctiques dissenyades com una amenaça a llur continuïtat en el poder. I per això, a més d'invertir esforços per intentar silenciar determinades protestes, sovint "pressionen sobre els treballadors socials perquè col·laborin només amb aquelles organitzacions afins a la política governamental". Per això "la forma com es distribueixen les subvencions entre les associacions de veïns són una mostra d'aquesta inquietud" (Sarasa, 1993:165).

El poder és l'aspecte més important en l'anàlisi de les organitzacions (De Miguel, 1990:95), i això es manifesta també en l'establiment de les polítiques. De la distribució del poder en la societat i de qui disposi de l'aparell de l'estat depèn que les prestacions d'ajuda i serveis beneficiïn selectivament un determinat grup abans que altres (Mayntz, 1985:56). L'elaboració democràtica de les polítiques públiques comprèn certes característiques addicionals, perquè les normes del sistema regulen el joc de poder, prohibint certes pràctiques i prescrivint certs comportaments; "les

¹⁴⁸ La periodista Mercè Conesa relata així la preponderància d'unes polítiques sobre d'altres: "Aleshores passa que, quan algú afirma que de diners n'hi ha i que tot depèn de l'ordre de les preferències (és més necessari el tren d'alta velocitat o l'ampliació de l'aeroport que construir habitatges de lloguer baix, o una xarxa d'atenció a les malalties mentals que, probablement, ajudaria a posar fi al problema dels sense sostre?), immediatament és qualificat de demagògic. I aquesta manera de fer política genera un marc cultural. Un escenari en què el mercat té més prioritat que les persones" (Conesa, 2000:7).

normes democràtiques limiten en gran part la lluita entre els líders reduint-la a una contesa amb les més fines maneres" (Lindblom, 1991:74), tot i que no manquen formes per violar aquestes normes en benefici propi. La principal característica, però, d'aquest sistema és que "la dependència del vot dels càrrecs públics electes i la dels alts càrrecs designats per aquests fan que la persecució del vot sigui fonamental en la política democràtica" (1991:74); això porta a bastir grans estructures de poder que necessiten el suport de considerables sumes econòmiques i burocràcies, amb la finalitat d'invertir-les en la política.

Davant de la divisió clàssica de poders de l'estat, Luhman explica que el sistema polític té com a funció recaptar la legitimitat per a les decisions que produeix; "al procés polític no sols li correspon determinar els objectius d'acció, és a dir, construir una voluntat amb determinat contingut, sinó també trobar l'aprovació política per a aquests objectius" (Mayntz, 1985:54). En aquest darrer concepte de formació de consens no participa només l'executiu sinó que els partits polítics també hi tenen una part molt activa; per tant, s'imposa parlar de sistema politicoadministratiu com un concepte ampli que ha d'incloure els altres nuclis de poder paraestatal com a única forma d'entendre l'amplitud de la funció política. Beltran (2000) analitza la política i l'administració com dos camps separats de l'acció pública i acaba descobrint les degradades relacions que es donen entre ambdues esferes de forma que es produeix una burocratització de la política i una politització de l'administració. En el sistema democràtic els objectius de l'acció pública i els mitjans per aconseguir-los són fixats pel parlament i el govern segons les seves competències constitucionals, i a l'administració li correspondria solament executar aquestes decisions des d'un pla instrumental (2000:96). Però ja s'ha vist les raons que segons Lindblom expliquen per què no s'acompleix aquest model de comportament (les polítiques arriben incompletes, la resolució dels conflictes es deixen en mans dels funcionaris, etc.).

L'administració moderna s'identifica amb la burocràcia que, segons Weber (1944), és, junt amb el sistema jurídic i l'empresa capitalista, un dels tres aspectes essencials del procés de racionalització i modernització. Aquest "tipus ideal" de burocràcia *weberiana* representa el poder legal; el seu ordenament recau en l'administració i es caracteritza per una divisió competencial del treball, regulat per

normes objectives, una estructura jeràrquica en que regeix el principi de comandament únic i la no propietat dels mitjans de producció, així com la selecció per mèrits dels funcionaris que tenen la possibilitat de fer carrera en la institució administrativa (1944:225 i s.). Si bé aquest model adoptat per l'administració tendeix a una rígida determinació dels procediments per tal de garantir l'equanimitat en el tracte amb els ciutadans, en la pràctica hi ha múltiples exemples que demostren la vulneració d'aquests principis i s'origina el que alguns autors¹⁴⁹ han anomenat "burocràcia simbòlica" (Schwartz i Jacobs, 1984) i, en qualsevol cas, una preocupació perversament centrada en el procediment més que en els resultats de l'acció administrativa. A més, les formes de legitimitat que partien de l'exercici de un poder rigorosament impersonal s'han anat transformant en formes cada cop més "personalitzades", és a dir, fonamentades en la confiança de les relacions personals i, tot i que no elimina el control del procediment, es suma a aquest provocant una creixent complexitat en l'organització de l'administració (Subirats, 1992).

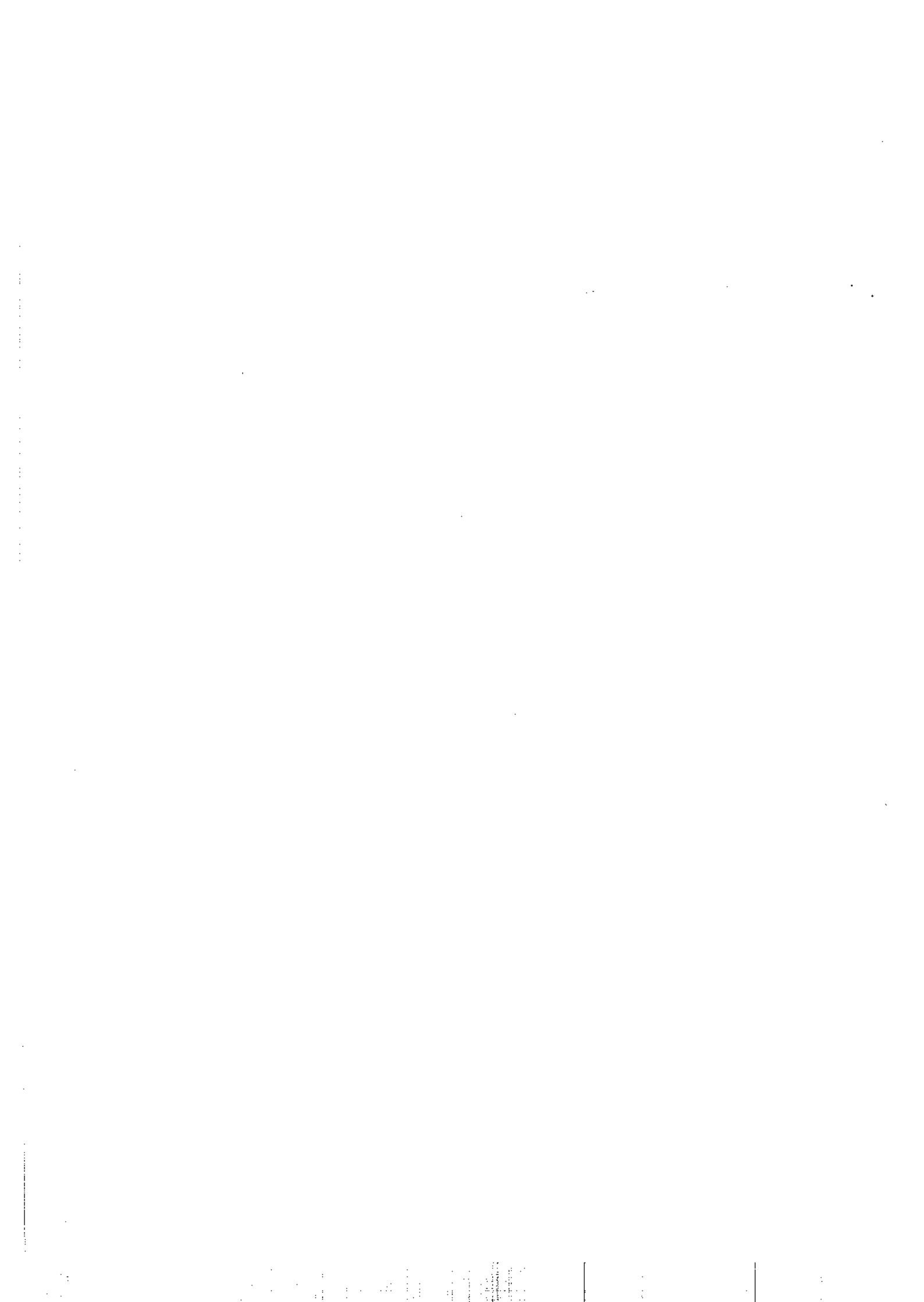
Beltran, per la seva part, afegeix al debat el poder que exerceixen els alts funcionaris (que són els veritables experts en el sector i coneixen a la perfecció els viaransys de la maquinària administrativa) que, amb els seus plantejaments tecnocràtics, poden "esmenar la plana" als legítims representants democràtics. Un altre tema que, tot i la professionalització estatutària dels cossos de funcionaris, se segueix produint és la colonització de l'administració per part del partit o coalició governant per tal de fidelitzar-la i garantir una certa afinitat ideològica (2000:98); no es farà amb els funcionaris de carrera però sí amb els càrrecs de lliure designació o amb els qui es puguin contractar per raons de confiança política. Tanmateix, la diferència entre política i administració i el paper subordinat i instrumental de la segona representen una construcció política que "està subjecta a les contingències històriques que poden fer menys visible aquesta diferència i, per això, permetran diagnosticar la situació com a poc satisfactòria des del punt de vista del règim democràtic" (2000:100).

Centrant-nos en la realitat catalana cal fer esment de l'especial fragmentació que pateix l'Administració pública, de la qual s'han fet ressò nombrosos autors. Els cinc

¹⁴⁹ En Schwartz i Jacobs (1984) es cita el mateix Jacobs, (1969) "Symbolic Bureaucracy: A Case Study of a Social Welfare Agency", *Social Forces* 47; i Blau, (1956), *Bureaucracy in Modern Society*. Nueva York, Random House.

nivells administratius nacionals que suporta el ciutadà fan que l'organització territorial sigui extremadament complexa (Alberti *et alt.*, 1992: 377). Catalunya ha exercit la competència que li confereix la Constitució i ha creat la *comarca* com a nova entitat local que se suma al municipi i la província. "Totes les formulacions programàtiques i legislatives de l'autonomisme català han coincidit a considerar el tema de l'organització territorial i de l'estructuració administrativa de Catalunya com un element constitutiu de l'expressió de l'autonomia catalana" (1992:376). Les 41 comarques, creades per la Llei 6/1987 no són simples demarcacions territorials, com succeïa amb les que instaurà la República, sinó que són veritables entitats locals amb personalitat jurídica pròpia i, per tant, en concurrència amb les altres administracions, especialment la municipal amb la qual sovint entren en col·lisió. A més, la fórmula fixada per a l'elecció del seu òrgan de govern, el consell comarcal, que parteix del nombre de regidors obtinguts per cada partit en la demarcació comarcal, ha estat objecte de moltes crítiques pels efectes distorsionadors de la representació política (1992: 396).

Cloem aquest apartat amb una darrera reflexió de Lindblom (1991). Segons ell, tot i que les normes democràtiques augmenten teòricament la possibilitat de participació, en la pràctica la influència directa en l'elaboració de polítiques públiques està en mans d'una elit de càrrecs públics. El que sembla és que les normes democràtiques compliquen l'elaboració de polítiques perquè, arran del pluralisme, s'han d'atendre a la cooperació entre els diferents agents d'autoritat i vincular-se als desigs dels electors, la qual cosa obliga a múltiples interaccions d'ajustament mutu; "els beneficis de la democràcia tenen el seu preu" (Lindblom, 1991:75). Tant la separació de poders com les formes de control i equilibri dels òrgans d'autoritat contribueixen a limitar el poder dels governants alhora que protegeixen la llibertat dels ciutadans, però sovint entren en conflicte amb el necessari control popular en l'elaboració de les polítiques públiques. "Les normes de la democràcia lliuren importants poders i llibertats als ciutadans, però solament els confereixen un control dèbil sobre les polítiques" (1991:82). Quan diferents actors han de participar en l'elaboració de polítiques des de la fragmentació competencial, "cadascun d'ells pot impossibilitar les polítiques dels altres, i cap política excepte la no-acció pot establir-se sense que existeixi cooperació entre ells" (1991:87).



CAPÍTOL SEGON

LA CONFIGURACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS

Després d'haver contextualitzat en el capítol anterior tant l'evolució històrica de la protecció social com el model actual de política social, en aquest capítol tractem els serveis socials, com una de les sis àrees o sectors en què es considera que es desenvolupen les polítiques de benestar (els anomenats serveis socials personals). Caldria deixar clar, però, que la descripció que fem és bàsicament instrumental, és a dir, ens interessa posar en relleu els elements que, al nostre criteri, tenen un pes significatiu en la construcció i funcionament del sistema de serveis socials, més que no pas esbrinar la seva funció social en el context social. Malgrat la unitat del capítol, en ell es debaten tres aspectes que resulten encara prou diferents, però que tenen la característica de situar-nos en la part empírica del treball.

En el primer apartat, *l'herència del franquisme*, es revisa l'aparició dels primers serveis socials i el curs que van seguir en una època com és la que comprèn els anys de dictadura franquista i arriba fins a l'aprovació de la Constitució de 1978. L'objectiu no és ben bé fer un capítol d'anàlisi històrica, sinó sols destacar les fites i els episodis més rellevants que cal tenir presents per interpretar millor el moment actual en què es troben els serveis socials.

En el segon apartat i com el seu títol indica, s'estudia la configuració actual del *Sistema de serveis socials de Catalunya*. Després de fixar definitivament què s'entén per serveis socials, descrivim molt esquemàticament, a partir de l'escenari normatiu, el dispositiu prestacional, i debatem al mateix temps el seu funcionament. L'objectiu és que el lector que no conegui els entrellats del model es situï mínimament per entendre millor la part empírica del treball.

Finalment, en el darrer apartat d'aquest capítol, *debats sobre el sistema de serveis socials*, recollim algunes valoracions i anàlisis publicades sobre el comportament del sistema i també sobre la posició dels professionals del treball social. L'objectiu aquí és descobrir quins temes han concentrat les valoracions fins ara i extreure'n les principals variables a constatar en la part empírica de la recerca.

II.1. L'herència del franquisme

Amb la Guerra Civil (1936-1939) es va truncar un període en què Catalunya havia pogut organitzar l'acció social pública de forma autònoma, tot i que intermitent, primer amb la Mancomunitat de Catalunya i després sota el guiatge dels diferents governs de la Generalitat republicana¹. El règim franquista va significar un important distanciament dels altres països europeus veïns que havien estat models de progrés en les èpoques anteriors. Així, quan aquests països van començar a desenvolupar, després de la Segona Guerra Mundial, les mesures de protecció social que han configurat els seus estats de benestar, Espanya es trobava en plena època autàrquica, amb uns nivells econòmics molt baixos i amb unes actuacions socials de caràcter paliatiu, assistencial i paternalista (Rimbau, 1999).

Així i tot, Alemán, citant Linz², diu que el franquisme no va ser, mentre va estar vigent, un sistema polític homogeni, sinó que va anar evolucionant des d'un sistema totalitari al començament, fins a un sistema autoritari. El tractament dels serveis socials en el període franquista, segons Alemán (1991), es va veure condicionat per tres circumstàncies:

- a) Les diferents situacions socials per les quals passà la població espanyola en tots aquests anys van ser la causa que les necessitats fossin molt canviants, i això provocà diverses respostes per part de l'assistència social. És evident l'evolució de les condicions socials que experimentà el règim de Franco, des dels primers anys després de la guerra en què les necessitats giraven entorn dels mínims vitals de subsistència, fins als anys setanta en què, després d'haver passat per un considerable creixement econòmic, es començaven a apreciar els signes dels desajustos socials relacionats amb la crisi del petroli.

¹ Pel que fa al període de la Generalitat republicana, veure: Rimbau (1987a), (1987b), (1999), i Estivill i Rimbau (1984) a més de la tesina de llicenciatura de la mateixa autora (1985) "L'obra socioassistencial de la Generalitat de Catalunya, 1931-1936" Universitat de Barcelona.

² Linz, J.J. (1974) "Una teoria del règimen autoritario: El caso de España" a Fraga (ed) *La España de los años setenta. El Estado y la Política*. Madrid. Moneda y Crédito.

- b) Les respostes a les anteriors necessitats sorgeixen sense una mínima planificació i sense cap marc organitzatiu homogeni, i provoca, per tant, una extraordinària diversitat legal i administrativa. S'actua, bàsicament, de forma urgent, impulsiva i descoordinada, la qual cosa comporta que es superposin actuacions i al mateix temps que es deixin d'altres situacions sense cobertura; conseqüentment es constata l'absència d'una legislació sistematitzada, així com la manca d'una direcció administrativa en matèria de serveis socials i assistencials.
- c) Es produeix una coexistència d'intervencions organitzacitives amb escassa o nul·la coordinació entre elles, en què tenia un important pes el sector privat, en especial les organitzacions eclesials i les vinculades a l'organització sindical i al "Movimiento Nacional". Quan a la seva concepció, aquestes intervencions responien també a modalitats diverses, des de la mera beneficència privada d'algunes entitats fins als més moderns serveis socials de la Seguretat Social.

Al llarg dels quaranta anys, contràriament al que es podria creure, es van posar en pràctica bastants experiències i mecanismes que, d'una forma o altra, entren dins la consideració d'antecedents dels serveis socials actuals. Aquesta heterogeneïtat dificulta una exposició clara i entenedora sense entrar en detalls, com és el propòsit d'aquest capítol. D. Casado (1987) segueix un esquema molt estructurat per analitzar aquesta època en la qual diferencia, dins del sector privat, les realitzacions d'ajuda mútua, les filantròpiques o caritatives i les mercantils, i en el sector públic, les que corresponen a la beneficència, les de la Seguretat Social i les pròpies de l'Administració de l'Estat, i finalment les obres que el règim realitzava mitjançant la seva organització política (el *Movimiento*) i sindical (la *Central Nacional Sindical*).

Aquí, diferenciem dues etapes en el franquisme: una primera que es correspon amb els anys de postguerra i d'*autarquia* que va fins a finals dels anys cinquanta, i una segona de *modernització* de les estructures assistencials del règim sense que això arribi a significar un canvi de model³. Després ens detenim un moment en la transició cap a la democràcia i, finalment, veiem els canvis que va suposar per als serveis socials la Constitució de 1978.

³ La divisió que es fa no és taxativa ni radical sinó que comporta un procés gradual de transformació parcial dins les pròpies estructures de l'Estat; d'altra banda, les classificacions d'altres autors no divergeixen gaire de la que fem i, per al que aquí ens interessa, la nostra divisió simplifica l'exposició alhora que permet veure certa evolució en les respostes de protecció social que habilità el franquisme.

II.1.1. Etapa autàrquica

El règim de Franco va heretar algunes institucions de protecció social pública que havien estat vigents en el període republicà i que van perdurar en alguns indrets durant els tres anys de guerra civil. Bàsicament, aquestes consistien en establiments de beneficència tant a escala estatal com provincial o municipal. Durant la República, els poders públics donaren més projecció a les assegurances socials en detriment de la beneficència (Cruz Martínez, 1990:377); no es van legislar reglaments generals com s'havia previst, tot i que es promulgaren nombrosos decrets sobre les juntes provincials perquè, de fet, eren junt amb els ajuntaments les principals instàncies en què requeria l'atenció de la població més marginada. Durant el període de guerra civil, en el territori republicà la beneficència es convertí en assistència social. "El Ministeri de Treball i Assistència Social va considerar un dret de ciutadania i mai caritat la utilització de la infraestructura sanitària i assistencial que creà per a tots els ciutadans. D'altra banda, es va declarar extingida la labor de la beneficència privada, i l'Estat es va apropiat de totes les seves pertinences i infraestructures, els seus béns i serveis" (1990:387). Però, el règim de Franco durant els primers anys va reprendre l'antiga concepció i organització benèfica i només en una segona etapa es va canviar per la nova formulació d'assistència social.

Garcia Padilla (1990) manifesta que "en realitat, fins i tot en el tractament que es fa de les normes, s'observa la ambigüïtat que sempre va estar present en el terreny de l'assistència social franquista. Hauria de ser l'acció particular, en nom del principi de subsidiarietat, qui realitzés l'autèntica activitat de prestació. El concepte cristià de caritat dominaria la legislació, més que el dret de l'administrat a obtenir determinades prestacions, i els organismes projectats foren coordinadors, més que gestors directes" (1990:421). Fent-se ressò del que diu un altre autor⁴, això va donar lloc a una sèrie de problemes que derivaven bàsicament de dos factors:

⁴ Garrido Falla (no està citat en el text).

- a) L'existència del triangle seguretat social, sanitat i assistència–beneficència, aquesta última concebuda com una segona línia subordinada a les dues anteriors.
- b) La coordinació entre la beneficència pública, l'Església i altres institucions de caràcter privat o semipúblic.

La regulació de l'acció social franquista s'originà pocs mesos després d'iniciada la Guerra Civil⁵. Per reorganitzar els establiments benèfics–assistencials es va crear el *Fondo de Protección Benéfico Social*⁶; aquest fons, que depenia del Ministerio de Governación i era gestionat per la Dirección General de Beneficencia, es nodria bàsicament de donacions, impostos especials sobre les begudes, restauració, curses de braus, etc., però també rebia diners dels pressupostos generals de l'Estat; la destinació anava dirigida tant a l'obra de l'*Auxilio Social* com a altres establiments de beneficència per a orfes, invàlids, etc., o per a necessitats urgents davant qualsevol tipus de catàstrofe.

També en plena Guerra Civil⁷ es creà l'*Auxilio de Invierno* amb l'objectiu de socórrer materialment els militars franquistes que havien estat ferits o emprisonats així com les seves famílies, imitant el que feia el *Socorro Rojo* a la zona republicana. Al maig de 1940 es consolidà com a institució oficial encarregada de realitzar les funcions assistencials per delegació de l'Estat i passà a ser denominat *Auxilio Social*. De fet, l'*Auxilio Social* era un organisme privat, creat i integrat en l'entramat de serveis que tenia la *Falange Española Tradicionalista y de las JONS*, però tenia el reconeixement públic en estar sota la protecció del Ministerio de Governación. La importància que va adquirir aquesta institució té a veure tant amb l'assistència material que oferia com amb l'evident proselitisme amb què orientava les seves actuacions; aquesta vessant ideològica, a més de procurar l'afectació al règim polític, tingué el component de ser especialment activa en temes de cristianització per atreure sectors especialment descontents de l'onada antireligiosa de la Segona República.

⁵ Ordre de 29 de desembre de 1936.

⁶ El nom dels organismes es manté en l'original castellà. Respecte al *Fondo*, al març de 1938 se'n regularen els fins (Alonso i Gonzalo, 1997:79): el 1939, les subvencions com a instrument de finançament de la beneficència en les seves diferents modalitats, i el 1940, el règim general de la institució (Casado, 1987:108).

⁷ Per Ordre del Ministeri de Governació de 2 de febrer de 1937.

Segons Alemán (1991), l'*Auxilio Social* comptava amb tres branques: l'*Auxilio de Invierno*, que cobria necessitats d'alimentació, bé amb menjadors infantils, bé amb "cocinas de hermandad" que proporcionaven menjar preparat per emportar-se a domicili; el *Servicio de Información Social*, que es dedicava a visitar les llars dels pobres per aconseguir informació alhora que els proporcionava béns de primera necessitat, i el *Departamento de protección a la madre y al niño* que actuava donant assistència mèdica a les dones gestants, proporcionant aliment a les mares lactants d'estrats més baixos, i comptava amb institucions residencials per acollir infants.

L'altre puntal important de la política de protecció social del règim franquista va ser la Seguretat Social. En aquesta primera etapa, però, hi ha poques iniciatives en aquest camp perquè es mantingué l'*Instituto Nacional de Previsión* (INP) que havia estat creat el 1908⁸ i, a la vegada, provenia de l'*Instituto de reformas Sociales*, si bé ja des de 1900 apareixen les primeres lleis antecessores del que serien les assegurances socials⁹. L'INP fou una institució que s'emmarcava en la tendència de l'època, seguint l'estela d'altres països europeus, per canalitzar la solidaritat dins el sistema capitalista (Casado, 1987:98). D'aquest model de Seguretat Social contributiu que depèn de les quotes del afiliats, Casado considera que, en aquesta etapa, no era altra cosa que una "ajuda mútua de caràcter obligatori", però amb una protecció i administració de l'Estat. També cal destacar la creació de l'*Instituto Social de la Marina*¹⁰ (ISM) que, a partir d'organismes precedents, formà una mena de parcel·la dins de la Seguretat Social, i generà una gamma de prestacions que superaven àmpliament les anomenades bàsiques, per arribar a una xarxa de serveis socials i d'assistència social privativa dels treballadors del mar. D'aquesta forma, l'ISM es converteix en un subsistema de protecció social total, que cobreix des de les contingències típiques de la Seguretat Social fins a les necessitats més genèriques, com són la guarda infantil i l'educació d'orfes o la promoció de cooperatives (Casado, 1987:111).

⁸ Creat per Llei de 27 de febrer de 1908.

⁹ Per aprofundir sobre aquest període d'aparició de les assegurances pot consultar-se Martínez Quintero (1990).

¹⁰ Creat per Llei de 18 d'octubre de 1941.

A més de la Seguretat Social i dels organismes de beneficència vists anteriorment, el franquisme també va heretar altres obres socials públiques de la República i que s'ubicaven en la mateixa Administració de l'Estat. Dues d'aquestes herències foren l'*Obra de Protección de Menores*¹¹ i el *Patronato de Protección de la Mujer*. Ambdós eren organismes autònoms i, significativament, adscrits al Ministerio de Justicia; comptaven amb accions de protecció jurídica i serveis educatius i socials per a orfes i desemparats o per a dones, respectivament. En el 1943 també es va crear una altra institució de protecció social, el *Patronato Nacional de Presos y Penados*, que posteriorment es diria *Patronato de San Pablo*, i al qual es van encomanar funcions tant de reinserció social, com d'assistència social dels presos, i fins i tot, d'educació dels seus fills¹².

En aquests primers anys de la dictadura franquista, l'acció social, a més del que s'ha vist respecte a la beneficència, es basava principalment en les institucions polítiques del règim. No formaven part estrictament de l'Estat, però hi estaven clarament vinculades i el règim les féu servir per refermar el seu control ideològic i polític des del mateix moment en què accedí al poder. Aquestes organitzacions eren, d'una banda, el *Movimiento Nacional*, partit creat per Franco per unificar les diferents fraccions que li havien donat suport en la sublevació del 18 de juliol i, de l'altra, l'*Organització Sindical o Central Nacional Sindical*, que era també l'únic sindicat autoritzat i de configuració vertical, és a dir, agrupava els patrons i els obrers conjuntament en les diferents branques de producció. En el *Movimiento* es fongueren la *Falange Española Tradicionalista y de las JONS*, fundada per José Antonio Primo de Ribera, i també la *Sección Femenina*, organització de les dones que no podien militar en la *Falange* per ser exclusivament masculina.

Aquesta darrera és la que es féu càrrec primordialment de les obres socials del règim, a causa del seu caràcter femení. La *Sección Femenina*, tot i ser bastant residual dins del *Movimiento*, es va veure potenciada perquè algunes de les seves

¹¹ Creada per Decret de 2 de juliol de 1948. Té uns clars antecedents en la Llei de protecció a la infància de 1904, per la qual es configurava el Consell Superior de Protecció a la Infància, i en la Llei de 1941 de sanitat infantil i maternal.

¹² Altres organismes que, llunyanament, es pot considerar que feien una tasca d'assistència social eren l'*Instituto Nacional de Reeducación de Inválidos*, amb funcions entre educatives i mèdiques, o el *Servicio Escolar de Alimentación*, que proporcionava aliments a les famílies amb infants.

actuacions eren imposades obligatòriament a la majoria de la població femenina, com és el cas del "*servicio social*"¹³. Entre les obres desenvolupades per la *Sección Femenina* hi havia: les *Cátedras ambulantes*, destinades a difondre el seu ideari en el món rural; les *Escuelas Hogar*, que eren centres d'escolarització per suplir la manca d'escoles públiques; les *Escuelas de Servicio Social*, on les noies anaven a fer el servei social abans mencionat, el qual podia incloure pràctiques en institucions socials com asils o hospitals; la gestió de les *Guarderías infantiles* que havien heretat de l'època anterior o crearen per a dones treballadores, i altres escoles de formació específiques per a dones com les *Escoles d'Infermeria* i les *Escoles d'Assistents Socials*¹⁴ (Rimbau, 1999:20).

Pel que fa a l'*Organización Sindical*, que va ser creada el 1937, desenvolupava una sèrie d'accions de previsió social, altres d'educació i formació, o de prestació de serveis més amplis (habitatge, sanitat, etc.) per als seus afiliats, que havien de ser tots els patrons i treballadors, i les seves famílies. Dins de les "*Obras Sociales Sindicales*" creades al llarg dels anys, cal destacar: l'*Obra Sindical del Hogar*, que es dedicava a la construcció d'habitatges socials, preferentment en barris perifèrics de les grans ciutats; l'*Obra Sindical del 18 de julio*, destinada a l'atenció sanitària; l'*Obra de previsión social*, creada com a suport a l'Institut Nacional de Previsió; l'*Obra Sindical de cooperación*, per agrupar el moviment cooperatiu, principalment en el sector rural i de l'habitatge; l'*Obra Social de Colonización*, que oferia suport a les famílies que s'instal·laven ("colonitzaven") en les parcel·les de les zones rurals que habilitaven els plans de desenvolupament, i l'*Obra de Educación y Descanso*, que es dedicava al foment de l'esport i altres activitats festives i recreatives. Com es pot apreciar, totes aquestes obres corresponen al que es pot identificar com a serveis socials en l'accepció més àmplia del terme. En canvi no es detecten accions identificables amb els serveis socials personals. Tot i això, "diversos autors coincideixen a interpretar aquestes obres socials sindicals com una important part de la política social de caràcter paternalista, no de dret, del règim franquista, amb clares connotacions polítiques, i com a '*imatge amable del règim*'" (Rimbau, 1999:22).

¹³ Nom paradigmàtic dels eufemismes si es té en compte que, en els millors dels casos, la seva actuació queia clarament en la més rànica beneficència interessada.

¹⁴ D'aquestes darreres, segons l'autora, en la dècada dels seixanta n'hi havia cinc a tot l'Estat.

Pel que fa a l'Administració local s'aprovà un nou text refós¹⁵ de la Llei de règim local, que, igual que les anteriors, continuava atribuint competències als municipis i a les províncies en "beneficència". Les diputacions eren els organismes que tenien al seu càrrec els serveis de l'antiga beneficència pública, consistents bàsicament en cases d'orfes i expòsits, asils per a gent gran desemparada i maternitats on es podien acollir dones solteres gestants. El paper dels municipis era més escàs pel que fa a l'acció social, ja que es limitava a executar les ordenances de repressió de la mendicitat i a mantenir el "padró de beneficència" i uns escassos equipaments per al que s'anomenava "*pobres de solemnitat*".

La tònica general del sector privat, pel que fa a aquesta primera etapa del règim, era bastant desencisadora. "El règim de Franco, pel seu caràcter autoritari, no era favorable a l'associacionisme. Més exactament, només l'interessaven les associacions que controlava. Aquest és, sens dubte, el factor que explica l'incert i parsimoniós desenvolupament dels serveis socials mutualistes sota el franquisme" (Casado, 1987:103). Així i tot podem trobar dues excepcions dignes que han sobreviscut fins als nostres dies, que per orde d'aparició són: l'*Organización Nacional de Ciegos Españoles* (ONCE) i *Càrites*. Cal partir del fet que, en aquells primers moments, era l'Església catòlica la que tenia l'hegemonia de l'acció social privada, atès el caràcter d'única religió autoritzada i alhora oficial del règim. A partir de la seva tradicional estructura de parròquies i bisbats que cobrien tot el territori nacional, i de la unió dels preceptes cristians i de la fatal experiència viscuda sota la zona republicana que catalitzaren el nacional-catolicisme, l'Església disposava d'una immillorable posició per establir la seva pròpia organització de caritat.

Així i tot, la primera gran organització que es creà¹⁶ fou l'ONCE; la Guerra Civil va disparar el nombre d'invàlids, molts d'ells cecs, els quals, organitzats en diferents associacions (*Sindicat de Cecs de Catalunya*, per exemple), van impulsar la creació d'un cupó procecs per subsistir. Més tard, l'any 1938, Franco fusionaria per Reial decret les diferents associacions en una única organització (Camprubí, 1995:8). Més

¹⁵ Per Decret de 24 de juny de 1955.

¹⁶ Per Decret de 28 d'octubre de 1939.

tard, es creà l'*Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC)*¹⁷ que volia reproduir la mateixa fórmula de l'ONCE, però que va tenir un èxit molt menor i a l'últim s'extingí en l'etapa de la transició democràtica en integrar les seves funcions en el *Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos*¹⁸.

Pel que fa a *Càrites*, aquesta organització sí que es dedicà plenament a l'acció social si bé amb una evident evolució al llarg dels anys; cal dir que tenia com a antecedent el "*Secretariado Nacional de Caridad*" creat el 1942 dins de l'Acció Catòlica, que era una organització eclesial per a l'apostolat seglar, i responia a la finalitat de canalitzar i organitzar de forma efectiva la caritat dels creients. Amb aquest antecedent, el 1953 es va crear *Cáritas Española*, que si bé és una organització nacional, segueix tenint un règim de funcionament completament autònom en cada bisbat, coordinat en el si de les regions o autonomies i, finalment, a escala estatal. En aquests primers anys, *Càrites* va ser l'encarregada de distribuir l'*Ajuda Social Americana* a Espanya.

II.1.2. Etapa de modernització

A partir dels anys seixanta el règim va entrar en una etapa d'expansió econòmica guiada pels ministres de tarannà tecnocràtic o de l'Opus Dei. La modernització que es va imprimir a les estructures franquistes també arriba, tot i que amb un ritme més lent i un model més difuminat, a l'àmbit de l'assistència i els serveis socials. Són els anys dels *Planes de Desarrollo Económico y Social* que el règim impulsà, especialment en les regions més deprimides, seguint el model francès de planificació. En el primer (1964) els aspectes socials es tenien en compte de manera limitada, mentre que en el segon (1968-1971) es preveia la creació de serveis especialitzats, principalment per a persones grans i disminuïdes (Rimbau, 1999).

Des del punt de vista legislatiu, les fites més importants d'aquest període pel que fa a l'estructuració de la protecció social foren l'anomenada *Ley de fondos*, la *Ley de*

¹⁷ Per Ordre de 29 de novembre de 1958.

¹⁸ Reial decret 1724/1978.

bases de la Seguridad Social i la *Ley general de la Seguridad Social*. Casado (1987) atribueix als ministres tecnòcrates de l'Opus Dei la creació dels *Fondos Nacionales*¹⁹, tot i que suposaven una continuació del que representava el *Fondo de Protección Benéfico Social* vigent fins aleshores. L'objectiu era l'aplicació finalista a fins socials de diferents impostos²⁰, així com l'estalvi. Amb aquesta Llei es crearen el següents fons: el *Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades* (PIO), el *Fondo Nacional de Asistencia Social* (FNAS) i el *Fondo Nacional de Protección al Trabajo* (FNPT), entre d'altres. Els *Fondos* constituïren mecanismes financers que s'instrumentaven mitjançant plans anuals de subvencions a persones físiques i a entitats socials, i responien clarament a la fase "desarrollista" en què es trobava el règim²¹.

Amb la creació del FNAS es recuperà el concepte d'*assistència social* que ja s'havia utilitzat abans de la Guerra Civil, malgrat que es tracta d'una nova encarnació de la beneficència. La major part dels diners d'aquest fons eren destinats a ajudes econòmiques discrecionals per a individus en situació de precarietat i exclusivament per pal·liar situacions socioeconòmiques d'extrema dificultat. Però l'amalgama de fins que es conferien al FNAS també deixava espai perquè una part de les ajudes anessin destinades al manteniment de serveis d'entitats privades i una altra part a pensions assistencials per a persones grans i per a disminuïts que, en no acomplir els requisits, no tenien dret a les pensions contributives de la Seguretat Social; en aquest cas, "el seu règim jurídic arriba a configurar drets subjectius, anàlegs als de la Seguretat Social" (Casado, 1987:109). Els altres fons tenen una importància més relativa des de la perspectiva dels serveis socials. Si de cas, es pot destacar que amb el fons del PIO es creaven les beques d'educació per als estudiants amb un nivell de renda familiar baix i que el FNPT servia per generar activitats de formació professional per als anomenats "*productores*", en llenguatge del règim, i, més especialment, per als del *Programa de Promoción Obrera* (PPO).

¹⁹ Llei de 21 de juliol de 1960.

²⁰ Com la Contribució General sobre la Renda.

²¹ Com ho demostra que la Llei en el preàmbul fes l'al·lusió a la "solidaritat entre els objectius econòmics i socials". Casado explica aquesta circumstància dient que "sembla que el règim, en aquesta fase, intenta acreditar-se tècnicament per mitjà del desenvolupament econòmic, alhora que procura justificar-se políticament amb una ampliació de la protecció social. Ambdós mitjans de canvi econòmic i social haurien de servir, presumiblement, per obviar el canvi del mateix règim" (Casado 1987:109).

La *Llei de bases de la Seguretat Social*²² i el seu text articulat²³ foren la primera transformació que va fer el règim en aquest sistema de protecció, consistent en una ampliació considerable de la gamma de prestacions i dels col·lectius de beneficiaris que hi podien accedir. Posteriorment, s'aprovà la *Llei general de la Seguretat Social*²⁴ com a text refós de les diverses normatives existents. En aquesta etapa la Seguretat Social amplià la seva acció protectora i estructurà la cobertura en dues modalitats de prestacions: la bàsica, que corresponia a les prestacions econòmiques i sanitàries, i la complementària, que comprenia l'assistència social i els serveis socials. En la dècada dels setanta es va crear el *Servicio Español para la Rehabilitación y Empleo de Minusválidos*, més conegut per SEREM, que es definí com un servei especialitzat per a persones amb disminució dins els serveis assistencials de la Seguretat Social.

Segons Beltran (1992:99), els principis informadors que es derivaven del sistema de Seguretat Social que dissenyà la Llei de bases i desenvolupà la legislació posterior es podien concretar en els següents:

- La Seguretat Social era un sistema contributiu i professional, tot i que no es descartava tendir cap a la universalització, desvinculant-la del treball i estenent-la a tots els ciutadans.
- Desaparició de les assegurances socials independents i configuració d'un sistema unificat sustentat en dos eixos bàsics: l'assistència sanitària i la situació de necessitat amb prestacions uniformes per a tots els beneficiaris.
- Diversificació de les prestacions en econòmiques i tècniques; entre les segones, a més de les sanitàries, apareixen les d'assistència social per cobrir necessitats no cobertes per les asseguratives i que no són generadores de drets subjectius.
- Publicació de la Seguretat Social, en assumir-la l'Estat com a funció pròpia, tot i que això no comporti la desaparició de totes les entitats privades asseguradores.
- Prevalença del finançament contributiu sobre el pressupostari, tot i que s'inicia un tímid procés cap al finançament fiscal.

²² Llei 193/1963 de 28 de desembre.

²³ S'aprovà mitjançant dos decrets: Decret 907 i Decret 909 de 21 d'abril de 1966.

²⁴ Decret 2065/1974 de 30 de maig.

El desplegament d'aquestes lleis fou força complex; aquí només ens interessa destacar l'anotació de Beltran: "Com a desenvolupament de la Llei de Seguretat Social de 1966 es produeix un autèntic i inabordable garbuix de disposicions reglamentàries que contenen extensions importants de l'àmbit i prestacions del sistema, sobretot en el camp de la promoció i recuperació social, a la vegada que amplien l'àmbit de persones protegides fins a assolir el noranta per cent de la població espanyola. També es dota d'un important i extens aparell propi per a les prestacions sanitàries i socials" (Beltran, 1992:104)

Pel que fa a les obres socials del règim, cal ressenyar que el 1973²⁵ l'*Auxilio Social* es transformà en un institut autònom amb el nom d'*Instituto Nacional de Asistencia Social* (INAS), i va seguir adscrit al Ministeri de Governació²⁶, tot i la reorganització d'aquest²⁷.

En aquests anys seguim trobant les mateixes entitats privades de la primera etapa, l'ONCE i Càrites. Aquesta segona organitzà a finals dels anys cinquanta la *Secció Social de Càrites* tant a nivell d'algunes parròquies, com a nivell diocesà i central. També en alguns municipis promogué la creació de *centres socials*, que eren unitats d'atenció social a les persones amb necessitats, així com unitats d'organització i animació comunitària en barris i zones desfavorides. Molts d'aquells centres foren pioners a contractar treballadors socials que promogueren serveis i programes especialitzats com menjadors socials, guarderies infantils, cooperatives d'habitatges, centres de formació o residències; són, així, un dels precedents més potents en què es basaran després els centres municipals de serveis socials i els mateixos serveis socials d'atenció primària.

Del règim franquista, malgrat tot, també es van heretar algunes iniciatives privades fruit de l'autoorganització de la societat civil que, molts cops, havia de suplir les mancances de l'organització estatal. En aquest sentit cal fer esment de les

²⁵ Per Decret 2162/1973 de 17 d'agost de 1973.

²⁶ Per Decret 986/1974 de 4 d'abril de 1974.

²⁷ En l'etapa de la transició democràtica, un cop aprovada la CE, va ser traspassat a les comunitats autònomes.

nombroses associacions de pares de nens deficients, especialment psíquics, que es van arribar a crear per impulsar els serveis que els seus fills necessitaven; primer escoles d'educació especial i, després, altres serveis: centres d'estimulació precoç, ocupacionals, residencials o de lleure. Demetrio Casado diu que "al final de l'era franquista tot el territori nacional estava cobert per associacions provincials, comarcals, locals" i que en aquell "moment històric constituïen la principal xarxa de serveis socials en el seu camp d'acció" (Casado, 1987:103)²⁸. Tanmateix, "cal mencionar les caixes d'estalvis, que, a més de la seva funció específica, mantenien algunes obres socials. També hem de recordar la Creu Roja Espanyola, entitat privada amb una molt especial tutela de l'Estat" (Casado, 1987:104).

Com diu Beltran (1992:103-104), "els anys setanta es caracteritzen per ser propicis a les reorganitzacions dels òrgans estatals competents en matèria de beneficència i assistència social, però sense que això comporti modificacions substantives de l'acció social pública que, en gran mesura, segueix sota els paràmetres de la beneficència clàssica". En efecte, el 1974 es creà la *Dirección General d'Asistencia Social* que assumeix funcions de l'antiga *Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales*, i a la qual van quedar vinculats diferents consells superiors, patronats i comissions interministerials²⁹.

De fet, alguns autors (Casado, 1987; Alemán 1991) defensen la importància sobretot dels darrers anys del règim franquista, perquè en ells es troba en germen "l'actual situació dels serveis socials al nostre país. En especial, la intervenció pública –tant en el pla legal com en l'organitzatiu– tindrà canvis, però no radicals, amb la implantació de la democràcia" (Alemán, 1991:154). Amb aquest panorama tènue esbossat, arribem a l'etapa "limidinal" de la transició cap a la democràcia, en què sense desmuntar massa les estructures assistencials del règim franquista, es posen les bases per a la transformació que es donaria posteriorment amb la democràcia.

²⁸ Aquesta tendència serà encara més destacada a Catalunya on, com veurem més endavant, el sector de les persones amb disminució ha aconseguit ocupar una posició d'influència en la política de serveis socials.

²⁹ Concretament: el *Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales*, el *Consejo Superior de Ciegos*, el *Patronato Rector del Fondo Nacional de Asistencia Social*, la *Comisión Interministerial Pro Bienestar Infantil y Social*, i la *Comisión Interministerial de Asistencia y Educación de Subnormales* (Beltran, 1992:104).

II.1.3. L'esperança de la transició

A finals de 1975, comença un període que coneixem com a "*transició democràtica*" i que va significar, tant en l'àmbit polític com en el social, una acceleració de les pressions transformadores que havien estat latents durant els anys anteriors. El canvi polític cap a un règim democràtic i una major obertura i contacte amb altres països, especialment els europeus, va facilitar que s'impulsés també decididament des de diferents sectors un canvi d'orientació de l'acció social i s'adoptés un model de serveis socials més en consonància amb el que, des de feia temps, havien instaurat els estats denominats del benestar. Tot i l'evident retard que hi havia en aquesta matèria i les incerteses que provenien del context encara en mans dels hereus de l'antic règim, les propostes que sorgiren de les forces polítiques i sindicals, de les organitzacions veïnals i ciutadanes i de les mateixes organitzacions dels professionals (especialment dels treballadors socials), convergiren en el desig de produir un canvi substancial en la concepció benèfica i assistencial de l'acció social franquista i de situar-nos en una perspectiva de superar-la en el menor termini possible (Sarasa, 2000).

Casado (1987) analitza aquest període basant-se en quatre idees clau que suposen els canvis estructurals i tècnics que van caracteritzar aquell moment. Són aquestes:

- *Unificació administrativa.* Per tal de superar la complexitat institucional i organitzativa de l'anterior període es creà la *Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales*³⁰ dins l'estructura orgànica del Ministerio de Trabajo. En ella s'agruparen les competències en beneficència i assistència social que estaven en el Ministerio de Governación amb les que tenia el Ministerio de Trabajo sobre serveis socials de la Seguretat Social³¹.

³⁰ Reial decret de 15 d'abril de 1977.

³¹ Cal dir, però, que es tracta solament d'una redistribució administrativa que no va afectar la regulació jurídica d'aquestes tres formes de protecció social, que van seguir amb la mateixa naturalesa que tenien.

- *Despolitització.* Amb la desaparició dels aparells polítics del règim, el *Movimiento Nacional* i l'*Organización Sindical*, les funcions socials que aquests realitzaven foren traspassades a l'Administració pública³², la qual cosa va suposar una important despolitització de bona part de la protecció social. Tant en el cas del *Movimiento* com en el de l'*Organización Sindical* l'únic criteri fou suprimir l'entramat paraestatal que havia bastit el franquisme³³.
- *Descentralització.* Com a reacció a una pràctica política que secularment havia estat centralista, aparegué amb força la idea de l'autogovern i s'establiren les primeres preautonomies³⁴ com a avançada del model que, posteriorment, acabaria cristal·litzant en l'Estat de les autonomies; a partir d'això es produïren algunes transferències competencials en l'àrea de l'acció social, concretament en les matèries que gestionava el FNAS.
- *Publificació.* Tal com ho conceptualitza Casado, en aquesta etapa de transició es realitzaren passos importants que tendiren a l'estatalització d'alguns serveis socials³⁵, cosa que "suposa, òbviament, la reconversió d'aquests a la condició de serveis públics de caràcter general, en quant adquireixen les notes d'universalitat de l'àmbit personal i de finançament fiscal"³⁶.

La Seguretat Social sofreix una nova transformació organitzativa en aquest període; el 1978 es crearen diferents entitats gestores en els àmbits que d'ella depenien, entre elles l'*Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)* per gestionar els

³² Per Reial decret llei d'1 d'abril de 1977 es traspassen les funcions del *Movimiento Nacional*. El Reial decret llei de 3 d'octubre de 1976 integra les obres sindicals en l'Administració institucional de serveis socioprofessionals, organisme autònom de l'Estat, i per Reial decret de 14 d'abril de 1978 les funcions i serveis de les antigues Obres sindicals s'integren en diversos ministeris.

³³ Diu Casado que "no es va tenir gaire cura en la desitjable dissolució o articulació de les obres socials del règim en les institucions de protecció social pública. Sembla com si s'hagués procurat prevenir un hipotètic contagi ideològic o polític" (Casado, 1987:116).

³⁴ Per Reial decret llei de 29 de setembre de 1977 es restableix provisionalment la Generalitat de Catalunya i en els tretze mesos següents es regulen preautonomies en set comunitats més.

³⁵ Es refereix a la reforma de la Seguretat Social, la salut i l'*empleo* que veurem seguidament i, pel que fa als serveis socials, suposa bàsicament que la Seguretat Social es desprèn d'alguns serveis (Universitats Laborals, Seguretat i Higiene en el Treball, etc.) que passen a dependre de l'Administració de l'Estat.

³⁶ Tanmateix, algunes d'aquestes reconversions venien acordades en els *Pactes de la Moncloa* (1977) i responen a un cert replegament de la, fins aleshores, expansiva Seguretat Social.

serveis socials complementaris de les prestacions del sistema de Seguretat Social i que, bàsicament, anaven dirigits a les persones jubilades i als invàlids o disminuïts³⁷. En el mateix Decret llei, es va acordar que l'*Instituto Nacional de Asistencia Social* assumís la gestió de l'assistència social de l'Estat, és a dir, els serveis d'assistència pública dependents de la Dirección General de Servicios Sociales, provinents de l'antiga Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales. "D'aquesta forma la beneficència pública deixa d'existir oficialment per transformar-se en assistència social" (Beltran, 1992:105). Així i tot, és discutible fins a quin punt la beneficència fou realment eradicada dels models de protecció; més aviat hi ha proves evidents que continuà existint almenys algun temps en les institucions supervivents de l'antic règim (asils, incluses, etc.) i, fins i tot, hi ha qui opina que segueix havent-hi "un grau encara important de beneficència" en els serveis socials actuals (Sarasa, 2000:360).

A més dels tímids retocs en l'Administració estatal, on realment es percep un inici de canvi conceptual significatiu és en l'àmbit dels grans municipis. Els ajuntaments de darrer franquisme són els que recullen el bagatge del treball social comunitari realitzat en els darrers anys de la dictadura, majoritàriament per les agències o associacions privades. *Càrites* era una d'aquestes entitats que en els anys anteriors (i sense deixar altres activitats purament benèfiques) havia començat a treballar per a la promoció social comunitària i molt especialment en contextos de marginació, fins al punt que una de les directrius d'actuació era "suscitar en tot el poble una presa de consciència davant la situació social que viu el país i el procés de canvi que s'està donant. Això comporta una tasca de conscienciació i formació. Paral·lelament a això s'intenta promoure la participació comunitària creant vies per a ella, especialment a partir del desenvolupament de la vida associativa" (Linares, 1986:364). El que ara succeeix és que, en les ciutats més grans amb més problemàtica social, es comença a veure la possibilitat de crear unitats de treball social aprofitant l'obertura política; aquestes actuacions s'emprenen, per cert, sense comptar amb instruments legals i quasi sense recursos financers, per la qual cosa s'improvisen moltes vegades les respostes a les creixents demandes ciutadanes (Alemán i Garcia, 1999).

³⁷ Reial decret llei 36/1978, de 16 de novembre, sobre gestió institucional de la Seguretat Social, la salut i l'empleo. També es crearen organismes autònoms i gestors en altres àmbits: en la vessant sanitària, l'*Instituto Nacional de la Salud* (INSALUT); en la del foment de l'ocupació, l'*Instituto Nacional de Empleo* (INEM), l'*Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas* i l'*Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo* (Beltran, 1992:105).

Un dels factors desencadenants del canvi de sensibilitat social dels últims consistoris franquistes foren les entitats cíviques i socials que s'havien anat creant i organitzant en els darrers anys. Les característiques de marginació de bona part dels barris que havien recollit la població immigrada dels anys 60 i 70, mancats de gairebé tot tipus de serveis públics, juntament amb una creixent conscienciació obrera entorn de les condicions laborals, foren el "caldo de cultiu" per a les protestes i reivindicacions que, en bona part, es dirigiren cap a les administracions municipals perquè permetien vestir amb criteris cívics i de condicions de vida un descontentament que, sens dubte, anava més enllà. Entre aquestes entitats de naturalesa molt variada cal destacar el moviment veïnal que, amb un alt grau de coordinació, encapçalà en l'espai urbà la major part de les mobilitzacions de l'època; aquest període fou un dels de major creació d'associacions de veïns, grups i moviments cívics (feministes, professionals, de joves, etc.) que "coincidien en el desig d'integrar-se en l'Europa democràtica, de posar fi a un règim que no havia resolt les tensions entre el centralisme i els nacionalismes històrics, que no permetia a les noves classes mitjanes expressar políticament els seus interessos i que descarregava sobre les classes treballadores els costos socials del desenvolupament" (Sarasa, 2000:356).

L'altre factor rellevant en l'impuls dels serveis socials en aquest període de transició foren els partits polítics i sindicats. El procés de creació del nou sistema democràtic fins a la promulgació de la Constitució de 1978 va permetre la legalització de les diferents forces polítiques i sindicals que estaven ja organitzades en la clandestinitat. A les protestes cíviques calia, per tant, sumar-hi la pèrdua de legitimitat dels poders establerts i l'aparició d'una nova legitimitat política que comptava amb el suport de capes importants de població: "el procés de creació del nou sistema democràtic coincideix amb la recerca, per part dels nous protagonistes de la vida política –els partits–, de suports, simpaties, afiliats i futurs vots. Aquesta situació dotava de cobertura –i fins i tot d'impuls originari– les necessitats dels diferents col·lectius en la recerca de solució administrativa a llurs demandes" (Alemán i Garcia, 1999:196). En els programes d'aquests partits i sindicats va començar a tenir entrada el tema dels serveis socials com a resposta a molts dels problemes socials i comunitaris que es plantejaven: "des dels anys finals del franquisme fins als primers anys de la

democràcia, la idea que era necessari desenvolupar un sistema de serveis socials d'àmbit local, universal i públic fou hegemònica en la cultura de l'esquerra política i influí de manera notable en la legislació que es portà a terme. Successius congressos del PSOE assumiren la idea d'uns serveis socials de caire universalista dirigits a tots els ciutadans i la voluntat d'allunyar els serveis socials de llur funció beneficoassistencial tradicional dirigida sobretot als pobres" (Sarasa; 2000:361).

Aquesta situació de pressió multidimensional obtingué el suport més o menys manifest d'amplis sectors professionals entre els quals cal destacar els col·lectius de treballadors socials. Des de les entitats de la societat civil i també des dels partits polítics i l'Administració, els treballadors socials aportaren el seu bagatge professional per tal de construir un sistema de serveis socials modern, a imatge del que s'estava fent en altres països de l'entorn europeu (Domènech, 1989). Alguns d'aquests professionals començaren en temps de la transició a ser contractats per l'Administració local, però la majoria no pogueren traslladar a l'àmbit públic els objectius que realitzaven des del sector associatiu o des de l'Església fins als primers ajuntaments democràtics. Es pot constatar que moltes de les iniciatives que a partir d'aquesta època comencen a confluïr en el municipis sorgeixen de la història del treball social, a través de les seves associacions, dels congressos estatals i de les Jornades de València (1975) i Pamplona (1977). En aquestes darreres es va arribar a les següents conclusions: 1) "proposar al Congrés de Diputats una llei que reguli els recursos socials i complementi els no legislats, tal com existeix en altres legislacions europees"; (...) 4) "canviar el nom pel de treballador social"; 5) "aportar el nostre treball a les organitzacions polítiques, partint del seu compromís en les passades eleccions" o 6) "denunciem (...) la centralització administrativa existent..." (RTS núm. 67, 1977:57).

En conclusió, podem considerar aquesta etapa com un estadi "limidinal" en què, d'una banda, perduren els defectes de la concepció franquista sobre l'àmbit social, però de l'altra, s'intueixen certs signes esperançadors que "*e piu si move*"; és lògic, doncs, que el pensament crític fos el que dominés en la literatura sobre serveis socials. En Del Valle (1987:16-17) es pot trobar una síntesi de la situació preexistent abans del canvi que imprimeix la Constitució.

II.1.4. Les imprecisions constitucionals

Amb la promulgació de la Constitució espanyola³⁸ al desembre de 1978, es produeix, almenys simbòlicament, un tall amb el passat que afecta totes les parcel·les de l'organització política i social del país. També en l'àmbit de la protecció social es pren aquest esdeveniment com el moment original en què neix una nova concepció i una voluntat d'avançar cap a un Estat del benestar que s'alinea amb els països de l'entorn europeu. De fet, però, la Constitució insinua més que afirma, o si es vol, obre les portes més que condueix cap a algun lloc; potser no podia ser d'altra manera si prenem en consideració el moment històric i la correlació de forces en què va néixer, i si tenim en compte quina és la naturalesa i finalitat d'un text constitucional en totes les societats democràtiques. Però sigui com vulgui, el cas és que el tractament de la protecció social i més concretament dels serveis socials és, sens dubte, un dels temes que més tinta va fer vessar en els primers anys de la democràcia espanyola; i això no deixa de ser significatiu per explicar l'espai de marginalitat que ocupava en la societat i que es reflectia en la mentalitat dels legisladors.

Efectivament, si ens atenem exclusivament al text, "la Constitució espanyola de 1978 no regula expressament els serveis socials, i solament els menciona de forma incidental" (Casado, 1987:120); tot i això, cal admetre que el "reconeixement es pot deduir del sentit global de la Constitució i de la interpretació d'alguns dels seus articles" (Alemán, 1996:59). Hi ha tres arguments per apuntalar l'anterior afirmació. En primer lloc, trobem el compromís amb les qüestions socials que es desprèn de diferents afirmacions i la consecució d'un major grau de justícia; el mateix article primer és tingut per paradigmàtic en aquest sentit³⁹. En segon lloc, hi ha el principi d'igualtat⁴⁰ que és el que legitima els poders públics per intervenir en favor de grups

³⁸ A partir d'ara CE per abreviar.

³⁹ "Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret, que propugna com a valors superiors de l'ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític" (art. 1.1).

⁴⁰ "Els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social" (CE art. 14).

en situació de desigualtat. I en tercer lloc, trobem un condicionament internacional, que obliga l'Estat a garantir el dret als serveis socials quan signa o ratifica els dits acords internacionals⁴¹.

Però, tot i reconèixer el caire social de la Constitució, en l'anàlisi del seu articulat hi ha un "imperdonable" oblit dels serveis socials com a sistema i modalitat de protecció social. Si fem una exposició sistemàtica recolzant-nos en les interpretacions d'altres autors arribem a les següents constatacions:

- En el capítol tercer del títol I, que es dedica als "*principis rectors de la política social i econòmica*", es fa menció de diferents col·lectius o grups que constitueixen part de la població sobre la qual actuen específicament els serveis socials⁴²; en tots ells la idea que predomina és que els poders públics han d'intervenir per augmentar el benestar d'aquests grups, però en situar-los en aquest capítol, el compromís que adquireixen no és vinculant per si sol, i és necessària la legislació específica perquè es puguin reclamar com a dret subjectiu davant dels tribunals⁴³. Sembla que la Constitució no pretén fer una enumeració exhaustiva dels sectors o problemes a abordar, sinó una relació oberta i, per tant, altres grups no són anomenats o bé apareixen en altres llocs, però d'alguna manera es poden incloure tots en l'article 14 anteriorment citat (Alemán, 1996:63).
- L'únic article de tota la Constitució en què s'al·ludeix expressament als serveis socials és l'article 50 relatiu a la gent gran⁴⁴, però és una concepció dels serveis socials en sentit "ampli", és a dir, són identificats amb el conjunt de serveis del benestar (salut, habitatge, etc.) i no pas com a sistema específic d'aquests

⁴¹ CE. art. 10.2. A més de la Declaració Universal dels Drets Humans, entre d'altres tractats signats per Espanya cal ressaltar la Carta Social Europea que en l'art. 14 recull "el dret als serveis socials".

⁴² Es cita la protecció de la família i de la infància (art. 39), dels emigrants (art. 42), de la joventut (art. 48), dels disminuïts físics, sensorials i psíquics (art. 49) i de la vellesa (art. 50).

⁴³ Art. 53.3: "El reconeixement, el respecte i la protecció dels principis reconeguts en el capítol tercer informarà la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la Jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupen". Sobre aquest tema, veure Ferret (1995).

⁴⁴ Art. 50: "(...) Amb independència de les obligacions familiars, [els poders públics] en promouran el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atendran llurs problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure".

(Aznar, 1983:34). Per tant, cal deduir que el legislador va utilitzar aquesta expressió en un sentit lax; d'altra manera no s'entén per què només l'utilitza en tractar dels problemes de la gent gran.

- Si malgrat aquesta "innominació" dels serveis socials es manté la tesi de que es pot "deduir la constitucionalització implícita del dret als serveis socials i a l'ajuda social" (Alemán, 1996:66), caldria que aquests figuressin entre les matèries que poden assumir les comunitats autònomes (art. 148.1) o entre les que es reserva l'Estat (art. 149.1). Però en cap de les dues relacions de competències trobem tal expressió, i en canvi, entre les que poden assumir les autonomies sí que hi figura "l'assistència social". Com que aquelles matèries que no es reserva l'Estat poden correspondre a les comunitats autònomes si s'inclouen en els seus respectius estatuts (art. 149.3), seria en aquests on, si de cas, hauríem de trobar la corresponent assumpció perquè, si no s'hi inclouen, s'entén que corresponen a l'Estat. Però com veurem, això tampoc és definitiu (Aznar, 1983).
- Hi ha encara un nou element per a la confusió. La Seguretat Social disposava, a més de les prestacions contributives, les complementàries d'assistència social i serveis socials. El text de la Constitució assegura un règim de Seguretat Social per a tots els ciutadans⁴⁵ i això suposaria, de fet, passar a un sistema universal: "és conegut que els riscos o contingències són l'objecte de la Seguretat Social contributiva; i les necessitats, l'objecte de la Seguretat Social assistencial, i en defecte d'aquesta, dels serveis socials. Si ens atenem a la literalitat de l'article 41, sembla que els serveis socials s'incorporen a la Seguretat Social, la qual es crea a Espanya seguint el model universal existent en altres països" (Alemán, 1996:65). Però això, que només s'ha fet en part⁴⁶, vindria a significar que els serveis socials són un subsistema de la Seguretat Social en mans de l'Estat, tot i que com a competència compartida amb les comunitats autònomes⁴⁷.

⁴⁵ Art. 41: "Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans, que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat...".

⁴⁶ Només s'ha universalitzat la sanitat i s'han creat les pensions no contributives amb caràcter subsidiari per als qui no podien accedir al règim contributiu; de fet "la Seguretat Social a Espanya respon a un model mixt (entre el sistema bismarkia i el bedverigià) (Alemán, 1996:65).

⁴⁷ L'article 149.1.17, de competències que es reserva l'Estat, diu: "legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les comunitats autònomes n'executin els serveis".

Sense entrar en la disquisició conceptual, que s'abordarà en el següent epígraf, cal deixar constància que els pares constitucionals no van estar prou hàbils per reconèixer inequívocament el concepte de *serveis socials*. Fins i tot es va estar a punt de donar un pas enrere quan el text que es va presentar al Congrés de Diputats reincidia a anomenar la *beneficència* com a competència que podien assumir les comunitats autònomes⁴⁸; a la fi va poder-se esmenar en la discussió parlamentària amb la qual cosa el terme "beneficència" va desaparèixer del text definitiu i fou substituït per "assistència social". En aquest tema, els juristes o els que s'atenen a la interpretació historiconormativa de la Constitució no deixen d'assenyalar les incoherències de passar per alt formes molt consolidades i regulades de protecció social, com ara la beneficència o l'assistència social, tant en les seves versions de subordinació al règim de la Seguretat Social com de prestacions de l'Administració pública. Però el problema, al nostre entendre, és el següent: com que precisament no es va tenir en compte el garbuix de modalitats protectores, es va desapropiar l'oportunitat de posar ordre i esclarir-les per al futur, eliminant les arcaiques i consolidant les que es volien desenvolupar, integrant les modalitats de prestació en un sistema uniforme encara que diversificat en les actuacions, i sobretot derogant (o permetent que ho fes una llei posterior) les pràctiques que es volien jubilar del nou ordenament jurídic per coherència amb els drets que la Constitució empara.

Per això, després, la resposta dels diferents estatuts d'autonomia a les competències que podien assumir va ser del tot heterogènia quant a la denominació de la matèria. Gairebé totes les comunitats subjectes al camí lent d'accés a l'autogovern⁴⁹ van utilitzar expressions més arriscades ("benestar social", "serveis socials"), mentre que les comunitats de via ràpida⁵⁰ es limitaren a posar que assumien competències en "assistència social". Això pot ser interpretat com a extralimitació de competències en

⁴⁸ Davant el gran impacte que aquest fet va provocar en els professionals del sector, la Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (FEDAAS) va proposar una esmena als grups parlamentaris que plantejava la seva supressió del text constitucional, la qual fou presentada pel Grup de Progressistes i Socialistes Independents i fou aprovada. Las Heras i Cortagerena (1979) donen detalls de l'argumentació que va aportar la FEDAAS que, en aquells anys, elles mateixes encapçalaven (pàg. 143-145). Per la seva part, Casado recorda que el terme "beneficència" fou eliminat per "la seva mala imatge" i que, segons va dir el mateix defensor, "l'esmena no és de fons, sinó d'expressió" (Casado, 1987:120).

⁴⁹ Pràcticament totes, a excepció de les comunitats històriques, que hi accedeixen per l'art. 143.2 de la CE.

⁵⁰ Les comunitats del País Basc, Catalunya i Galícia accedeixen a l'autonomia per la disposició transitòria 2a.

aquelles comunitats (Aznar, 1983), però també com a excessiva prudència de les segones; s'origina així el que s'ha denominat un sistema d'autonomia "a la carta". Entre les segones es troba Catalunya, que en el seu Estatut d'autonomia (art. 9.25) assumeix la competència en "assistència social", a més d'altres que es poden considerar en part paral·leles (fundacions beneficoassistencials, joventut, protecció de la dona i protecció i tutela de menors). Per tant, el cas de Catalunya serveix com a exemple que algunes comunitats tampoc no van assumir la competència expressa en "serveis socials" com de fet podien fer-ho en virtut de l'art. 149.3 citat abans.

Davant d'aquest desgavell, i per no allargar més les disquisicions, anem a veure com es va resoldre la trifulga legal. Curiosament, totes les contradiccions teòriques van acabar diluint-se per la força dels esdeveniments: "no s'aprecia, paradoxalment, que la incògnita constitucional apuntada hagi originat bloqueigs juridicoinstitucionals. En vista del que s'ha legislat, es pot fins i tot pensar que els poders concernents han aprofitat pragmàticament l'obscuritat" (Casado, 1994:1742). Efectivament, tot i les diferències conceptuals entre la institució de l'assistència social i els serveis socials, s'entén que aquests queden inclosos en aquella; les raons que s'han donat per sostenir tal afirmació serien de tres tipus:

- *Filosòfiques*, que serien les ja al·ludides respecte als articles que declaren l'Estat com a "social"⁵¹; en el mateix sentit s'inscriuria l'adhesió de l'Estat a tots els acords internacionals que l'obliguen a disposar d'un sistema de serveis socials.
- *Legals*, que són les que fan referència a les normatives posteriors que, d'alguna manera, "esmenen la plana" de les incoherències constitucionals; efectivament, si alguns estatuts de comunitats autònomes i pràcticament totes les lleis de serveis socials que s'han promulgat es refereixen i regulen la matèria de serveis socials no s'han recorregut per presumpta inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, és que existeix un acord implícit que on diu assistència social també es pot llegir serveis socials.
- *Pragmàtiques*, ja que així ho van entendre també les comissions mixtes de traspàs de competències de l'Estat a les comunitats autònomes; van acordar no sols traspasar centres i funcions de l'assistència social sinó també dels

⁵¹ És a dir, que l'Estat propugna els valors de justícia i igualtat, que als poders públics els correspon promoure les condicions perquè aquests valors siguin reals i efectius, així com remoure els obstacles que dificultin la seva plenitud, i que tots els espanyols són iguals davant la llei sense que pugui prevaler discriminació per cap causa.

serveis socials que disposava l'Administració de l'Estat, i de fet, a partir dels anys vuitanta aquestes matèries van ser de titularitat autonòmica.

Pel que fa a la Seguretat Social que la CE estableix com a competència estatal, De la Peña i Beloqui (1983) argumenten que "en l'expressió constitucional 'Seguretat Social' s'ha d'entendre (de moment i mentre no existeixi una nova llei de Seguretat Social) que estan inclosos, segons l'article 20 de la Llei general de la Seguretat Social, 'els serveis socials a què la present Llei es refereix' i l'Assistència Social (art. 20.1c i 2". Amb paraules molt gràfiques, Villa (1995) explica així aquesta confluència de matèries: "(...) van preveure que haurien d'existir entitats i serveis 'afins' als de la Seguretat Social, però aliens a la mateixa per tal d'atendre els col·lectius desmarcats o marginals; aquestes entitats es dedicarien a la protecció social, privada o supletòria (...) formarien part de la galàxia de la protecció social, però no del sistema solar que seria la Seguretat Social" (Villa, 1995:28). Els serveis socials de la Seguretat Social, doncs, cal considerar-los de competència compartida entre l'Estat (que fa la legislació bàsica i estableix el règim econòmic) i les comunitats autònomes que, en virtut dels seus estatuts, hagin acceptat la dita responsabilitat (l'execució i gestió dels serveis). Catalunya va ser de les que van acceptar aquesta competència, que va ser inclosa en el seu Estatut⁵².

Totes aquestes consideracions van fer que, en els moments posteriors de promulgar-se la Constitució, es plantegessin dues sortides plausibles per als serveis socials que, finalment, no es van concretar. Una primera era que l'Estat elaborés una llei general dels serveis socials; per alguns autors, l'estat de confusió que generava la Constitució i la diversitat territorial que sorgiria previsiblement de la descentralització autonòmica així ho aconsellava: "segons la meua opinió, l'absència d'una reserva constitucional de competències en matèria d'assistència social a favor de l'Estat central és un error tècnic (...) l'assistència social és un dels drets als quals s'ha d'aplicar més rigorosament el principi d'igualtat (...) a la vegada que ha de servir com a instrument específic, però no únic, de manifestació de la solidaritat interregional; per assegurar ambdós objectius és imprescindible una normativa bàsica de caràcter

⁵² "En matèria de seguretat social, correspondrà a la Generalitat: a) el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que en configuren el règim econòmic; b) la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social" (art. 17.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

general" (Casado, 1983:24). Aquesta opció era possible constitucionalment malgrat el que s'ha dit abans sobre la competència exclusiva de les comunitats autònomes⁵³, però mentre alguna comissió la valorava com una iniciativa positiva, altres apuntaven la seva possible inconstitucionalitat, i, a l'últim, es va abandonar (Alemán, 1996:72).

L'altra opció que han defensat un conjunt d'experts bàsicament en temes jurídics és la conveniència de mantenir un règim públic i universal de serveis socials per mitjà de la seva vinculació a la Seguretat Social, sistema molt més consolidat i amb antecedents en la matèria. D'entrada, diuen alguns, això aclariria el panorama de la diferència entre uns serveis particulars i exclusius de cada autonomia i uns altres de compartits i sota els auspicis de la Seguretat Social⁵⁴. A més, s'acompliria el mandat constitucional de garantir "l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat" (CE art. 41) que actualment no s'assoleix per mancances de la Llei de pensions no contributives⁵⁵ i finalment, faria possible el "desplegament legislatiu de les bases de la Seguretat Social per a les comunitats autònomes, de manera que aquestes assolirien el seu sostre competencial en la matèria" (Villa, 1993:23). Aquesta possibilitat de crear un segon règim universal i no contributiu dins de la Seguretat Social, que inclogués tant les tradicionals formes d'assistència social com les prestacions tècniques dels nous serveis socials, no és la que s'ha imposat finalment, segurament per la prevenció que crea un règim tan centralista contrari a la tendència descentralitzadora que van reivindicar les comunitats autònomes.

Per acabar de fer-nos càrrec de la situació en què es trobava l'àmbit de l'acció social en el període constitucional, sintetitzem un punt del Mapa de serveis socials de Catalunya (1984) en el qual es descriu quina era la "situació de partida heretada de l'Administració central" que es va trobar la Generalitat provisional quan es féu càrrec de la matèria. Es diu que després de fer una "recapitulació de l'anàlisi del procés

⁵³ En virtut de l'article 150.3, que diu "L'Estat podrà dictar lleis que estableixin els principis necessaris per harmonitzar les disposicions normatives de les comunitats, fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a llur competència, sempre que ho demani l'interès general".

⁵⁴ "La necessitat de crear una instància unitària que ordeni i coordini actuacions i criteris condueix un sector important d'opinió a optar per la inclusió dels serveis socials i assistencials en el marc de l'article 41 [de la CE] i dintre d'aquest possible nivell bàsic de Seguretat Social que, finançat amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat, arribaria a la totalitat dels ciutadans, i cobriria, almenys, l'assistència sanitària, la renda mínima, la protecció familiar i els serveis socials" (Casado i Zabarte, 1983:150).

⁵⁵ Llei de l'Estat, 26/1990, de prestacions no contributives de la Seguretat Social.

d'aparició i superposició de les distintes filosofies i formes organitzatives que han donat lloc al paquet de normativa, institucions, serveis i fons, anomenats genèricament –i impròpiament– serveis socials, ens permet precisar la naturalesa de les limitacions i inconvenients que hom aspira a reformar i modificar substancialment” (Mapa de SS: I-55). La situació ve caracteritzada pels següents punts:

- La coexistència d'inspiracions tan diverses com la beneficència, l'assistència social gracioble i els serveis socials de la Seguretat Social.
- La subordinació de la beneficència i l'assistència social a la resta dels serveis de benestar, ja que les primeres solen adreçar-se a la compensació subsidiària de les mancances dels serveis de benestar i, en conseqüència, contribueixen a la perpetuació de la seva ineficiència social.
- La inhibició ordenadora del sector públic, que ha conduït a una oferta no integrada de prestacions i serveis que arriben a la població amb independència els uns dels altres, sovint amb encavallaments que contrasten amb destacats dèficits, desequilibris de cobertura territorial i sobretot una clara manca de coordinació.
- Les prestacions i serveis vénen caracteritzats per una estructura financera feble i fragmentada que es basa fonamentalment en transferències d'ajudes individuals i en l'escassetat de mitjans per atendre el manteniment i la inversió en nous equipaments.
- Una estructura de recursos –serveis i equipaments– caracteritzada per l'escassa presència del sector públic i el pes notable de les institucions de dependència religiosa o d'iniciativa privada no lucrativa.
- Un biaix netament benèfic i de contenció de les formes més extremes de necessitat social que hipoteca el desenvolupament dels serveis socials de contingut tècnic i és una de les principals raons de burocratització.
- La pràctica inexistència d'una base informativa sistemàtica sobre els serveis i equipaments, així com d'estudis bàsics sobre les necessitats de la població.
- La manca d'instàncies regulars de debat professional i tècnic sobre necessitats, instruments i formació professional necessaris per a la identificació d'elements estratègics en la configuració d'un sistema de serveis socials.

II.2. El Sistema de serveis socials de Catalunya

Un cop hem arribat a aquest punt, considerem necessari exposar quina és la configuració actual del sistema de serveis socials de Catalunya. Si ara fem un salt fins al present (prenent com a referència l'any 1999) i ens saltem el període de formació i desenvolupament que ha tingut lloc de la Constitució de 1987 ençà, és perquè aquesta part és un dels elements que volem estudiar en la part empírica (Capítol IV). Això no treu que, dins del marc teòric, expliquen la versió oficial i legal que regeix el sistema en el present. A més, considerem que sense una mínima familiarització amb com està articulat el sistema, la comprensió de les valoracions i crítiques que veurem en el proper apartat també es veuria afectada.

Els objectius que es persegueixen en aquest apartat són, en primer lloc, delimitar clarament el contingut dels serveis socials actuals, element substancial del nostre objecte d'estudi, i en segon lloc, fer que el lector profà en la matèria disposi de l'escenari mínim però comprensiu en el qual es basteix tot l'entramat assistencial, així com del seu complex funcionament per poder entendre els elements que són causa dels fenòmens i de la controvèrsia que s'estudiaran seguidament.

Tenint en compte aquests objectius el present apartat s'estructura en cinc epígrafs: en el primer, i abans de res, sistematitzem el concepte de serveis socials, i en els altres ens centrem a descriure de forma molt sintètica els components fonamentals amb què compta l'aparell públic dels serveis socials, que organitzem en quatre rúbriques: elements programàtics o orientadors que informen de la naturalesa del sistema, l'estructura funcional de les prestacions, la distribució de competències entre administracions públiques i la participació dels altres sectors, tant els informals com els formals privats. Per elaborar això ens servim principalment del marc legal, normatiu i de la planificació.

II.2.1. Conceptualització del serveis socials

El concepte de serveis socials no té un significat unívoc com hem tingut oportunitat de veure a les planes anteriors. Analitzar per què s'anomenen d'una determinada manera els objectes i fenòmens que es pretén estudiar és important des d'un punt de vista cultural, ja que les veus que convenim d'utilitzar ens traslladen, sovint, a nivells de significació més profunds i que romanen arrelats en l'inconscient col·lectiu.

Centrant l'anàlisi en les dues formes que han subsistit fins al present –obviem la beneficència que ja no apareix gairebé enlloc, tot i que no es pugui considerar del tot superada, i la Seguretat Social que conforma un sistema propi i a part–, es pot apreciar que la doctrina jurídica estableix diferenciacions entre “l'assistència social” i els “serveis socials”. Hi ha arguments teòrics suficients per considerar la diferent naturalesa d'aquestes dues formes públiques de protecció social, però també és cert que, en el nostre context, no hi ha criteris gaire concordants entre els noms i els continguts de les activitats públiques a les quals es refereixen, atès que l'ús dels conceptes i la pràctica que se n'ha fet ha portat a contaminar les mateixes definicions i a diversificar el significat dels mots fins a establir una veritable cerimònia de la confusió⁵⁶.

Beltran (1992: 47) analitza les característiques més rellevants de l'assistència social a partir de les aportacions d'un seguit d'autors, de la Carta Social Europea, de la Constitució i de les sentències del Tribunal Constitucional, i en destaca les següents:

- a) Es tracta d'una tècnica o mecanisme de protecció de situacions de necessitat específiques, externa al sistema de Seguretat Social.
- b) Dispensada per ens públics o organismes dependents, tot i que, a efectes competencials, comprèn també la dispensada per entitats privades.

⁵⁶ Així ho posen de manifest els autors com Casado i Zabarte (1983:146) i Beltran (1992:40 i s.) que fan una extensa prospecció a través de diversos experts en dret administratiu, constitucional i de la Seguretat Social, des dels anys seixanta fins a l'actualitat.

- c) Dirigida a grups de població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social, per la qual cosa resulta complementària a aquest.
- d) Es finança amb càrrec als pressupostos públics i resta al marge d'obligacions contributives o col·laboració econòmica dels beneficiaris. Les prestacions són gratuïtes.
- e) Cal que l'assistit acrediti suficientment la situació de necessitat, la insuficiència de recursos, així com la incapacitat per autoprocurar-se'ls.
- f) Atén necessitats bàsiques que no tenen perquè homologar-se a la indigència clàssica, sinó que poden tenir a veure amb el manteniment del nivell de vida.
- g) Es dóna certa evolució cap al reconeixement de determinats drets exigibles davant els tribunals.
- h) Voluntarietat per part dels assistits en l'accés a les prestacions.
- i) Assumeix la beneficència que és el seu antecedent històric.

L'única característica en què hi ha una disparitat de criteris entre els autors és la que fa referència al reconeixement del dret (g). D'una banda, alguns autors sostenen que, en tractar-se l'assistència social d'un servei públic segons el dret positiu, "és possible realitzar exigències jurídicament fonamentades en el dret i contrastables pels tribunals" (Martín Mateo, 1967:63), sense que l'Administració pugui al·legar en contra la insuficiència de mitjans financers, perquè en tal cas es podria exigir responsabilitat a aquesta per funcionament anormal del servei públic (Almansa, 1977:42)⁵⁷. D'altra banda, els tribunals de justícia de les comunitats addueixen que l'assistència social no configura un dret subjectiu sinó que disposa d'un cert marge de discrecionalitat, mentre que la Seguretat Social sí que configura un veritable dret subjectiu a les prestacions (Beltran, 1992:46)⁵⁸.

L'altre terme que requereix un estudi conceptual és el de *serveis socials*, que pateix d'una certa ambigüïtat segons sigui l'autor o la font que s'utilitzi. Els problemes d'interpretació vénen d'una doble accepció del concepte, que pot ser emprat en sentit ampli o en sentit estricte. L'accepció més àmplia inclouria tots els sistemes o funcions que es considera que ha de cobrir l'Estat del benestar: la sanitat, l'educació,

⁵⁷ Ambdues cites extretes per Beltran, 1992:42.

⁵⁸ La comparació amb la Seguretat Social pot portar a pensar que s'està parlant de dos règims diferents d'una mateixa forma jurídica; en aquest cas serien compatibles ambdues afirmacions.

el manteniment de la renda (prestacions de la Seguretat Social), les intervencions en matèria d'habitatge i en matèria d'ocupació i, a l'últim, el que els anglesos anomenen *serveis socials personals* o *generals*. Contràriament, el terme "serveis socials" en sentit estricte o restringit faria referència exclusivament a l'últim d'aquests sistemes, el que Kahn i Kamerman titulen "el sisè sistema de protecció social" i que adjectiven com a "personals" perquè "*són individualitzats (...) depenen de la discreció d'un hàbil professional i, per poder ajudar, inclouen freqüentment un ús conscient de la relació persona*" (Kahn i Kamerman, 1987: 26)⁵⁹.

Una forma molt estesa d'abordar la naturalesa dels serveis socials és per mitjà de la descripció del seu contingut formal. Els mateixos autors citats ho fan dins de l'estudi comparatiu que realitzen entre els sistemes de diversos països; extreuen un llistat de matèries o de programes que descriuen actuacions, funcions i col·lectius objectes d'intervenció (per exemple: serveis de protecció per als ancians) que, expressats d'una forma o altra, es repeteixen en la majoria dels països estudiats. Aquesta forma definitòria segueix un criteri substantiu de les possibilitats dels serveis socials: "En el seu sentit més bàsic, aquests programes procuren facilitar o millorar la vida diària, capacitar individus, famílies i altres grups primaris per desenvolupar-se, competir o funcionar. Observem que alguns d'aquests programes auxiliem en emergències, orienten i guien allà on existeix complexitat o perplexitat, reparen allà on hi ha desajust. Altres entenen en requeriments i necessitats que sorgeixen en el curs de les experiències normals i típiques de creixement, socialització i desenvolupament. Altres ofereixen substitutius, seguretat, organització protegida de vida, fins a noves o temporals famílies a través de l'adopció o de llars substituïdes. Altres serveis entren en la categoria d'informació o orientació" (Kahn i Kamerman, 1987:27).

Més endavant, els mateixos autors assagen una definició menys descriptiva i més conceptual en la línia de sistematitzar les constants que sobresurten de l'estudi comparatiu entre països: "El sisè grup de serveis humanitaris, es diguin o no serveis socials personals o generals, existeix i pot ser reconegut internacionalment. Com veurem, aquests serveis necessiten recursos modestos, comparats amb els altres sistemes, i són de moderat o baix nivell o poder. Són subministrats per sectors

⁵⁹ Aquesta no sembla, però, una característica suficient per diferenciar els serveis socials d'altres serveis afins dels sistemes de benestar que també es presten a partir de la interacció personal (sanitat i educació sobretot).

voluntaris, sense fins lucratiu, o públics, però normalment es paguen amb fons públics. Comparteixen una considerable identitat de concepte de serveis i models, però mostren certes diferències. Els països varien en la cobertura i en l'equilibri dels seus components, independentment de les diferències culturals i preferències, i com a resultat dels seus recursos i capacitats" (Kahn i Kamerman, 1987:45).

De les múltiples definicions que s'han formulat potser una de les que ha tingut més èxit és la que va fer Casado (1989): "els serveis socials són activitats tècniques d'abast estructural moderat i de caràcter interdisciplinari que tenen com a objecte la carència de cobertura de necessitats socials residuals, que vénen avalades per una demanda diferencial i diacrítica, i produeixen diferents respostes formalitzades i organitzades amb el fi de prevenir aquelles carències, de prestar assistència per cobrir-les o alleugerir-les i de rehabilitar els subjectes que les pateixen" (Casado, 1987:69-78). La complexitat de la definició requereix unes breus explicacions que, en un procés de raonament molt sistemàtic, ens aporta el mateix autor:

- a) Els serveis socials cal entendre'ls bàsicament com a *activitats* (també se'n podria dir funcions, prestacions o intervencions), és a dir, modalitats d'acció protectora, i no com els organismes que generen o gestionen els serveis.
- b) El conjunt d'activitats que es poden associar als serveis socials presenten com a característica primordial el seu *caràcter tècnic*, és a dir, requereixen una certa expertesa professional, en una escala de complexitat variable, però que va més enllà d'una simple expedició de recursos o prestacions econòmiques.
- c) Es tracta de mitjans que serveixen per a una estratègia de canvis estructurals, però els resultats a què poden aspirar són d'*abast moderat*, perquè les accions que poden realitzar són les menys radicals, les més pròximes als efectes i les més allunyades de les causes que provoquen les desigualtats estructurals.
- d) La resposta a un entorn social complex i dinàmic els obliga a tenir un *caràcter interdisciplinari*, la qual cosa comporta no sols que acostumin a congregar en els equips diverses figures disciplinàries, sinó també que el treball que s'hi produeixi integri les diferents perspectives que la mateixa realitat exigeix.
- e) Si bé les necessitats humanes es cobreixen, en gran part, mitjançant processos i recursos personals o bé amb l'ajuda mútua de l'entorn més pròxim, sovint resten certes situacions que no es poden arribar a solucionar des d'aquest àmbit;

l'objecte, doncs, serà la *carència de cobertura* natural de les necessitats que requereixen una ajuda externa i institucionalitzada.

- f) Algunes de les carències que requereixen ajuda són tractades universalment per altres funcions especialitzades dels diferents sistemes de benestar social; per tant els serveis socials personals s'encarreguen de cobrir *necessitats socials residuals*, és a dir, no cobertes pels altres sistemes i que sovint coincideixen amb les que, per defecte, no cobreix la xarxa informal primària.
- g) Però no es tracta tampoc de cobrir totes les necessitats residuals que puguin donar-se, sinó només aquelles reconegudes socialment segons la significació que els és atorgada per al manteniment i legitimació de la societat; per tant, s'elegeixen les que vénen avalades per una *demanda diferencial i distintiva* que les particularitza com a susceptibles d'assistència.
- h) Deixant fora l'oferta de la xarxa primària, la producció de respostes de serveis socials serà quelcom artificial, és a dir, sempre tenen un cert grau de *formalització i organització* que ve donat pel seu forçós marc institucional, independentment de si són prestades o no pel sector públic.
- i) Per acabar, les finalitats que es persegueixen també poden incloure un ampli espectre de direccions: *la prevenció, l'assistència, la rehabilitació* (que són les que explicita l'autor descrivint una seqüència temporal), però també s'hi poden incloure: la promoció de millors condicions de vida, la mediació en conflictes, l'organització i la dinamització comunitària, la integració de col·lectius exclosos... i en un sentit "macrosocial": la recerca teòrica i aplicada, el disseny de polítiques socials, la planificació i l'organització de serveis específics, etc.

Kahn i Kamerman apunten una constant observada en diferents països on, al principi, els serveis tendeixen a dedicar-se a la cura substitutiva, l'ajuda directa i el control social, sovint estretament lligats al subministrament d'ajuda material, mentre que, a mesura que les societats s'han fet més riques i els sistemes de benestar social més elaborats, els serveis socials generals semblen haver-se dedicat més a les tasques de desenvolupament i socialització, a allò que als EEUU, freqüentment, anomenen "prevenció" (Kahn i Kamerman, 1987:28). Sarasa, pel contrari, subratlla en les seves obres que els serveis socials tenen un paper inequívoc de control social com a instruments que són de la política social, i ho argumenta a partir d'entendre'ls com una institució mediatra en els conflictes que sorgeixen entre grups i classes

socials; mediació hipotecada, però, perquè s'exerceix des d'una relació de poder asimètrica, que comporta uns resultats de dominació–subordinació, i que combina el “regal” amb la “persuasió ideològica” per ajudar–adaptar el necessitat a l'hora que li és exigint un comportament adequat als dictats de l'autoritat, la qual cosa fa inevitable un discurs ambivalent i paternalista (Sarasa, 1990 i 1993).

La qüestió a dilucidar és si cal parlar d'assistència social o de serveis socials en la nostra realitat actual. Beltran (1992) atribueix la varietat de noms i expressions que apareixen en els textos legislatius a una qüestió de moda; entén que l'expressió *assistència social* està desprestigiada en haver-se identificat amb una política social paternalista i discrecional, però afegeix que en ella s'ha produït una evolució des de prestacions individuals assistencials fins a prestacions col·lectives de caràcter universal. D'aquesta evolució han sorgit, segons l'autor, els *serveis socials* com a instruments tècnics adequats per a tal acció: “l'assistència social és el fi i els serveis socials són el mitjà per assolir aquest fi. El que passa és que per raons d'imatge s'utilitza el nom dels mitjans per anomenar el fi. En aquest sentit, pot admetre's que la substitució de la locució assistència social per la de serveis socials no té més valor que el purament nominalista, és a dir, utilitzar l'expressió més de moda en el moment, tot i que amb les dues s'al·ludeix a un mateix contingut en constant evolució” (1992:58). Davant aquest dilema, opta per emprar el terme “*acció social*” perquè entén que engloba el que coneixem per assistència social i serveis socials⁶⁰. Per nosaltres, contràriament, els serveis socials constitueixen una realitat política diferent i molt més específica, que les altres nomenclatures no delimiten tan bé.

Tanmateix, hi ha hagut una certa tendència des del món jurídic a reduir la figura dels serveis socials exclusivament als que proporcionava la Seguretat Social, cosa que no passa amb l'assistència social que hi està vinculada. L'al·locució “assistència social” apareix lligada a fórmules substitutives de la Seguretat Social, per a aquelles persones que no tenen dret d'accés al sistema perquè no han pogut acomplir les normes o el període de cotització prèvia. I el concepte “*serveis socials*” sorgeix com

⁶⁰ Igualment altres autors utilitzen termes que consideren més apropiats, per genèrics o compiladors, de les diferents formes jurídiques. Per exemple, en moltes de les publicacions del Comité Español para el Bienestar Social els anomenen “serveis assistencials i socials” o “serveis socio-assistencials”; en els darrers anys també ha fet fortuna el concepte de “serveis personals” (CIFA) per no limitar la significació al que podia interpretar-se com a “serveis per a pobres”.

aquells serveis complementaris al règim contributiu, que van més enllà de les prestacions econòmiques, que la Seguretat Social facilita a determinats col·lectius, que consisteixen en actuacions tècniques de diagnòstic, assessorament, etc. i en establiments com casals per als jubilats, centres de rehabilitació per a discapacitats, etc., i que des de 1978 s'agrupen en l'*Instituto Nacional de Servicios Sociales*. Però els serveis socials no es poden identificar exclusivament amb els que presta la Seguretat Social: "Els serveis socials, en quant configuren un conjunt d'actuacions de l'Estat dins de l'esfera del benestar social, constitueixen un 'sistema'⁶¹ amb identitat pròpia i suficient per considerar-lo per si mateix, és a dir, independent del 'sistema' de la Seguretat Social" (De la Peña i Beloqui, 1983:119).

Queda clar fins aquí, per tant, que la distinció entre *assistència social* –prestacions individualitzades que cobreixen necessitats bàsiques de persones sense recursos– i *serveis socials* –prestacions tècniques que s'ofereixen col·lectivament– no és una distinció merament formal (Casado i Zabarte, 1983: 147). "Tant la beneficència com després l'assistència social i la Seguretat Social tenen un caràcter assistencial, reparador de situacions de necessitat un cop produïdes. Totes ignoren actuacions de caràcter preventiu i promocional i no dissenyen polítiques dirigides a eliminar les causes productores de misèria o marginació" (Beltran, 1992:107).

Però, sobretot, el concepte de serveis socials es veu fortament potenciat quan traspasa les estructures de l'Estat i és assumit primer per l'Administració local i, a partir de la Constitució, per les autonomies. Efectivament, "amb la instauració d'un règim parlamentari, i sobretot a partir de 1979, data en què són escollits els primers governs democràtics en els ajuntaments, s'inicia l'etapa d'expansió dels serveis socials, l'orientació programàtica dels quals es dirigeix cap a la substitució de l'assistència benèfica i gracieble del règim anterior per una altra de tipus tècnic a la qual tot ciutadà ha de tenir dret per millorar el seu benestar" (Sarasa, 1993:164). A Catalunya, com s'ha indicat, es promulga una llei municipal i de règim local pròpia que, en aquest aspecte, adopta la mateixa fórmula que la de l'Estat⁶² per atribuir als

⁶¹ Les autores citen Efrén Borrajo (1982) qui afirma que des d'un punt de vista rigorós, parlar de l'existència d'un "sistema" de serveis socials és més una realitat nominal que efectiva (*Papeles de Economía*, núm. 12-13, pág. 187).

⁶² Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local.

municipis competències en serveis socials⁶³; després de les vacil·lacions inicials que aconsellaren emprar el terme constitucional d'assistència social, en tots els textos apareix exclusivament l'al·locució serveis socials per referir-se al sistema, és a dir, al "conjunt de serveis necessaris per ajudar els grups socials i les persones a resoldre els seus problemes, a superar els handicaps i a crear i conquerir recursos adequats per millorar la qualitat de vida" (Generalitat de Catalunya, 1979).

En resum, caldria considerar que, a la vista de l'ordenament jurídic, es dona una coexistència de modalitats diferents i plenament autònomes de protecció social que podem tipificar de la següent forma:

- *Assistència social pública*, hereva de l'antiga beneficència pública, que consisteix principalment en el subministrament de prestacions econòmiques individuals i és de finançament fiscal.
- *Assistència social de la Seguretat Social*, de caràcter subsidiari que, tot i que ha vist disminuïdes i congelades les seves prestacions, subsisteix encara per als qui n'eren beneficiaris en no tenir dret a les prestacions contributives.
- *Serveis socials de la Seguretat Social*, com a accions tècniques complementàries dirigides, bàsicament, als col·lectius de gent gran i de persones amb disminució que siguin beneficiàries d'aquest règim.
- *Serveis socials públics*, prestats per les corporacions locals, les entitats privades o els mateixos sistemes autonòmics, que consisteixen en actuacions tècniques amb el suport de prestacions econòmiques i establiments i que són finançats via impostos per tota la població.

Els serveis que s'han considerat en aquesta tesi representen un compendi de totes quatre modalitats perquè es troben integrades en el "*sistema de serveis socials*". D'una manera o altra, la referència al "sistema" com un tot integrat l'utilitzen totes les comunitats autònomes per referir-se a l'entramat d'actuacions tècniques i personals (siguin assistencials o no) que desenvolupen per tal de donar suport als esforços dels individus i dels col·lectius socials, en les seves aspiracions de preservar o

⁶³ "Per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de llurs competències, pot promoure tota classe d'activitats i prestar aquells serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal", i en particular es reconeix als municipis la competència "en la prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social" (Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, art. 25 i 25.2.k, respectivament).

recuperar els drets de ciutadania o bé les pautes de sociabilitat i civilització. Les quatre categories suara descrites, tot i que segueixen conservant una diferenciació jurídica, s'han diluït i integrat en una estructura de naturalesa diferent. Malgrat que la Seguretat Social segueix essent un règim únic, la titularitat dels seus serveis socials ha estat traspasada i són gestionats per la Comunitat Autònoma de Catalunya, ensems amb els altres serveis que aquesta ha activat pel seu compte. Igualment, entre les actuacions i prestacions de serveis socials, conviuen sense gairebé cap diferència les que respondrien al format clàssic de l'assistència social i les de serveis socials. Això no treu que "malgrat els esforços realitzats en els darrers vint anys, els serveis socials no han traspasat encara el model assistencial. Estructuralment parlant els nostres serveis socials es situen com a darrer coixí de cobertura de les necessitats socials, el coixí assistencial" (Rimbau, 2000:4).

Si només atribuïm capacitat al sistema per distribuir prestacions materials (siguin econòmiques o establiments), aquesta apreciació pot ser correcta i, malauradament, sovint hem d'admetre que es correspon amb la pràctica d'alguns serveis; però no té perquè ser així, com afirmen Gaviria *et alt.* (1995): "seria erroni concebre els serveis socials com una agència distribuïdora de recursos. La concepció dels serveis socials (i, el que és més greu, el treball social) com un mecanisme de distribució de recursos que fa correspondre a tal demanda–necessitat tal recurs–servei o prestació ha estat important en els darrers anys (...) La nostra hipòtesi és que aquesta concepció de conseqüències profundament burocràtiques és inadequada per a la funció d'integració social dels exclosos que s'encomana als serveis socials" (1995:55). Aquesta també era la opinió de Rueda (1987) quan tipificava tres models de desenvolupament dels serveis socials d'atenció primària: oficina expenedora de recursos, hospital social de tractament de sociopaties i agència d'intervenció en les dinàmiques socials comunitàries (1987:36). Per tot això, considerem que es pot afirmar l'existència d'un nou rostre dels serveis socials com a facilitadors de la convivència i la ciutadania: "el sistema de serveis socials respon estratègicament a la consideració de la ciutadania social com a espai reconegut per al desenvolupament de les persones" (Bueno, 1990:40).

II.2.2. Elements programàtics definidors del sistema

El marc legal i normatiu dels serveis socials és molt ampli. Una aproximació a aquest marc és la que contenen els quadres que hi ha a l'annex primer. Però, si ens limitem a les principals normes jurídiques que tenen vigència actualment, que fan referència al conjunt general del sistema i no a sectors específics d'aquest i que regulen la seva composició i el seu funcionament, ens trobem que el nombre de normes es redueix força. La selecció que es presenta és la mínima opció que es considera que s'ha de tenir en compte:

- El 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 d'assistència i serveis socials.

Aquesta norma, en unir les tres lleis anteriors, es pot prendre com a referent únic de l'estructura actual del sistema. En ella es basarà principalment la revisió següent.

- El Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials.

En la data que serveix de referència per a aquest estudi (1999), aquesta era l'única normativa general que desplegava el sistema⁶⁴; d'alguna manera substituïa altres normes disperses i anteriors que feien el mateix quan només era vigent la primera llei de serveis socials⁶⁵.

El sistema de serveis socials es defineix segons la normativa anterior com "*el conjunt coordinat de serveis socials, establiments, prestacions econòmiques i activitats generals de prevenció, atenció i promoció social que es duen a terme a Catalunya*".

⁶⁴ En el moment de la redacció havia aparegut el Decret 176/2000, de 15 de maig, de modificació del Decret 284/1996 (DOGC núm. 3148, de 26 de maig).

⁶⁵ Concretament el Decret 27/1987, de 29 de gener i l'Ordre de 15 de juliol de 1987, així com el Decret 39/1988, d'11 de febrer que desplegaven la Llei 26/1985 de serveis socials de Catalunya.

Els quatre elements estel·lars que formen el sistema es defineixen de la següent forma⁶⁶:

- *Serveis socials*: tota activitat organitzada d'intervenció tècnica o professional
- *Establiment*: l'immoble amb el seu equipament dedicat als serveis socials
- *Prestacions econòmiques*: transferència individualitzada de diners
- *Activitats generals*: plans i programes de prevenció, atenció i promoció social

Tot i la manca de definició en la llei, al nostre entendre aquest quadre s'hauria de completar amb els *recursos humans*, que només són citats com a personal preparat, i les *entitats prestadores*: tota persona jurídica, de qualsevol classe o naturalesa, pública o privada, titular dels serveis o establiments socials.

La paraula clau de la definició, tanmateix, seria "*coordinat*". No n'hi ha prou que existeixin una sèrie d'instruments, unes rutines d'actuació, ni tan sols una funció social a exercir; caldria un plus que fes que les diferents parts s'interrelacionessin harmònicament en un tot, i que aquest tot adoptés una naturalesa diferent a la suma de les parts. Això és el que, teòricament, convertiria el conjunt en un sistema.

Pel que fa als *principis rectors* que els serveis socials propugnen des de la primera Llei de serveis socials (la 16/1985), caldria fer una doble distinció. D'una banda, hi ha uns principis que ja estableix la mateixa Constitució espanyola: *llibertat, igualtat i solidaritat*⁶⁷; i de l'altra, els principis específics dels serveis socials. Però entre els principis específics no es fa cap tipus de diferenciació, de forma que es relacionen en llistat únic proposicions de diferent naturalesa. Aquests són els nou principis tal com apareixen en el Decret legislatiu:

- *Responsabilitat pública* de promoure la prestació dels serveis mitjançant l'aportació de recursos financers, tècnics i humans.

⁶⁶ Totes les cites corresponen a un o altre text normatiu (a vegades són idèntiques en ambdós textos). S'eviten les referències d'articulat que no siguin imprescindibles per no carregar el text de notes.

⁶⁷ "Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític" (art. 1).

- *Simplificació, racionalització i eficàcia* en la utilització dels mitjans i recursos disponibles.
- *Reconeixement i promoció de la iniciativa social* o sense finalitat de lucre que gaudeix d'autonomia operativa, però la participació de la qual cal fomentar.
- *Globalitat* quant al fet que la prestació eviti el tracte parcialitzat i mobilitzi tots els recursos adequats disponibles.
- *Integració* en el medi mantenint els ciutadans en el seus ambients familiar i social o, si escau, reinserint-los en l'entorn comunitari.
- *Descentralització i desconcentració* en la prestació dels serveis, amb tendència a apropar-los als usuaris.
- *Participació democràtica* dels ciutadans i de les seves entitats representatives en la programació i el control de la gestió dels serveis.
- *Prevenició* orientada a la intervenció per superar les causes dels problemes socials i coordinació de la seva resolució.
- *Planificació* de la prestació dels serveis i *coordinació* de les actuacions de les administracions públiques entre si i amb la iniciativa privada, sempre amb l'objectiu d'atendre de manera ordenada i global les necessitats.

Cal fer dues constatacions sobre els principis. En primer lloc, com es pot observar, la relació barreja premisses i propòsits de diferent naturalesa, i mentre alguns tenen major consideració com a valors que el sistema vol mantenir o implantar (per exemple: la *responsabilitat pública* o el *reconeixement i promoció de la iniciativa social*), altres són purament opcions organitzatives d'intervenció i gestió (com la *simplificació, racionalització i eficàcia* o la *descentralització i desconcentració*). En segon lloc, sorprèn l'omissió d'alguns principis que consten en les legislacions d'altres comunitats autònomes espanyoles i que en la catalana no apareixen. Seria especialment el cas dels principis de "normalització" i "universalitat", que tindrien un alt valor simbòlic perquè orientarien els serveis socials cap a un reconeixement complet de la seva funció social i els equipararia amb els altres sistemes del benestar social més consolidats, com la sanitat i l'educació⁶⁸.

⁶⁸ Segurament no es tracta solament d'un problema d'indefinició constitucional com a dret, perquè també la salut consta en la Constitució entre els principis rectors de política social i, en canvi, la legislació ha universalitzat el dret, sinó més aviat sembla una ommissió intencionada i interessada en no assumir un compromís que, pel que fa als serveis socials, sempre resulta difícil de concretar.

Quant a l'objectiu del sistema de serveis socials, recorrem a la definició del Decret legislatiu 17/1994 que diu "...s'orienten a prevenir l'exclusió social i a promoure la prestació de suport personal, d'informació, d'atenció i d'ajut als ciutadans, especialment...". Aquest podria ser considerat l'objectiu general per a qualsevol activitat del sistema; cal ressaltar que en ell apareixen dos dels tres tipus tradicionals d'intervenció: la *prevenció* (abans) i la *promoció de la prestació* (mentre). Potser mancaria, per completar la seqüència, incloure la "reinserció" o "rehabilitació" que, d'altra banda, apareixen referides en alguna àrea d'actuació.

Pel que fa a l'operativitat de l'objectiu, només es cita que proporciona *suport personal, d'informació, d'atenció i d'ajut*, i sembla que els tres últims conceptes són qualificatius del "suport personal". Aquesta és una formulació bastant pobra del que ofereix el sistema, sobretot si es compara amb les que presenten altres comunitats autònomes en les seves respectives lleis. La majoria d'elles es guien, en bona part, per l'esquema operatiu que proporciona el Plan Concertado i que especifica quatre prestacions bàsiques dels serveis socials: la informació i orientació, l'ajut a la convivència personal que pot fer-se a domicili o en un allotjament alternatiu, la inserció i reinserció social i la promoció de la solidaritat social mitjançant la col·laboració amb la societat organitzada⁶⁹. Al nostre entendre, tampoc aquesta classificació del que han de fer els serveis socials no és prou completa; mancaria, per exemple, una referència més explícita a la intervenció comunitària, com a organitzador i mobilitzador de recursos formals i informals, etc.

La determinació dels destinataris dels serveis socials que fa la normativa catalana es mou en l'ambigüitat: d'una banda, afirma que són per a tots els ciutadans⁷⁰, però, de l'altra, fixa categories a partir de circumstàncies o de col·lectius genèrics⁷¹. A més, ni el Decret legislatiu ni cap normativa posterior no permeten establir clarament a quins

⁶⁹ Per a un major aprofundiment en les necessitats i prestacions que té en compte el Plan Concertado, veure Charroalde (1990), Garcia i Ramirez (1992), a més del fulletó editat pel Ministerio de Asuntos Sociales.

⁷⁰ S'afirma, per exemple, que "*els serveis socials s'adrecen amb caràcter general a tota la població...*".

⁷¹ Quan diu: "*...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 o sensorials, problemes familiars o marginació social, són creditors de l'esforç col·lectiu i solidari*".

serveis es té dret o quines condicions són les que permeten accedir a un servei⁷²; tot queda, per tant, a discreció dels influxos polítics de torn o de les disponibilitats del moment, la qual cosa determina, com es veurà, la identitat dels serveis socials. Quan es tracta dels destinataris gairebé sempre es recorre a l'enumeració de col·lectius que presenten determinades problemàtiques. És el que es denomina genèricament *àrees d'actuació*. Aquestes són les nou àrees que té en compte la legislació catalana, a les qual s'afegeix el que podria considerar-se l'objectiu específic de cada una:

- a) L'atenció i la promoció del benestar de la *família* i les unitats de convivència alternativa, amb l'objectiu de prevenir i de pal·liar, si escau, dèficits socials.
- b) L'atenció i la promoció del benestar de la *infància* i de *l'adolescència*, amb l'objectiu de contribuir al ple desenvolupament personal, especialment en els casos en què els entorns sociofamiliar i comunitari tinguin un alt risc social.
- c) L'atenció i la promoció del benestar de la *vellesa* per normalitzar i facilitar les condicions de vida que contribueixin a la conservació de la plenitud de les facultats físiques i psíquiques, i també facilitar la seva integració social.
- d) La promoció i l'atenció de les persones amb *disminucions* físiques, psíquiques o sensorials, i també la promoció de la seva integració social per aconseguir-ne el desenvolupament personal i la millora de la qualitat de vida.
- e) La prevenció de tota mena de *drogodependències*, en col·laboració amb els serveis sanitaris, i la reinserció social dels afectats.
- f) La promoció d'actuacions que permetin de prevenir i eliminar qualsevol *discriminació* per raons de *raça*, de *sex* o per qualsevol altra condició i circumstància personal o social.
- g) La prevenció i el tractament social de la delinqüència, l'atenció social a *presos* i la reinserció social d'*exreclusos*, sens perjudici dels serveis específics.
- h) L'ajut en situacions d'*emergència social*.
- i) La prevenció d'altres situacions de necessitat, l'atenció i l'ajut a les persones que per altres motivacions d'importància social ho necessitin i la lluita contra qualsevol mena de *marginació social*.

⁷² Per tant, no es va més enllà d'afirmacions com: "tota persona té dret d'accés als serveis d'atenció primària i als serveis especials, d'acord amb les condicions que siguin determinades per reglament".

De nou aparentment es fa un aiguabarreig de grups, situacions i problemàtiques. S'hi inclouen sectors generals de població com la *família*, la *infància* i *adolescència* o la *vellesa* que no han de tenir per força i permanentment necessitats que els faci acudir als serveis socials, almenys en major grau que als serveis sanitaris, per exemple; si es tracta de subratllar la vessant preventiva i comunitària, és a dir, no causada per cap problema concret, aleshores n'hi hauria prou de dir "tota la població". Però, en especificar-se altres grups que són *creditors de l'esforç col·lectiu i solidari* en virtut de les problemàtiques de *disminucions*, de *discriminació* o de *marginació* que pateixen, es produeix un efecte de contagi, de forma que es reforça i reproduïx l'estereotip de la marginació, i tots són etiquetats amb l'estigma de "serveis socials"⁷³.

Si el que es volia era especificar les situacions problemàtiques que poden ser objecte d'atenció (*drogoaddicció*, *delinqüència*, etc.), aleshores en manquen moltes i la llista es faria interminable, a més que constantment se n'afegirien de noves: violència domèstica, immigrants sense papers, malalts mentals per rehabilitar, etc. Amb tot això, el que succeeix és que, formalment (perquè en la pràctica sortosament es supera) es produeix una falsa classificació taxonòmica, que a l'últim s'imposa en certs estaments (polítics, administratius, imaginari social) i sobretot pot complicar l'organització dels mateixos serveis en compartiments estancs.

Una apreciació que es pot fer és que, segons es constata, no tots els sectors tenen la mateixa consideració. Hi ha una preponderància i una major dedicació a certs sectors que a d'altres i no sempre aquesta selecció sembla tenir a veure amb criteris de major necessitat, urgència o situació de risc. El que, aparentment, té més pes en l'apreciació dels sectors, a part de circumstàncies i conjuntures cícliques que puguin influir, és l'estimació de la utilitat política que se'n pugui derivar per als proveïdors de recursos. I paral·lelament, els sectors més marginats, sense avaladors ni força, són els que acostumen a quedar sempre més relegats (veure Lindblom, 1991).

⁷³ "Quan diuen: 'Aquesta és una família de serveis socials' jo els dic: 'Què vols dir amb això?' ... Jo també ho sóc. L'altre dia vaig haver d'anar-hi perquè volia informació d'on podia trobar una treballadora familiar que pogués tenir cura d'un nen malalt mental i vaig anar a serveis socials de Sarrià. Que sóc una família de serveis socials per això?" (extret de l'entrevista amb l'Empar).

II.2.3. L'estructura funcional i prestacional

"El sistema s'estructura funcionalment en serveis socials d'atenció primària i en serveis socials especialitzats...". Aquesta és la divisió clàssica de nivells d'atenció en serveis socials⁷⁴ que es defineixen així en el Decret legislatiu 17/1994:

- *Serveis d'atenció primària: "constitueixen el punt d'accés immediat al Sistema Català de Serveis Socials, el primer nivell d'aquest i el més proper a l'usuari i als àmbits familiar i social... es presten mitjançant equips multiprofessionals, l'àmbit d'actuació dels quals és l'àrea bàsica de serveis socials, zonificada segons la programació de cada administració competent..."*
- *Serveis socials especialitzats: "juntament amb els equipaments corresponents, constitueixen el nivell d'actuació específica dirigida al diagnòstic, la valoració, el tractament, el suport i la rehabilitació dels dèficits socials de les persones pertanyents a col·lectius o segments de la població caracteritzats per la singularitat de les seves necessitats. Aquests serveis actuen mitjançant professionals especialitzats i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb els altres recursos que siguin adequats".*

Però l'estructura funcional es completa amb una relació dels serveis mínims que formen un tot denominat *Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública* (per abreujar, a partir d'ara XBRP). És important diferenciar, com fa la normativa, entre el sistema de serveis socials i la XBRP. Aquesta segona *"integra els serveis socials de l'atenció primària i especialitzada... i és formada pels recursos propis de les diferents administracions, pels recursos privats concertats, amb l'acreditació prèvia, i pels recursos de la iniciativa social subvencionada, en les condicions i els requisits que siguin establerts per via reglamentària"*. Els vint i quatre serveis de la XBRP s'estructuren en una tipologia organitzada en tres nivells i quatre àrees, com mostra el següent gràfic:

⁷⁴ En les altres comunitats autònomes, aquests mateixos dos nivells tenen noms diferents; els primers serveis generals, comunitaris o de base, i els segons, específics o secundaris. A Catalunya també s'ha debatut la idoneïtat d'aquests termes perquè no semblen respondre a la realitat que defineixen (veure Saiz (1988)).

ESQUEMA DE L'ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA XARXA BÀSICA DE SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

	Família Infància	Persones grans	Persones disminuïdes	Drogodependents	Altres
Tercer nivell	Residència per a dones maltractades				
	Servei d'integració familiar		Residència per a disminuïts		
	Centre residencial d'acció educativa		Centres de dia d'atenció especialitzada		
	Centre d'acolliment infantil		Servei de valoració i orientació	Residència per a drogodependents	
Segon nivell			Habitatges amb serveis comuns		
			Servei de suport a la integració laboral		
		Centre residencial de cent oran	Centre ocupacional		
		Habitatges tutelats per a cent oran	Servei d'atenció precoç		
	Servei d'atenció a la infància i adolescència	Centre de dia per a la gent gran	Servei de transport adaptat	Centre de dia per a drogodependents	
Primer nivell	Centre obert per a infància i adolescència				Servei de menjador
	Servei d'ajuda a domicili				Servei resid. estada limita. (Alberg)
	Servei bàsic d'atenció social primària (Equip bàsic)				

Quadre adaptat del III Pla d'actuació social 1997-2001 de la Generalitat de Catalunya.

Algunes anotacions que es poden fer sobre l'estructura dels serveis són les següents:

- En parlar dels serveis d'atenció primària es confon el que és un nivell d'atenció, que conté sis serveis, amb el *servei bàsic d'atenció social primària* que, malgrat que és el més paradigmàtic, no té les mateixes funcions que els altres⁷⁵. S'està generant una confusió que ha esdevingut molt comuna entre els professionals en prendre la part (un servei concret) pel tot (el nivell d'atenció primària). S'atribueixen a l'atenció primària característiques (punt d'accés al sistema) que no són de tots els serveis sinó del servei bàsic.
- Independentment del que hem dit anteriorment, el model d'atenció primària com a porta d'entrada al sistema provoca una sobrecàrrega en aquests serveis, que a més acostumen a estar infradotats de personal en relació amb les exigències que això els suposa. Hi ha una exigència sobre aquests equips (en bona part burocràtica) que no es correspon amb els recursos de què disposen, la qual cosa provoca, a vegades, no sols una atenció menys aprofundida de la que caldria, sinó també una tendència a la ràpida derivació cap als serveis d'atenció especialitzada. Aquests últims, per la seva part, dupliquen molts cops les accions que ja han realitzat els equips bàsics amb els usuaris, i evidencien, així, una considerable manca de coordinació.
- Si comparem les funcions de l'atenció primària i de l'especialitzada es pot induir que es vol donar a aquesta segona una aparença de més categoria. Hi ha uns quants detalls que ho avalen: un llenguatge més tècnic i de més prestigi professional (*diagnòstic i valoració*), cosa que, sens dubte, també es fa en els serveis de l'atenció primària; realçament de les problemàtiques dels clients dient

⁷⁵ Així es pot veure en el Decret legislatiu 17/1994 que enumera les funcions d'aquests equips com si fossin de tot el nivell d'atenció primària quan diu: "*Aquests equips porten a terme funcions d'informació, orientació i assessorament, de treball social comunitari i de detecció i prevenció; formulen propostes de derivació als serveis socials d'atenció especialitzada: apliquen tractaments de suport a persones, famílies i grups i gestionen els serveis d'atenció domiciliària i els altres que siguin determinats per via reglamentària*". És el Decret 284/1996 el que posteriorment clarifica que les anteriors funcions són del servei bàsic i, a més de les anteriors, n'afegeix altres com la *recepció i anàlisi de les demandes relatives a necessitats i tramitació i seguiment de programes i prestacions*.

que l'atenció especialitzada realitza una *actuació específica dirigida... a col·lectius o segments de la població caracteritzats per la singularitat de les seves necessitats*, quan hi ha serveis d'atenció primària que tenen la mateixa característica. El mateix passa amb la necessitat de comptar amb estructures complexes (*els equipaments corresponents... i, segons els casos, amb recursos comunitaris, diürns o residencials, o amb els altres recursos que siguin adequats*), la qual cosa tampoc és exclusiva de tots els serveis especialitzats i, altrament, els d'atenció primària també necessiten aquestes estructures.

- La primària (referint-nos especialment al servei bàsic) és mitificada pel discurs normatiu que li atorga gairebé un caràcter omnipotent i, alhora, és definida pels professionals quasi sempre amb termes pejoratius⁷⁶. La primària comporta un nivell d'exigència que no és el que els professionals consideren li correspon⁷⁷; aquests han d'assumir en certa manera allò que, per les mancances dels serveis especialitzats, no poden derivar enlloc. Tot els correspon i reben derivacions de totes les primàries dels altres sistemes de benestar (educació, salut, justícia, etc.), però no acostumen a disposar, tret d'excepcions, del corresponent suport intern (administratiu o tècnic) i/o exterior (supervisió, formació permanent, etc.)⁷⁸.
- Els dos nivells (que sense cap explicació raonada es converteixen en tres en l'estructura de la XBRP) han d'estar coordinats com correspon a un sistema⁷⁹, però, com passa sovint, es remet bona part d'aquest mecanisme a una norma posterior (*reglament*) que no s'ha redactat encara ni se sap si finalment arribarà a fer-se⁸⁰. Cal fer notar la freqüència amb què, per aquest o altre tema, es recorre

⁷⁶ Expressions com "cul de sac", "erosionadora", "tapa forats", "crema moli", etc. s'escolten freqüentment.

⁷⁷ "Tot ha quedat per a la primària i no té on remetre les coses (...) una mica és el que passa, que el professional de primària o envia la gent a casa seva una altra vegada o es posa a fer el que no li toca, perquè com a professional es veu capacitat, però no és el que se li demana al lloc on està (extret de l'entrevista amb Alicia).

⁷⁸ "Allí no tenim ni mòdem, no tenim ni correu electrònic. Tenim un ordinador obsolet. (...) Nosaltres no hem tingut mai un referent de primària a l'ICASS. Ni aquí a la Delegació, ni a Barcelona. Mai" (entrevista amb Jaume).

⁷⁹ Diu el Decret legislatiu 17/1994: *la coordinació entre els serveis socials de l'atenció primària i els serveis socials especialitzats es porta a terme mitjançant la planificació i la programació de les diverses actuacions generals establertes en el Pla d'actuació social de Catalunya i la reglamentació concreta dels serveis establerts.*

⁸⁰ Aquesta reglamentació, que hauria d'haver estat feta des de fa molt temps, és el Reglament de l'Atenció Primària.

a derivar aspectes importants a la poca exercida via reglamentària⁸¹. Tampoc les escasses i disperses directrius sobre coordinació que figuren en el Pla d'actuació social (a partir d'ara PAS) no omplen el buit existent en una qüestió tant primordial per donar unitat al sistema.

- En el gràfic anterior observem tres nivells d'atenció. Però entre el segon nivell, el dels serveis especialitzats, i el tercer, els serveis especialitzats d'abast superior, no hi ha diferenciació clara de funcions sinó únicament d'adjudicació competencial. A més en realitat cal entendre que hi ha un quart nivell en el qual no s'especifica el nom dels serveis⁸².

En els quadres següents es procedeix a desenvolupar un xic els serveis de la tipologia; es donen unes breus característiques de cada un d'ells i es complementen, si és el cas, amb les modalitats que assenyala el Decret 284/1996⁸³.

⁸¹ El III PAS segueix reproduint un esquema en el qual apareixen tots els reglaments que es preveuen que necessita el sistema: el d'atenció primària figura al costat del dels altres sectors (pàg.164); cap d'ells, tret del d'infància, no s'ha confeccionat fins ara.

⁸² Així es veu en la disposició addicional sisena del Decret legislatiu 17/1994: "... els serveis de tractament i reinserció de la delinqüència infantil i juvenil i els serveis socials penitenciaris es consideren com a serveis d'existència necessària a la XBRP... Corresponen al departament competent en matèria de justícia, la prestació i la gestió d'aquests serveis...". Sembla lògic pensar que aquests serveis i altres (els socio-sanitaris, per exemple) no surten a la XBRP pel simple fet que no estan ubicats al Departament de Benestar Social.

⁸³ Per tal de disminuir-ne la complexitat, s'han agrupat tots els serveis especialitzats solament sota l'àrea en la qual s'inscriuen i sense fer la diferència segons el nivell en el qual se situen.

Serveis Socials d'atenció primària

<p>Servei bàsic d'atenció social primària</p>	<p>Conjunt organitzat d'accions professionals que porta a terme un equip tècnic format, com a mínim, per un treballador social i un educador social i que té com a destinataris totes les persones que viuen a l'àrea territorial assignada, els quals són atesos, de forma polivalent, en primera instància sigui quina sigui la seva demanda o la necessitat que els pugui detectar.</p>
<p>Servei d'atenció domiciliària</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servei d'ajuda domiciliària • Servei de telealarma i teleassistència 	<p>Conjunt organitzat d'accions que es realitzen en la llar de l'usuari. Aquest servei pot formar part del Servei bàsic o prestar-se de manera independent. Compta amb un professional específic: el/la treballador/a familiar.</p> <p>Modalitat d'atenció domiciliària permanent i a distància per a situacions d'urgència, realitzada mitjançant una tecnologia que permet que l'usuari es comuniqui amb una central.</p>
<p>Servei residencial d'estada limitada (albergs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • S. d'acolliment residencial d'urgència • S. de residència temporal per a persones adultes en situació de marginació 	<p>Servei d'acolliment que pot prestar-se en un establiment especial o en qualsevol altre recurs existent en la comunitat.</p> <p>Quan supleix temporalment la llar familiar en casos puntuals i d'urgència.</p> <p>Per a aquelles persones que no disposen de condicions sociofamiliars i d'atenció per romandre en el seu habitatge o que no disposen d'habitatge.</p>
<p>Servei de menjador</p>	<p>Proporciona àpats elaborats, de forma temporal, a persones amb greus necessitats socials i que necessiten ajuda per a la subsistència. Pot prestar-se en un establiment especial, a domicili o en qualsevol altre recurs existent en la comunitat.</p>
<p>Servei d'assessorament tècnic d'atenció primària</p>	<p>Proporciona suport i assessorament tècnic a les funcions dels diferents equips i professionals dels serveis d'atenció primària; també pot, eventualment, prestar atenció específica als usuaris. Els professionals seran, com a mínim, treballador social, psicòleg, pedagog o educador social i llicenciat en dret.</p>
<p>Servei de centres oberts per a infants i adolescents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centres oberts • Pretallers 	<p>Servei diürn, fora de l'horari escolar, que dona suport, estimula i potencia l'estructuració i el desenvolupament de la personalitat d'infants i adolescents fins a 18 anys, i prioritàriament dels qui estan en situació de risc social. El personal seran educadors socials i/o monitors de temps lliure i un director/coordinador.</p> <p>Servei diürn per a joves fins a 18 anys en situació de risc de fracàs escolar o en la formació professional, i dirigit a promoure'n el desenvolupament i la integració al treball i la comunitat. El personal seran mestres de taller, educadors socials i un director/coordinador.</p>

Serveis socials d'atenció especialitzada*Àrea d'actuació Atenció a la família, a la infància i a l'adolescència*

Serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència (EAIA)	Servei que presta un equip de professionals titulats en l'àmbit psicològic, social i pedagògic, als infants i adolescents amb alt risc social i les seves famílies, fent tasques d'estudi diagnòstic, orientació i seguiment en el mateix medi territorial.
Serveis de centres d'acolliment	Servei residencial d'estada limitada amb l'objecte de realitzar l'observació i el diagnòstic de la situació del menor i la seva família, quan és necessària la separació immediata d'aquell del seu nucli familiar, i proposar una mesura d'atenció. El personal directe està format per educadors socials, un equip tècnic amb titulats dels àmbits psicològic, pedagògic i social, més un responsable sanitari.
Serveis de centres residencials d'acció educativa (CRAE) <ul style="list-style-type: none"> • Centres residencials • Llars funcionals • Pisos assistits per a joves de 16 a 18 anys 	<p>Servei d'acolliment permanent per a menors en règim de guarda i tutela, mentre no poden retornar amb la seva família o es troba una família acollidora; el personal bàsic són educadors socials. Poden especialitzar-se en franges d'edat o centres verticals si acullen infants de diverses franges a causa de grups de germans o problemàtica.</p> <p>Servei consistent en l'acolliment d'un màxim de 8 infants o adolescents, llevat que siguin germans, en règim de guarda i tutela, i a càrrec d'una persona o família degudament validada i amb el suport d'un educador social.</p> <p>Habitatge (pis i/o comunitat) per a joves que han estat en CRAE i inicien el procés de desinternament per assolir la majoria d'edat amb capacitat suficient per integrar-se socialment; es procura que siguin autogestionats, però amb suport extern d'educador social i, si cal, psicològic i social.</p>
Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades	Servei residencial que supleix temporalment la llar familiar per a les dones que hagin sofert agressions i els seus fills menors. Han de tenir un responsable sanitari i el suport social i psicològic cobert. ⁸⁴
Serveis d'integració familiar	Serveis que presten els equips tècnics de l'Administració o d'entitats públiques o privades sense ànim de lucre, per integrar infants i/o adolescents, en règim de guarda i tutela, en la família o persona que els vulgui acollir; l'equip estarà format, com a mínim, per psicòleg o psicopedagog i treballador social.

⁸⁴ Per Decret 176/2000, de 15 de maig, es creen dues modalitats d'aquest servei: cases d'acolliment (les ja existents) i "pisos amb suport" (com a continuació del procés iniciat en les cases).

Àrea d'actuació Atenció a persones amb disminució

<p>Servei de suport a la integració laboral (SIL)</p>	<p>Servei de suport de caràcter intern o extern a un centre de treball, per adaptar les persones disminuïdes amb edat laboral a l'entorn cívic, en general, i de treball, en particular. L'equip ha de cobrir l'àmbit psicopedagògic i de treball social.</p>
<p>Serveis d'atenció precoç</p>	<p>Servei que incideix en els trastorns del desenvolupament infantil i les situacions de risc que puguin provocar-los, per a infants menors de 4 anys prorrogable fins a 6, i que ha de disposar de personal especialitzat que cobreixi les àrees bio-psico i social en nombre suficient.</p>
<p>Serveis de centres ocupacionals per a persones amb disminució</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servei de teràpia ocupacional • Servei ocupacional d'inserció 	<p>Servei diürn i rehabilitador adreçat a persones amb disminució en edat laboral que no s'hagin pogut integrar laboralment, per tal que puguin assolir, dins llurs possibilitats, la màxima integració social. L'equip cobreix l'àmbit psicopedagògic i de treball social i disposa de monitors ocupacionals.</p>
<p>Habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llars amb servei de suport • Llars residència 	<p>Servei que utilitza l'estructura del domicili habitual quan les circumstàncies ho fan aconsellable per atendre persones disminuïdes amb capacitat i autonomia suficient per organitzar les activitats de la vida diària (AVD), però que necessiten un suport i supervisió personal per a la seva efectiva realització.</p> <p>Servei d'acolliment residencial de caràcter temporal o permanent per a persones disminuïdes que necessiten una llar perquè és impossible o desaconsellable viure en la pròpia, i necessiten supervisió i/o ajuda en les AVD.</p>
<p>Serveis de transport adaptat</p>	<p>Servei complementari de suport a d'altres serveis especialitzats, per a persones disminuïdes usuàries d'aquests, consistent en el personal i el mitjà adaptat.</p>
<p>Serveis de valoració i orientació (EVO-CAD)</p>	<p>Servei per rebre orientació especialitzada sobre necessitats i característiques de les persones disminuïdes, al qual pot acudir tota la població, especialment les persones amb disminució i llurs familiars o representants (servei d'orientació). El servei de valoració es presta mitjançant els EVO que emeten dictàmens tecnicofacultatius per al reconeixement de la condició legal de persona amb disminució així com per a altres prestacions que els puguin correspondre: està format per metge, psicòleg i treballador social.</p>
<p>Serveis de centres de dia d'atenció especialitzada per a persones disminuïdes</p>	<p>Serveis d'acolliment diürn que presten atenció especialitzada a persones amb greus disminucions o grau alt d'afectació que necessiten atenció i suport per a les AVD i que no poden fer ús de cap altre servei del sistema educatiu. Han de disposar del personal tècnic i d'atenció directa suficient.</p>
<p>Serveis de centres residencials per a persones amb disminució</p>	<p>Servei d'acolliment, de caràcter temporal o permanent, substitutiu de la llar per a aquelles persones amb greus disminucions que necessiten atenció i suport per a les AVD i que per raons familiars, socials o de localització geogràfica no poden viure a casa seva. Ha de disposar del personal tècnic i d'atenció directa suficient, a més del necessari per a les tasques d'allotjament i mantenició.</p>

Àrea d'actuació Atenció a la gent gran

<p>Serveis de centres de dia per a gent gran</p>	<p>Servei d'acolliment diürn i d'assistència en les AVD per a persones grans amb dependència que completa l'atenció en l'entorn familiar; es pot prestar en un establiment específic o com un servei integrat en serveis assistencials generals o d'una residència. Ha de disposar d'un responsable i del personal suficient.</p>
<p>Serveis de centres residencials per a gent gran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servei de llar residència • Servei de residència assistida 	<p>Servei d'acolliment temporal o permanent per a persones grans amb un grau d'autonomia suficient per a les AVD, però que requereixin suport personal i organitzatiu; ha de disposar d'un responsable i del personal suficient per a les funcions d'allotjament i manutenció, i ha d'assegurar la presència durant les 24 hores.</p> <p>Servei d'acolliment temporal o permanent i d'assistència integral en les AVD per a persones grans amb dependència que necessiten constant atenció i que, per circumstàncies sociofamiliars, requereixen la substitució de la llar. Ha de disposar de personal tècnic i d'atenció directa suficient.</p>
<p>Habitatges tutelats per a gent gran</p>	<p>Establiment que es compon d'un conjunt d'habitatges, reduïts o complets, i en nombre variable per oferir acolliment a persones grans (així com el cònjuge o parella i disminuïts que en depenguin), mentre siguin autònomes i quan les circumstàncies no els permetin romandre en la seva pròpia llar. Disposarà, com a mínim, d'una conserge les 24 hores i/o servei de teleassistència nocturna, més un treballador social per a les admissió i seguiment en coordinació amb l'atenció primària.</p>

Àrea d'actuació Atenció a toxicòmans

<p>Serveis de centres de dia d'atenció a toxicòmans</p>	<p>Servei d'acolliment diürn per realitzar activitats d'inserció social complementàries als processos de tractament terapèutic per a persones amb dependència de l'alcohol o amb altres drogodependències, quan tenen dificultats per utilitzar els recursos normalitzats d'integració; el personal són educadors i professionals d'oficis, més un suport extern mèdic i psicològic.</p>
<p>Serveis residencials d'atenció a toxicòmans</p>	<p>Servei d'acolliment amb caràcter transitori per a persones amb dependència de l'alcohol o amb altres drogodependències, que, procurant un règim d'autogestió com a eina socialitzadora, persegueixen la seva integració social mentre estan en procés de rehabilitació, quan tenen necessitats residencials o mancances de suport social i familiar. Disposarà d'educadors socials, personal d'allotjament i un tècnic sanitari, a més de suport extern psicològic i social.</p>

A més dels 24 serveis que s'enumeren en la XBRP, el Decret 284/1996 cita altres possibles serveis del sistema que es poden prestar voluntàriament. Alguns d'ells són els següents:

<i>Serveis de suport</i>	<i>Altres serveis</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Serveis de tutela (per a persones incapacitades) • Serveis de suport social a la prestació sociosanitària (atenció social) • Serveis d'adopció internacional (de menors d'altres països) • Pisos assistits per a joves majors de 18 anys (especialment desinternats) • Altres serveis de suport social a l'atenció primària i especialitzada 	<ul style="list-style-type: none"> • Casals (centres d'esbarjo i convivència per a gent gran o altres col·lectius) • Servei de família d'acollida per a gent gran (amb persones sense parentiu) • Serveis de temps lliure per a persones amb disminució (serveis d'oci) • Altres

Els recursos de l'estructura funcional que concreta la XBRP també presenten alguns defectes que es poden sintetitzar així:

- Molts serveis de primària estan incomplets o infradotats de personal, i altres ni tan sols existeixen⁸⁵; per la complexitat dels assumptes tractats, es troba a faltar certa especialització dins la primària.
- Mala utilització dels recursos esmerçats en serveis especialitzats, sobretot quan aquests fan funcions que podria fer l'atenció primària si estigués ben dotada⁸⁶; aquesta és una crítica que revela situacions de competència més profundes.
- No es pot passar per alt que la manca de places per atendre les necessitats és evident en molts serveis de la xarxa; en altres casos el que es dona és una dispersió, una hiperespecialització, un col·lapse burocràtic, unes duplicitats, etc.⁸⁷

⁸⁵ Per exemple: "Equips d'assessorament tècnic a l'atenció primària bàsica i obligatoris: encara no en conec cap en tot Catalunya" (extret de l'entrevista amb Enric).

⁸⁶ "S'estant gastant cinc milions de ptes. per usuari-any en un nano al centre d'acollida; nosaltres l'any passat els dèiem: 'dóna'm quatre milions de ptes., pago una psicòloga, faré contenció en el nucli familiar, donaré assistència al nucli i te n'estalviaré vint-i-cinc de milions'. Perquè jo evitaré amb aquests quatre l'internament de cinc nanos. No han contestat" (extret de l'entrevista amb Jaume).

⁸⁷ "Tenim moltes coses. tenim molts recursos, però jo penso que molt dispersos, molt diversificats, molt enredats i amb molta burocràcia, moltíssima burocràcia" (extret de l'entrevista amb Blanca).

- En conclusió, el problema és doble: l'un de model i l'altre de provisió. El legislador fou molt ambiciós en la construcció del sistema, però no tan prudent com hauria calgut per assegurar que, en un breu termini, es pogués implementar com estava previst⁸⁸. Tanmateix, hi ha aspectes del model que "grinyolen", alguns dels quals ja han hagut de ser modificats en els primers anys d'aplicació⁸⁹.
- Per acabar, es produeix una duplicitat dels serveis residencials d'atenció a la gent gran amb els que es presten des del sistema de sanitat mitjançant la xarxa sociosanitària; si bé Catalunya és de les poques comunitats que té un cert model de coordinació entre aquests dos àmbits, també és cert que requeriria una revisió a fons per tal de no duplicar els serveis afins de les xarxes.

II.2.4. L'estructura territorial i competencial

Es dona per conegut que la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa d'un nivell administratiu més, la comarca, constituïda com una administració local amb la seva pròpia personalitat jurídica i plena autonomia⁹⁰. Aquest fet és determinant per entendre la divisió competencial entre les administracions. Però, a més, a Catalunya sembla que s'ha consolidat la tradició que cada sistema o departament de l'Administració de la Generalitat que hagi d'emprendre actuacions sectoritzades en el conjunt del territori creï la seva pròpia estructura territorial, al marge de les altres i no sempre coincident ni amb els límits generals de la divisió territorial ni amb els de cap altre sistema⁹¹. Això ha estat criticat repetidament, però, malgrat alguns acords puntuals, segueix subsistint amb caràcter general.

⁸⁸ "Es tractava d'enumerar uns pocs equipaments garantits, (...) però no eren els 24 serveis, érem menys, perquè la idea era de 'comencem per allò bàsic, allò mínim i obligatori i garantim que tot això existeix'. Però finalment inclouen gairebé la totalitat dels equipaments en la xarxa. D'aquesta manera, si estirem més el braç que la màniga i no posem els pressupostos al costat, és difícil construir res" (extret de l'entrevista amb Enric).

⁸⁹ Per exemple, les modalitats de centres ocupacionals o el més recent de residències per a dones maltractades.

⁹⁰ Segons Llei 6/1987, de l'organització comarcal de Catalunya.

⁹¹ Veure Dalmau (1994), i "La nueva batalla por el territorio" a *El País* de 4 de febrer de 2001.

"El Sistema Català de Serveis Socials s'estructura territorialment en àrees bàsiques, sectors comarcals, sectors regionals de serveis socials i àmbit territorial de Catalunya; a cada un d'aquests sectors s'adscriu un nivell d'atenció..." Així resa el Decret legislatiu 17/1994 quan dona la pauta general de la implantació territorial dels serveis. La mateixa norma defineix així cada un dels sectors citats:

- Àrea bàsica de serveis socials: *"és la unitat territorial elemental de prestació de serveis que forma part de la XBRP... cada àrea bàsica és formada per un municipi de més de vint mil habitants o pel conjunt de municipis fins a vint mil habitants que s'integren en una comarca..."*. Així i tot, es complementa dient que *"els ajuntaments fins a vint mil habitants que tinguin capacitat per prestar serveis socials d'atenció primària poden constituir una àrea bàsica o prestar els serveis singulars d'aquest nivell que l'ajuntament vulgui promoure"*⁹².
- Sector comarcal de serveis socials: *"el conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca formen el sector comarcal de serveis socials"*.
- Sector regional de serveis socials: *"...és format pel conjunt de sectors comarcals de serveis socials integrats en una demarcació territorial. A aquests efectes, Catalunya es divideix en els sectors regionals que siguin determinats per via reglamentària"*⁹³.
- Àmbit territorial de Catalunya: *"el conjunt de sectors regionals de serveis socials de Catalunya... forma la demarcació territorial d'abast superior corresponent a l'àmbit territorial de Catalunya"*.

S'adjudiquen a cada un d'aquest sectors unes funcions per desenvolupar en el territori, que es poden consultar resumides en el quadre de la plana següent.

⁹² Això, igual que en un altre article que afirma el mateix per al conjunt de les administracions, es coneix com a "clàusula d'apoderament".

⁹³ Un any després de promulgar-se el Decret legislatiu 17/1999, apareix el Decret 283/1995, de 14 de setembre, pel qual es determinen i s'organitzen els sectors regionals de serveis socials; a partir del que dicta el Pla territorial general de Catalunya, queden establerts sis sectors regionals anomenats: metropolità, de les comarques de Girona, del Camp de Tarragona, de les Terres de l'Ebre, de Ponent i de les comarques centrals.

L'orientació del disseny d'aquesta estructura sembla que va ser buscar les porcions de territori més adients per prestar els serveis que corresponen a cada nivell, segons necessitat de proximitat o radi d'acció assolible, etc., però amb l'actual morfologia, l'extensió territorial per si sola es converteix en un criteri equívoc.

Pel que fa a la distribució de competències entre les administracions, el Decret legislatiu 17/1994 planteja un model que sembla voler adjudicar responsabilitats a partir de la capacitat de gestió que se suposa que té cada administració, i es pren com a criteri el nombre d'habitants del seu territori. Però de nou sorgeix el problema anterior; i és que, atesa l'heterogeneïtat del territori de Catalunya, pel que fa a la distribució territorial i, sobretot, a la quantitat i disparitat de les seves administracions locals respectives, prendre un únic criteri igual per a cada tipus d'administració crea incoherències difícils d'entendre.

D'una forma simplificada podem veure la interacció entre l'estructura funcional (serveis), l'estructura territorial (sectors) i les competències de les administracions en el quadre que següent, i de forma més completa en el de la plana següent:

<i>Nivell d'atenció</i>	<i>Sector territorial on es presta</i>	<i>Administració competent</i>
1r nivell atenció primària	Àrea bàsica unimunicipal	Ajuntament > 20.000 hab.
	Àrea bàsica plurimunicipal	Consell Comarcal
2n nivell serveis especialitzats	Sector comarcal	Comarques > 50.000 hab. Consell Comarcal
		Comarques < 50.000 hab. Departament de la Generalitat
3r nivell serv.especialitzats d'abast superior	Sector regional	Departament de la Generalitat
4t nivell	Àmbit territorial de Catalunya	Departament de la Generalitat

ESTRUCTURA FUNCIONAL		ESTRUCTURA TERRITORIAL		ESTRUCTURA COMPETENCIAL	
NIVELL	SERVEIS	ÀMBIT	FUNCIONS	ADCIÓ.	COMPETÈNCIES
PRIMER NIVELL. SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Servei bàsic d'atenció social primària ◆ Servei d'atenció domiciliària ◆ Serveis residencials d'estada limitada ◆ Servei de menjador ◆ Servei d'assessorament tècnic d'atenció social primària ◆ Servei de centres oberts per a infants i adolescents 	ÀREA BÀSICA <ul style="list-style-type: none"> • Municipi > 20.000 habitants • Conjunt de municipis de < 20.000 hab. d'una comarca⁹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Programar, zonificar i ubicar els SSAP • Prestar i gestionar els SSAP • Coordinar la prestació dels SS de 1r nivell amb els d'iniciativa privada • Proporcionar suport informatiu a la Generalitat. 	AJUNTAMENTS	<ul style="list-style-type: none"> • > 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 d'apoderament • Les que rebin per delegació, en coordinació amb l'Administració comarcal
					SECTOR COMARCAL Conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca
SECTOR REGIONAL Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura dels SSE de 2n nivell no coberts pel sector comarcal • Les pròpies dels SSE de 3r nivell (programar, prestar i gestionar la valoració, diagnòstic, tractament i suport corresponent) 	> 50.000 h.: programar els SSE de 2n nivell > 50.000 h.: prestar i gestionar els SSE de 2n nivell	y <u>Departaments competents en SS (Benestar Social i Justícia)</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura dels SSE de 2n nivell no coberts pels sectors comarcals (els de població < 50.000 habitants)⁹⁵ • Funcions dels sectors regionals: SSE de 3r nivell • Prestar els SS que abastin tot el territori de Catalunya • Prestar els SS d'existència necessària, no assignats a altres administracions territorials • Fomentar la iniciativa social en matèria de serveis socials 		
				ÀMBIT DE CATALUNYA Conjunt de sectors regionals (VI) de Catalunya	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya • Prestar i gestionar els SS d'existència necessària i no assignats a altres àmbits territorials • Gestionar les prestacions econòmiques
ÀMBIT DE CATALUNYA Conjunt de sectors regionals (VI) de Catalunya	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar els serveis socials que abastin tot el territori de Catalunya • Prestar i gestionar els SS d'existència necessària i no assignats a altres àmbits territorials • Gestionar les prestacions econòmiques 	y <u>Govern de la Generalitat</u> <ul style="list-style-type: none"> • Política general de SS: mapa i PAS • Ordenació dels SS • Coordinació d'accions i programes, avaluació, inspecció i control • Estudis i investigacions de SS • Mantenir relacions amb entitats foranes • Col·laborar en la formació personal 			
			TERCER NIVELL SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA D'ABAST SUPERIOR	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Servei de centres d'acolliment infants ◆ Servei de centres residencials d'acció educativa ◆ Serveis d'integració familiar ◆ Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades ◆ Serveis de valoració i orientació ◆ Servei de centres de dia d'atenció especialitzada ◆ Servei de centres residencials per dis. ◆ Serveis residencials per a toxicòmans 	SECTOR REGIONAL Conjunt de sectors comarcals integrats en una demarcació territorial
SEGON NIVELL SERVEIS SOCIALS D'ATENCIÓ ESPECIALITZADA	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Servei d'atenció a la infància adolescència ◆ Servei de suport a la integració laboral ◆ Servei d'atenció precoç ◆ Servei de centres ocupacionals ◆ Habitatges amb serveis comuns ◆ Servei de transport adaptat ◆ Servei de centres de dia per a gent gran ◆ Servei de centres residencials per a gent gran ◆ Habitatges tutelats ◆ Servei de centres de dia per toxicòmans 	SECTOR COMARCAL Conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca	<ul style="list-style-type: none"> • Programar els SSE de 2n nivell d'acord amb la planificació de la Generalitat; determinar l'ubicació i l'abast territorial • Prestar i gestionar els SSE de 2n nivell • Coordinar els SSE de 2n nivell amb els SSAP de l'AB • Coordinar els SSE de 2n nivell amb els del mateix nivell de la iniciativa privada 	ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA	y <u>Departaments competents en SS (Benestar Social i Justícia)</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura dels SSE de 2n nivell no coberts pels sectors comarcals (els de població < 50.000 habitants)⁹⁵ • Funcions dels sectors regionals: SSE de 3r nivell • Prestar els SS que abastin tot el territori de Catalunya • Prestar els SS d'existència necessària, no assignats a altres administracions territorials • Fomentar la iniciativa social en matèria de serveis socials

⁹⁴ Els municipis de <20.000 habitants que tinguin capacitat (econòmica i de gestió) per prestar SSAP poden constituir una àrea bàsica o prestar els serveis singulars d'aquest nivell. Ho comunicaran a efectes de coordinació al Consell Comarcal.

⁹⁵ Es refereix a les funcions de programar, prestar i gestionar els SSE de 2n nivell dels consells comarcals que no hagin assumit aquestes funcions.

Els comentaris i crítiques a què ha donat lloc la present estructura poden resumir-se en aquests punts:

- Primerament i principal, la multiplicitat de nivells administratius és un inconvenient per a la gestió dels serveis socials⁹⁶, especialment si es comparen amb els altres sistemes que presten serveis als ciutadans en els quals es dona una major concentració de les competències.
- No s'ha aconseguit, malgrat tot, una veritable descentralització⁹⁷, la necessària proximitat com a criteri bàsic per a la programació i la intervenció en serveis socials, mentre que es critica l'intent de voler homogeneïtzar un territori desigual⁹⁸.
- Enllaçant amb aquest darrer comentari es planteja si els municipis, especialment els grans, han estat realment dotats de les competències que es requereixen per aconseguir resultats reeixits⁹⁹, quan molts d'ells tenen capacitats molt superiors.
- Es constata que hi ha un cert desequilibri entre els serveis que presten els ajuntaments, així com el comportament més aviat restrictiu o de mínims d'alguns, alhora que en d'altres hi ha iniciatives més agosarades¹⁰⁰.

⁹⁶ "Aquí és un embolic perquè gestiona l'Ajuntament, gestiona el Consell Comarcal, la Diputació, el Govern Autònom, és clar...en fi, és una complicació per al ciutadà i per a qui... on has d'anar a demanar ajuda?" (extret de l'entrevista amb Montse).

⁹⁷ "caldría tendir més cap a un principi de subsidiarietat i que tinguessin més poder les administracions més properes als ciutadans que són els ajuntaments i també les entitats d'iniciativa social sense afany de lucre".(extret de l'entrevista amb Pasqual).

⁹⁸ "Com més t'allunyes i més vols homogeneïtzar un territori ampli, més t'equivoques. No pots dissenyar polítiques úniques per a coses diverses i polítiques diferenciades i molt distanciades d'allò que pretens actuar" (extret de l'entrevista amb Carlota).

⁹⁹ "Estic convençuda que no es pot passar a una administració que només detecti problemes i que no pugui donar ella mateixa solucions en el seu àmbit territorial" (extret de l'entrevista amb Consol).

¹⁰⁰ "Sembla ser que molts entenen que l'atenció primària és únicament informació, orientació i derivació.(...) Però hi ha l'ajuntament que té la sensibilitat de crear coses que manquen d'una orientació en el context de Catalunya, i el que no té aquesta predisposició no fa absolutament res, si no li donen. I el 'entre tots ho farem tot' es veu que no és sortida per construir res de coherent" (extret de l'entrevista amb Enric).

- Els consells comarcals són organitzacions molt desiguals segons el seu àmbit, però s'atorguen algunes funcions generals a totes igual, la qual cosa fa que sigui molt difícil que les menys desenvolupades les puguin acomplir¹⁰¹.
- El desequilibri territorial de Catalunya es posa de manifest amb la feblesa del nivell comarcal que, de retruc, dificulta la ubicació dels serveis. Això es constata amb els traspassos que depenen totalment del finançament¹⁰².
- Sobre les diputacions, que són una administració que ni tan sols apareix en la normativa, s'assenyala que el buidat de continguts que han sofert la majoria¹⁰³ ha comportat uns dèficits que no han cobert ni la Generalitat ni els consells¹⁰⁴.
- A més, el traspàs de les diputacions que han deixat de prestar serveis socials s'ha fet, majoritàriament, en el sentit centralitzador i no a l'inrevés¹⁰⁵; només la de Barcelona juga un paper polític de suport municipal¹⁰⁶.

El Decret legislatiu 17/1994 estipula unes línies de coordinació i cooperació entre les administracions públiques¹⁰⁷. La coordinació s'ha de fer no sota un règim de submissió o claudicació a l'administració més potent, sinó amb respecte a

¹⁰¹ “Per què pretendre que una comarca petita tingui tota una xarxa d'equipament, que és impossible que pugui assumir i sostenir, i ni la necessita?” (extret de l'entrevista amb Enric).

¹⁰² “Tenim un territori bastant desequilibrat. (...) Passar a nivell comarcal les residències d'avis assistits si les comarques no tenen assegurats uns mitjans de finançament i uns recursos, tampoc hi veig la finalitat” (Consol).

¹⁰³ Actualment, excepte la Diputació de Barcelona, cap altra de les diputacions catalanes no manté serveis socials, ni tan sols de suport als municipis que són els serveis que els permet la Llei 8/1987 municipal i de règim local de Catalunya (art. 88.2).

¹⁰⁴ “La supressió de les competències de les diputacions per mi ha estat nefasta, perquè no hi ha hagut una alternativa suficient. No podem substituir quatre diputacions, quatre territoris, per quaranta comarques que són organitzacions territorials massa petites unes, o massa grans unes altres, per atendre les necessitats socials” (Enric).

¹⁰⁵ “Les competències de les diputacions no haurien de tirar cap dalt sinó cap baix, als consells comarcals i als ajuntaments. (...) es va dir de passar-ho cap dalt i des d'allí se'ls tornarà quan estiguin estructurats. En algunes coses s'ha fet i en altres no, i no sé si s'acabaran fent” (Consol).

¹⁰⁶ “...tal com està la relació de poders, si fas desaparèixer les diputacions, qui donarà suport als ajuntaments?” (Montse).

¹⁰⁷ “L'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya han d'exercir les competències... ajustant les seves relacions interadministratives als deures d'informació mútua, cooperació, col·laboració i respecte als àmbits competencials de les altres administracions” (art. 29.2).

l'autonomia dels ens locals i als principis dels serveis socials, entre els quals consta el de descentralització i el de participació¹⁰⁸. L'autonomia dels ens locals només està condicionada, com és lògic, per la planificació i la normativa de la Generalitat¹⁰⁹.

En el Decret 284/1996 la Generalitat regula el funcionament de dos mecanismes que són de la seva responsabilitat i que serveixen per establir el control de totes les entitats públiques o privades que prestin serveis socials:

- *L'autorització. És necessària per "efectuar les seves activitats,... per modificar la seva estructura funcional o la capacitat assistencial, per al trasllat d'ubicació, per al canvi de titularitat i per al cessament temporal o definitiu de funcionament"*¹¹⁰.
- *El registre d'entitats, serveis i establiments socials. Aquest "té per objecte donar publicitat... dels recursos existents... és un instrument de planificació, ordenació i ajut a la gestió dels serveis socials, per a la coordinació interadministrativa..."*¹¹¹.

II.2.5. La participació del sector privat

La iniciativa privada té un paper destacat en el sistema de serveis socials des de la primera llei de 1985. És, per tant, un sistema en el qual es conjuga el principi de "responsabilitat pública" amb una *gestió mixta*, tant pública com privada. També s'ha vist que la Generalitat ha inclòs en la regulació del sistema el principi de "reconeixement i promoció de la iniciativa social"; amb això ha aconseguit la seva implicació i fer d'això un estandard del propi model en moltes ocasions.

¹⁰⁸ "...han de respectar l'autonomia dels ens locals per a la gestió de les competències pròpies i s'han de regir pels principis operatius del Sistema..." (art. 29.1).

¹⁰⁹ "...amb subjecció als plans d'actuació social i a la resta de normativa relativa als serveis socials (...) han de subjectar el règim d'ingrés i el funcionament dels centres que gestionen a la normativa de la Generalitat" (art. 29.3).

¹¹⁰ (art. 14.1) En els articles que segueixen es regula el procediment tant per a entitats públiques com privades.

¹¹¹ (art 26) En els següents articles s'estableix l'estructura registral i les dades que han d'aportar les entitats.

Les institucions privades que poden participar en la prestació de serveis socials a Catalunya es classifiquen en dos tipus: “es consideren d’iniciativa social en aquells casos en què no tenen motivació lucrativa; altrament, es consideren d’iniciativa mercantil”¹¹². Tot i la diferència anterior, s’estableix que totes les institucions privades que rebin finançament públic hauran de garantir la democràcia interna en la composició i el funcionament dels seus òrgans de govern, i que tots els centres privats dedicats a la prestació de serveis socials hauran de complir les condicions mínimes que s’estableixin per reglament¹¹³. Per aconseguir l’autorització, els serveis i establiments de titularitat privada requereixen “llicència municipal per a l’inici de l’activitat i inscripció en el Registre d’entitats, serveis i establiments socials”.

Més enllà de la diferenciació nominal entre les entitats d’iniciativa privada, cal veure quines característiques s’atribueixen a cadascuna d’elles i fins a quin punt els comportaments divergeixen. El que fa la legislació és regular exclusivament la iniciativa social, amb la qual cosa s’entén, per omissió, que la que queda fora d’aquesta és mercantil. La qualificació d’una entitat com d’iniciativa social exigeix que reuneixi els requisits següents¹¹⁴:

- a) Ser persona jurídica o persona física titular d’una organització¹¹⁵.
- b) No tenir finalitat lucrativa i destinar els beneficis obtinguts a la realització d’activitats pròpies dels serveis socials.
- c) Que els membres dels òrgans de govern siguin càrrecs gratuïts.
- d) Dedicar-se a la prestació de serveis socials en les àrees d’actuació previstes.

Dels requisits anteriors cal destacar com el més important el que obliga a reinvertir els possibles guanys. No diu que les entitats no puguin cobrar pels seus serveis i tenir personal remunerat, ni tan sols que no es puguin tenir beneficis com a resultat d’una bona gestió, però cal suposar que no s’han de buscar i, sobretot, que no han

¹¹² Posteriorment el Decret 284/1996 precisa que “cap entitat no podrà emprar aquestes denominacions totalment o parcialment de forma que s’indueixi confusió quant a la seva naturalesa jurídica” (art. 22.1).

¹¹³ Decret legislatiu 17/1994, art. 28.1 i 28.2.

¹¹⁴ Decret 284/1996 (art. 22.2).

¹¹⁵ En la modificació que fa el Decret 176/2000, de 15 de maig, es corregeix aquest requisit deixant-lo solament amb “persona jurídica”.

de passar a enriquir el titular o repartir-se entre els socis. L'escletxa que hi pot haver, però, és que, encara que els òrgans de govern siguin càrrecs gratuïts, s'amaguin els beneficis en conceptes com els sous o les gratificacions als directius que són alhora treballadors de l'empresa¹¹⁶.

Les entitats d'iniciativa social poden gestionar serveis socials especialitzats i també projectes concrets corresponents als serveis socials d'atenció primària¹¹⁷. És important recordar que la XBRP no sols compta amb els recursos de les administracions, sinó també amb "*els recursos privats concertats i els recursos de la iniciativa social subvencionada...*"¹¹⁸. Les condicions necessàries perquè els recursos de la iniciativa social s'integrin a la XBRP són aquestes cinc:

- a) Sol·licitar la integració i adjuntar l'oferta de l'entitat amb la concreció dels recursos que pretén integrar a la XBRP.
- b) Que tant l'entitat titular com el servei o establiment estiguin inscrits al Registre d'entitats, serveis i establiments socials.
- c) Que els recursos a integrar corresponguin a serveis inclosos en la XBRP.
- d) Justificar la viabilitat financera de l'entitat mitjançant balanç, compte d'explotació i memòria dels dos últims exercicis, degudament auditats.
- e) Que els serveis a integrar s'adaptin a les previsions del Pla d'actuació social.

Per contra, les conseqüències (positives o negatives segons es miri) de la integració de les entitats privades a la XBRP són les següents:

- a) Prioritat en la continuïtat del finançament públic, mentre es mantingui la integració.
- b) Obligació de subjectar-se al règim d'accés per als usuaris previst per als serveis públics de la mateixa tipologia, d'acord amb l'abast de la integració.

¹¹⁶ "S'estan donant casos d'entitats d'iniciativa social, acreditades com a tals, que un director d'un centre té un sou superior a un director general de l'Administració de la Generalitat. (...) en aquest sentit, sembla que no és això el que es volia. De manera que les subvencions públiques, de diner públic, de les contribucions dels ciutadans, acaben per satisfer en ocasions salaris molt elevats" (extret de l'entrevista amb Enric).

¹¹⁷ Decret legislatiu 17/1994 (art.28.4).

¹¹⁸ Decret legislatiu 17/1994 (art. 29.1). Cal entendre, doncs, que els recursos concertats poden ser tant de la iniciativa social com mercantil, mentre que els subvencionats només són d'iniciativa social.

- c) Obligació d'aplicar als usuaris els preus públics establerts per als serveis socials públics¹¹⁹.
- d) Les altres que es puguin determinar.

Però no tots els recursos de la iniciativa social subvencionada estan a la XBRP, com deixa entendre el Decret quan diu que "*Tota persona té dret, en condicions d'igualtat, a l'accés als serveis de la XBRP, ja siguin d'atenció primària o bé serveis especialitzats, així com als serveis socials que no formen part d'aquesta però que són finançats amb recursos públics, sempre que es compleixin les condicions...*". Hi ha un cert desencís de les entitats privades respecte a la conveniència d'incloure's a la XBRP, perquè les constriccions que suposa no es veuen compensades per un finançament adient als serveis que s'exigeixen¹²⁰.

El sistema de serveis socials té el propòsit de fomentar la col·laboració amb les entitats d'iniciativa privada¹²¹. Aquesta obligació de foment ateny a qualsevol administració pública i es limita, en principi, a les entitats sense afany de lucre. En canvi, no és tan segur que el diner públic només serveixi per finançar les activitats de la iniciativa social. Per col·laborar amb la iniciativa privada, cada administració utilitza aquells mecanismes que més li convenen en cada cas d'entre els que li permet la legalitat vigent. La Generalitat¹²² fixa els seus, tant pel que fa a la coordinació interadministrativa¹²³ com pel que fa a la col·laboració amb la iniciativa privada¹²⁴. Cal advertir d'entrada que les fórmules que es relacionen tenen sobretot una

¹¹⁹ S'entén que són els que marca la Generalitat.

¹²⁰ "...a mi em donen dos milions a l'any i haig d'agafar el que em vingui?... au vinga, home... Miri escolti, a mi no m'interessa per quatre 'xavos' que em dona formar part de la xarxa...!: ser de la xarxa vol dir que has d'atendre la gent que t'enviïn, no? Una xarxa vol dir posar diners sobre la taula, si no, no pots crear una xarxa... i no els tenen els diners o no els hi volen posar... i a la gent no li pot arribar a interessar" (extret de Manel).

¹²¹ "Les administracions públiques han de promoure i impulsar les entitats d'iniciativa social, les quals poden rebre finançament públic i han de subjectar la seva activitat en el camp dels serveis socials a les determinacions del Pla d'actuació social i al contingut dels convenis formalitzats" (Decret legislatiu 17/1994, art. 32.1).

¹²² Per mitjà de l'ICASS en tots els sectors menys en el d'infància que ho fa la Direcció General d'Atenció a la Infància (ara d'Atenció al Menor) de la Conselleria de Justícia.

¹²³ Aquesta coordinació és regulada en l'article 34 del Decret 284/1995.

¹²⁴ Aquesta és regulada en els articles 35 i 36 del Decret 284/1995.

incidència econòmica o, si més no, el finançament és l'element central que destaca en la transacció.

Seguidament tractem aquestes formes de cooperació pública i privada en un quadre de forma conjunta, atès que comparteixen alguns mecanismes tot i que altres són exclusius per a cada cas.

- *Convenis de col·laboració* (tant amb ens públics com amb entitats privades)
Són acords o pactes entre dues o més parts, en què cada una es compromet a alguna cosa. Normalment, en serveis socials, els convenis impliquen que la part de la Generalitat es compromet a aportar una part del finançament¹²⁵.
- *Consortis* per a la gestió de les actuacions previstes en els convenis (ens públics)
És una forma d'associació entre entitats que, sense perdre la seva autonomia, s'uneixen temporalment per cooperar a gestionar conjuntament un servei o establiment social.
- *Comanda de gestió* (entre administracions públiques)
És l'encàrrec o concessió per explotar un servei públic, amb la característica que l'explotació va plenament a càrrec de l'entitat que rep la concessió.
- *Contractació de gestió* de serveis públics (amb entitats privades)
És treure a concurs públic la prestació d'uns serveis de titularitat pública a canvi d'un import econòmic pactat o ofertat a la baixa per les entitats concursants¹²⁶. Una modalitat de contractació és la fórmula del "concert" que es veurà a part.
- *Delegació o assignació de competències* de titularitat de la Generalitat (públics)
És un acte administratiu de comú acord per mitjà del qual les atribucions i responsabilitats d'un ens i els mitjans necessaris per portar-les a terme són

¹²⁵ Tot i que en el Decret legislatiu 17/1994 s'afirma que "*Sens perjudici dels mecanismes de coordinació... i dels criteris de finançament... l'Administració de la Generalitat, els consells comarcals i els ajuntaments establiran convenis de cooperació, per tal d'estendre de manera progressiva la cobertura territorial de la XBRP*" (art. 30).

¹²⁶ Els contractes es faran "*en les modalitats previstes a l'ordenament de contractes de les administracions públiques*".

transferides a un altre subjecte que les assumeix sota l'obligació de retre comptes al titular competent.

- *Subvencions*, que podran ser vinculades a les condicions establertes en un conveni (tant amb administracions com amb entitats privades)

Són les transferències de fons econòmics que es concedeixen a un particular o a una entitat com a mesura per fomentar la seva actuació, amb l'únic compromís de justificar que la despesa s'ha invertit en allò que ha ocasionat la subvenció. En el cas que estiguin vinculades a un conveni, aquest establirà les clàusules de la col·laboració que determini condicions especials de les funcions dels destinataris o de l'aplicació de la subvenció.

Els programes subvencionables pels departaments competents, seguint les pautes del Pla d'actuació social i amb l'abast, les prioritats i el condicionament que s'estableixin amb caràcter anual i en aplicació dels pressupostos assignats són els següents:

- Programa d'inversions per a l'adquisició, la construcció, l'equipament i la reforma d'establiments de serveis socials
- Programa de manteniment de serveis i establiments que prestin serveis socials
- Programa de manteniment d'activitats d'entitats de serveis socials

Tot i que el Decret 284/1996 només cita aquests instruments en l'apartat corresponent, cal considerar l'existència d'un quart que és la *cessió d'equipaments* a les entitats privades i que ja ve referit en el Decret legislatiu 17/1994¹²⁷ i es regula posteriorment en el Decret 284/1996¹²⁸.

¹²⁷ Article 32.5: "Les administracions públiques poden cedir a les entitats d'iniciativa social aquells equipaments que considerin oportuns per complir els serveis socials establerts...".

¹²⁸ Decret 284/1996 (Art. 46.2) En ell es diu que, si abans de sis mesos no són utilitzats els equipaments per als fins previstos, o se'n vol canviar la destinació, hauran de ser retornats a l'administració corresponent. S'afegeix que la cessió es considerarà feta per un termini de quatre anys, màxim vuit si s'ha produït la renovació de mutu acord, passats els quals revertirà a l'administració. Pot ser gratuïta o a canvi d'altres béns o serveis, i l'entitat que la rep podrà efectuar-hi inversions, prèvia autorització. També es diu que "la cessió d'un equipament no comporta la del servei públic que s'hi presta, el qual només podrà ser atorgat a tercers mitjançant contracte subjecte a la legislació...".

Un tipus de contracte al qual es dóna molta importància si ens atenem al que diuen les dues normes estudiades és la *concertació* de places o tractaments. El mecanisme de concertació o “concert”¹²⁹ comporta que l'Administració pública presta un servei comprant el d'altres empreses privades (si fos a altres administracions seria per conveni); aquestes es comprometen a reservar unes determinades places per prestar el servei públic, tot i que no cal que siguin totes les places de què disposa. La titularitat del centre no és de l'Administració pública, però el servei es converteix en públic com si el prestés la mateixa Administració. L'entitat privada rep a canvi un preu fixat per unitat de servei realitzada¹³⁰. El Decret legislatiu 17/1994 adverteix que la concertació s'ha de fer “*d'acord amb el que estableix la normativa reguladora de la gestió de serveis públics amb entitats privades, preferentment d'iniciativa social, degudament acreditades*”¹³¹ ...”.

En el cas dels concerts, però, correspon a l'administració concertant la funció de control, seguiment i coordinació dels concerts establerts, sens perjudici de les competències assignades al Govern de la Generalitat en aquesta matèria. Una d'aquestes competències és determinar el règim de preus que en aquest cas s'anomenen “mòduls”; diu el Decret 284/1996 que “*els serveis concertats hauran de garantir el compliment de les condicions funcionals establertes per a cada tipus de servei de la XBRP, així com els mòduls econòmics màxims que per a cadascun d'ells fixi, quan sigui procedent, el departament competent*”.

Algunes valoracions d'aquests mecanismes i de la seva aplicació a la realitat són:

- Les empreses mercantils, a vegades, ofereixen més seguretat jurídica que les entitats sense afany de lucre, la qual cosa representa una major garantia de control per a les administracions que vetllen pels drets dels usuaris¹³².

¹²⁹ Decret 284/1996 (art. 36).

¹³⁰ Veure Júlia Montserrat (1995).

¹³¹ L'acreditació cal considerar-la com un grau més que la simple autorització. El Decret 284/1996 no l'explica tant com ho feia el seu predecessor 27/1987, de 29 de gener, però diu: “*L'acreditació comporta en tot cas la inscripció al Registre d'entitats, serveis i establiments socials i l'adaptació a les previsions de planificació de la XBRP efectuada pel Govern*” (art. 36.1). I afegeix: “*En consideració a una especial exigència de qualitat es podran fixar per a cada servei condicions específiques d'acreditació*” (art. 36.2).

¹³² “...si puc fer un contracte administratiu a una societat anònima, que sé que està controlada per Hisenda, que té una comptabilitat, tenen uns llibres, que paguen uns impostos (...) però dóna-li una subvenció a fons perdut a una entitat que ningú no podrà controlar després, que no sé el que va a parar al nen, no ho sé...” (Enric).

- La cooperació pràcticament es concreta només a proporcionar finançament (la Generalitat) a les administracions locals i les entitats privades amb l'únic interès de l'extensió material de la xarxa, sense que s'apreciï cap altre suport més qualitatiu.
- La interpretació de la normativa sobre els instruments de col·laboració comporta un alt grau de confusió¹³³; la Generalitat utilitza alguns d'aquests mecanismes per donar una significació de foment que no és tal significació¹³⁴.
- Les entitats públiques i privades busquen una estabilitat en el finançament que els assegurï la supervivència; per això prefereixen les formes més estables a les més inestables, com la subvenció subjecta a la clàusula de "segons disponibilitat pressupostària" que acompanya pràcticament totes les convocatòries.
- El concert pot no interessar a algunes entitats perquè no aconsegueixen els mínims requisits de qualitat; així i tot, es troben mecanismes alternatius per seguir-les finançant sense comprometre la seva aportació de places¹³⁵.
- Però si no es fa més concertació de places és perquè no hi ha cap interès a garantir els drets; els concerts amb la privada per complementar l'oferta pública només tenen sentit si l'objectiu és cobrir totes les necessitats requerides¹³⁶.

¹³³ "...agafes la normativa de la Generalitat i et confonen... perquè fan convocatòries de convenis, quan amb conveni no s'hauria de fer cap convocatòria: el que és obligatori és la convocatòria per a la subvenció perquè hi ha d'haver concurrència pública. Hi ha una confusió entre subvenció, conveni, concert i tal... molt gran" (Manel).

¹³⁴ "Estan parlant de concerts d'una manera molt rara (...) i'adones que no saben ben bé..., però és quedar bé: estic concertant... que coi estan concertant...! (...) és una tonteria, ara com que queda bé perquè els de Sanitat també ho fan. Estan fent concerts que no sé què volen dir" (Manel).

¹³⁵ "Amb disminuïts no hi ha res concertat, res. No volen concertar perquè moltes entitats privades no passarien el que es diu el registre o la qualitat per estar registrats. Sí, per què? Perquè, per poder concertar, la Generalitat et demana uns mínims, doncs hi ha moltes entitats que no reuneixen aquests mínims" (Jaume).

¹³⁶ "...si es fan concerts? Molt pocs. Perquè bàsicament la idea del concert, què és? És garantir drets, és a dir, jo sóc la Generalitat he d'assegurar tantes places d'escolars, o haig de tenir tantes places hospitalàries. Si no tinc prou recursos doncs els compro... si a serveis socials no hi ha drets, per què parlem de concertació? En el fons tot gira a l'entorn dels drets: si és un dret reconegut pots fer concerts, pots fer xarxes... si no tens això, la resta..." (Manel).

- En els concursos públics per als contractes de gestió, la competència creada entre les empreses fa que algunes rebaixin el preu de licitació fins al que suposa una “baixa temerària” amb greus conseqüències per al servei¹³⁷.
- El model que s’impulsa actualment passa per substituir el finançament directe a l’entitat pel finançament als individus, aquest, però, supeditat a la comprovació de manca de capacitat econòmica i inversament proporcional als seus ingressos¹³⁸.

Completem aquest repàs amb un quadre que reflecteix les prestacions econòmiques assistencials i individuals que preveu el sistema¹³⁹:

Prestacions periòdiques	Prestacions ocasionals (de tracte anual i subjectes a limitació pressupostària)
<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi de mobilitat i compensació per a despeses de transport • Prestació econòmica de la renda mínima d’inserció • Totes les que es puguin establir 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajudes d’atenció social a persones amb disminució • Ajudes per a l’adquisició d’habitatges per a persones amb disminució • Ajudes de suport per a l’acolliment diürn i residencial per a gent gran • Ajudes de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada • Ajudes de vacances per a gent gran • Ajudes d’atenció social a la infància i adolescència amb alt risc social • Ajudes d’urgència social
<p>També s’assenyala la gestió de les pensions no contributives (PNC) de la Seguretat Social que poden ser per invalidesa o jubilació.</p>	

¹³⁷ “Una cosa és la concertació, una altra cosa és pública donada a gestió i una altra cosa és col·laboradora. Com a col·laboradora, tots cobren igual: 160.000 ptes.; concertada són les que millor cobren, però cada vegada hi ha menys concerts; i l’altra és pública donada a gestió a un preu plaça que tu no pots sobrepassar, però pots anar a la baixa. L’ICASS mai es posa en una baixa temerària” (Mònica).

¹³⁸ “...ara no fem concerts, fem convenis de col·laboració. Mai subvencionem la residència sinó que subvencionem persones, (...) perquè depèn sempre de la capacitat de la persona, si pot pagar o no pot pagar, subvencionem places, les estem subvencionant totes (no en el que valen)” (Núria).

¹³⁹ Com diu el Decret 284/1996 (art.9), aquestes prestacions són complementàries i compatibles amb les de la Seguretat Social, si reglamentàriament no es disposa una altra cosa.

Fem una menció específica del *Programa d'ajuts de suport a l'acolliment diürn i residencial*¹⁴⁰ arran de la quantitat d'usuaris, especialment les persones grans, que *"tenint necessitat, no poden accedir a un establiment finançat amb fons públics"*. Aquest programa pretén facilitar-los l'accés a una plaça d'un establiment residencial mercantil no finançat amb fons públics. Arran d'aquesta actuació, s'afegeix la modalitat de cooperació que es coneix amb el nom "d'entitats col·laboradores", de forma que aquelles que ho vulguin puguin ser *"receptores dels beneficiaris d'aquest programa"* si així ho sol·liciten i reuneixen uns determinats requisits. Òbviament, diu la normativa, només s'utilitzaran aquestes residències *"quan no existeixin places residencials suficients de caràcter públic o establiments d'iniciativa social finançats amb fons públics"*; també s'aclareix que d'aquells centres *"es procedirà a obtenir garanties d'una assistència adequada, permanent i de qualitat per part dels titulars..."*

En aquest Programa s'estableix que és l'usuari qui demana i rep l'ajut econòmic *"per complementar els seus ingressos per poder accedir a una plaça..."*. Per tant estarà subjecte al fet que es demostrï la manca de recursos que es produeix *"quan els ingressos del sol·licitant més la contribució econòmica que hagin d'aportar els fills siguin inferiors a la tarifa de la residència requerida"*¹⁴¹. Es procedeix a pagar el sol·licitant, sempre que li hagi estat concedit l'ajut a partir de l'avaluació de la necessitat. Sembla, però, que la qualificació d'establiment "col·laborador" s'ha estès al conjunt de la iniciativa privada, tant social com mercantil, que aporta places de la seva titularitat per a la utilització pública¹⁴². Es confirma la confusió existent en els serveis socials pel que fa als conceptes, als quals es donen múltiples significats¹⁴³.

¹⁴⁰ Les cites són del Decret 188/1992, de 26 d'octubre, de creació del Programa d'ajuts de suport a l'acolliment residencial per a gent gran (DOGC, núm. 1686, de 23 de desembre). Aquest programa està desplegat en l'Ordre de 22 de desembre de 1992. Posteriorment el Programa s'amplia a centres de dia i habitatges amb serveis comuns.

¹⁴¹ Pel que fa a l'aportació dels fills o altres parents, cal tenir en compte el que diu la Llei 10/1996, de 29 de juliol, d'aliments entre parents i el Decret 394/1996, de 12 de desembre, pel qual s'estableix el règim de contraprestacions dels usuaris en la prestació de serveis socials i en què s'aproven els preus públics per a determinats serveis socials prestats per la Generalitat de Catalunya.

¹⁴² Així ho fa a entendre el III PAS quan afirma: *"L'ICASS aplicarà els programes de prestacions individuals d'ajut a l'atenció o internament en serveis privats alternativament a les fórmules de concertació o integració de la iniciativa social. Les places utilitzades per aquesta via es consideraran part de la XBRP"* (pàg. 167).

¹⁴³ La mateixa Generalitat contribueix a crear aquesta desorganització en no complir el que ella mateixa ha dit en el Decret 284/1996 (art. 29.3): *"La relació nominal dels serveis i equipaments que integren la XBRP es fixarà i s'actualitzarà periòdicament, per ordre del departament competent..."*.

II.3. Debats sobre el Sistema de Serveis Socials

Entrem en el darrer apartat del marc teòric en el qual ens fem ressò de quin és l'estat de la qüestió pel que fa al sistema, a partir de les anàlisis que d'ell s'han efectuat. Ja s'ha comentat en algun altre lloc que els serveis socials no han suscitat encara gaire textos dedicats a desvetllar les pautes de la seva adequació als objectius que oficialment pretenen. Per això aquí hem procurat fer una prospecció de les escasses aportacions en aquesta línia que s'han publicat en els darrers anys, textos en què es "posa el dit a la nafra" o s'aventuren interpretacions alternatives dels "punts crítics" amb els quals el sistema conviu. Aquest escàs exercici d'autocrítica és ja per si mateix significatiu, però a la vegada contrasta amb l'estat d'autocomplaença que adopten molts discursos oficials.

En els epígrafs d'aquest apartat l'objectiu és revisar els discursos sobre els serveis socials que aborden, bé el funcionament pràctic del sistema i les possibles retòriques en què s'encalla, bé la mentalitat i el comportament dels agents professionals, en especial del treball social, i reflexionen des d'una actitud analítica sobre les causes i també sobre les virtuts que podrien assolir-se. Els components que sobresurten ens interessen especialment perquè poden ser presos com a emergents del descontentament existent en el sector o com a exponents de la visió social que es té de la identitat dels serveis socials.

Organitzem l'apartat en dos únics epígrafs: un d'extens dedicat exclusivament a la valoració del complex assistencial, i un de més breu sobre el paper del treball social com a disciplina i com a professió. Aquest segon pot ser extensible a tots els professionals del sistema sense gaire diferències de formació o funció, perquè tots ells participen d'una missió general a la qual es ceneixen la major part de les aportacions.

II.3.1. Valoracions del Sistema de Serveis Socials

Els serveis socials no són un sistema perfecte (com tampoc no ho són els altres), sinó que té algunes malformacions que s'han anat generant en la seva implantació aquests darrers anys. D'entrada, una primera constatació a fer és la poca presència social del sistema com a tal. Si bé una part de la població pot tenir una noció fragmentada i distorsionada d'algun servei social, la realitat és que són "poc coneguts i poc utilitzats pels ciutadans" (Laparra *et al.*, 1995:336). La inconcreció de les prestacions que atorguen directament explica en bona part l'allunyament de la població i la manca d'identitat dels mateixos.

Però no són solament invisibles per a la gent corrent, sinó que també sembla que són molt pocs els científics socials que tenen una mínima representació mental de l'estructura teoricodescriptiva en la qual s'articulen les peces d'aquest "mecano social". Molts estudis sobre la realitat social, sobre l'Estat del benestar o moltes polítiques socials s'obliden sistemàticament d'aquest sisè sistema de protecció o, com a màxim, el releguen a un petit apartat que tracta exclusivament la part més tòpica de la funció del sistema, és a dir, els problemes de la pobresa i la marginació més extrema. Diu Casado que "la consciència sociològica segueix sense registrar la noció de la branca [de l'acció social i serveis socials] com a tal i molt escassament els seus components (1994:1744). El mateix es pot dir de la premsa i els mitjans de comunicació en general; mentre que oportunament hi apareixen subseccions dedicades a salut, educació o, fins i tot, pensions, els serveis socials gairebé mai no són identificats com a tals i els que serien els seus continguts vaguen dispersos per seccions tan inoportunes com la de "successos". Per tant, això ens porta a l'evidència que es tracta d'activitats que ocupen les últimes posicions en el rànquing de les polítiques socials i en l'atenció de l'opinió pública, igual "que ocupen posicions marginals en la nostra cultura" (1994:1745).

Anem a veure algunes valoracions sobre els serveis socials que poden explicar, encara que sigui parcialment, aquest defecte de la identitat i els vicis que activa en el

seu funcionament. Un primer bloc de crítiques tenen un caràcter més ideològic o es situen en un pla més interpretatiu de la funcionalitat d'aquests serveis en el context de les societats capitalistes. Així per exemple, Sarasa (1990) i (1993) analitza el que anomena "altruisme organitzat" en la relació amb la funció de control de les classes subalternes. La seva tesi es basa a demostrar que els serveis socials poden ser entesos com un instrument de mediació en els conflictes causats per la desigualtat social, però mediació que és utilitzada fonamentalment per les classes dominants per preservar els seus privilegis, amb la qual cosa els serveis socials es veuen obligats a realitzar un control social de la població que atenen. Seguint Simmel (1977), que tracta la qüestió de la mediació en les relacions socials, la mediació persegueix el fre de la radicalització i la polarització extrema que amenacen l'ordre social; es tracta de compensar amb la relació personal la menor cohesió social que caracteritza les grans col·lectivitats, "actua així com a tentacles de la unitat social, ja que aquesta ha deixat de ser una relació de persona a persona" (Simmel, 1977:66).

Però un cop analitzada aquesta funció de mediació que realitzen els treballadors dels serveis socials, i les característiques i condicions que l'altruisme ha suposat al llarg de la història de la protecció, l'autor es mostra especialment crític amb les intencions de la política social i dels seus mecanismes: "els serveis socials són més un instrument per facilitar la governabilitat de la societat que un mitjà per al benestar dels usuaris" (Sarasa, 1990:90). Això no treu que els serveis socials no produeixin benestar, però aquest benestar no és produït com un fi en si mateix, sinó com un mitjà per a propòsits polítics i econòmics. Diferencia, per tant, una moralitat *instrumental* d'una altra *causal*, atenent les motivacions conscients que impulsen l'execució. Això vol dir que el distanciament de la pràctica té com a conseqüència un refredament dels sentiments dels afectats i una menor percepció de quines són les seves necessitats, i per tant "és normal que els governants i els *policy makers* en general es moguin més per criteris instrumentals, mentre que les persones en contacte directe amb les persones i els seus problemes, els treballadors socials, els educadors i, en general, tots els empleats dels serveis socials implicats en el tracte amb el públic, tinguin una facilitat de percebre les necessitats sentides i una major tendència a identificar-se amb els seus problemes, i actuïn amb més freqüència motivats per una moral *causal*" (Sarasa, 1990:91). Aquesta és una de les hipòtesis que sostenim.

Baixant a un pla més pragmàtic, la legislació autonòmica de serveis socials ha pretès regular l'espai social reformant les estructures arcaïques i configurant un nou disseny doctrinal, però en ella es detecta també un conjunt de disfuncions respecte a l'intent de crear un servei públic coherent i estructurat. Molts autors coincideixen a qualificar les lleis de serveis socials com a lleis ideològiques i organitzatives (Gaviria *et al.*, 1995), incoherents, dogmàtiques, irrealitzables, ignorants del context juridicoadministratiu, imprecises, repetitives, etc. (Villa, 1996:100). Altres lamenten l'oblit d'algun col·lectiu: "la pobresa inespecífica fou pràcticament eludida en aquestes lleis com a conseqüència de l'aplicació pràcticament exclusiva del criteri de l'especialitat, que demanava ostentar un tipus específic de marginació per pretendre ser atès" (1999: 26). La generalitat i imprecisió de la regulació legal suposa que les lleis de serveis socials siguin l'antítesi de la tradicional llei-mesura, per l'absència d'actuacions concretes, i s'apropin més a "lleis-desmesura", en quant suposen un manifest amb vocació propagandística, la dimensió de declaració política del qual preval sobre l'escàs valor jurídic immediat de molts dels seus preceptes" (Garces, 2000:165).

En totes les lleis autonòmiques de serveis socials i també en les dues que hem tingut a Catalunya, l'objectiu que es planteja és bastir i regular un "sistema de serveis socials". Casado posa en dubte que es pugui parlar de tal sistema com a conjunt interrelacionat i harmònic no sols en vista del seu funcionament sinó també per raons conceptuals. Diu que aquest objectiu és inviable en les actuals circumstàncies institucionals per tres motius: en primer lloc, perquè les comunitats autònomes no tenen competència per poder suprimir la beneficència encara que ho pretenguin; en segon lloc, perquè tampoc no tenen tota la potestat sobre els serveis socials de la Seguretat Social i depenen de la legislació bàsica de l'Estat, i finalment, perquè es veuen limitades per l'autonomia que la Constitució i la Llei de règim local confereix a les administracions locals, la qual cosa suposa un entrebanc per desenvolupar una política monolítica (a l'estil del que sí que es pot fer en major grau amb la sanitat).

Però els municipis se senten coartats per la política autonòmica i no sempre fan ús de les seves prerrogatives d'autonomia per governar que els atorga la legislació. Per tal de recuperar l'espai d'iniciativa política que els han retallat les lleis sectorials, cal

que “es prengui un posicionament propi sobre el que el municipi considera que vol fer en l'àmbit dels serveis personals –quines competències vol assumir com a municipi–, com a pas previ a qualsevol altre plantejament” (Valls 1997:41). Veiem en definitiva que, tot i els obstacles per construir un veritable sistema, les lleis de serveis socials acompleixen un objectiu significatiu de marcar l'espai autonòmic, de forma que la sobreestimació política de què fan gala expressa són, més que res, “comunicacions solemnes” (Casado, 1994:1756).

Respecte als principis dels serveis socials que contenen totes les lleis, suposen un maremàgnum confús, i a vegades contradictori, que ha enfosquit més que ha clarificat les activitats reals dels serveis socials. Alguns d'aquests principis podien tenir lloc, lògicament, com a declaració d'intencions en les exposicions de motius de les lleis, però, analitzats un a un, “han acabat agreujant la cerimònia de la confusió” (Gaviria *et alt.*,1995:58). Aquests i altres autors¹⁴⁴ han fet l'exercici d'analitzar aquests principis i les incoherències que es presenten en el seu esperit i en la materialització pràctica. Algunes de les observacions sobre els principis que més s'han proclamat entorn dels serveis socials són les següents, segons diverses fonts¹⁴⁵:

- *Responsabilitat pública.* Més que un principi és una redundància, atès que és l'administració qui en té les competències legals; però el que hi ha en el fons és que, a l'ombra d'aquest principi, s'està produint una privatització de la gestió o s'està descarregant bona part de l'acció assistencial en les famílies.
- *Universalitat.* D'una banda, la insuficiència de serveis impedeix l'accés a la demanda existent, la qual cosa porta a seleccionar segons barems molt estrictes; de l'altra, hi ha qui sosté que el punt focal han de ser els exclosos (discriminació positiva), però es produeix la paradoxa que aquests són expulsats cap a la xarxa privada que treballa amb els més pobres i que el discurs universalista intenta ocultar-ho.
- *Normalització.* Teòricament la normalització és el contrari de l'estigmatització, la qual cosa afecta la connotació que tenen els serveis socials; davant d'això

¹⁴⁴ Vegi's, per exemple, Bueno Abad (1990b) i Martínez, Mira-Perceval i Redero (1993).

¹⁴⁵ Sobretot: Gaviria *et alt.* (1995), Martínez *et alt.* (1993), Aznar (1998) i (1999).

aquests tendeixen a "tirar pilotes fora" cap als sistemes "normalitzats" o a escatimar el suport diferencial.

- *Descentralització.* S'ha relacionat amb el procés autonòmic però en aquest nivell es produeix una nova centralització en detriment de l'administració local, i en aquesta, en detriment de demarcacions menors; a més, la descentralització sovint s'entén com a *desconcentració* i no garanteix major proximitat i democràcia.
- *Participació.* Es pot entendre en molts sentits: com a possibilitat d'intervenir en les decisions, gairebé no es dona per manca de sistemes organitzatius que ho facilitin, i com a col·laboració de la societat civil es perverteix cap a la utilització del tercer sector.
- *Prevenció.* És una declaració retòrica que no es practica perquè suposaria una orientació en sentit més comunitari, que en gran part s'ha relegat en favor de la mera atenció assistencial.
- *Planificació i coordinació.* La primera és una obsessió més aparent que real, però que serveix per a la promoció interna de l'organització; la segona, més enllà de la mateixa unitat, es veu greument afectada per les relacions institucionals.

Relacionat amb el debat sobre la universalització, un aspecte recurrent en l'anàlisi legal dels serveis socials és el que afecta el reconeixement i garantia dels drets que les lleis ambiguament proclamen. Per tal de superar el règim discrecional de la beneficència pública¹⁴⁶, es reivindiquen uns serveis socials de caràcter obligatori en els quals les prestacions constitueixin un dret subjectiu plenament reglat. Però, malgrat aquestes lloables aspiracions, la realitat demostra la dèbil posició dels usuaris potencials dels serveis socials; a la manca crònica de recursos per fer front a determinats problemes (per exemple, el de la dependència) s'afegeix "la dèbil posició jurídica dels ciutadans en l'accés als serveis socials i en la seva utilització, davant la carència, per regla general, d'un dret subjectiu a les prestacions i els amplis marges de discrecionalitat dels quals gaudeix l'Administració" (Aznar, 1999:27).

En honor a la veritat, la primera causa d'aquest defecte de dret als serveis socials cal cercar-la en la mateixa Constitució. Efectivament, com recorden Gaviria *et alt.*

¹⁴⁶ És més adient parlar de discrecionalitat que de "graciabilitat" per referir-se al caràcter de la beneficència, com argumenta Aznar, M. (1990) "Lugares comunes en Acción Social: sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia" a *Boletín CEBS*, 23 (citat per Casado, 1994:1756).

(1995), “a pesar de tots els esforços en interpretar la nostra carta magna, la Constitució de 1978 no reconeix expressament com un dret objectiu de tots els espanyols el dret als serveis socials, ni tan sols a l’assistència social” (1995:56). De fet, la mera referència que es fa dels serveis socials amb el capítol tercer de la Constitució, el dels principis rectors de política social i econòmica, ja denota que no tenen per al legislador la mateixa consideració que altres serveis, com els d’educació, que es troben ubicats en el capítol segon de drets i llibertats. Tot i que el Tribunal Constitucional¹⁴⁷ reconeix que els dits principis vinculen els ciutadans i els poders públics, la veritat és que “la nostra Constitució no ha dotat els drets socials de la mateixa estructura de garantia que s’ha reconegut als drets individuals, i així, mentre aquests es configuren com a autèntics drets subjectius de contingut perfecte, els drets socials compten amb un règim de protecció inferior” (Ferret, 1995:8). De fet, la Constitució el que fa és generar una expectativa de drets que necessiten una llei posterior perquè esdevinguin autèntics drets socials subjectius que puguin ser tutelats pels tribunals ordinaris.

Les lleis de serveis socials que s’han promulgat podrien haver abordat aquest compromís, com s’ha fet en l’àmbit de la sanitat, i definir exactament quins són els drets que es reconeixen a la població com a potencial usuària dels serveis socials, i en canvi, “en un punt tan essencial per a una regulació legal com és la garantia dels drets dels ciutadans, no es va aconseguir cap avenç en la direcció anunciada i esperada” (Casado, 1994: 1757). Aquí, però, cal distingir com fa Villa (1996) entre: a) tenir dret a l’existència del sistema de serveis socials i b) tenir dret als serveis que facilita aquest sistema; complementàriament Villà (1999) també planteja la distinció entre la garantia de suficiència dels serveis i el seu finançament. El dret a disposar del sistema és relativament fàcil de reconèixer per les lleis sectorials i, pel que fa a Catalunya, així ho proclama el primer article de la Llei 26/1985, i ha quedat molt més ratificat en el vigent Decret legislatiu 17/1994; resulta més difícil que el sistema sigui dinàmic, és a dir, que es posin els mitjans necessaris per adaptar-lo a les noves variables socials. Respecte al dret als serveis, en el cas de Catalunya el trobem de forma genèrica en la llei però encara resulta insuficient per donar peu a una reivindicació formal d’una prestació o servei personal, mentre no es concreti

¹⁴⁷ En les sentències de 28 d’abril i de 5 de maig de 1982.

reglamentàriament el contingut prestacional i no es disposi dels mitjans instrumentals adequats; només en els drets absoluts (drets que té tota persona i en qualsevol cas a poder obtenir el servei si es donen els requisits, per exemple, la protecció d'un infant) l'Administració ha de prestar el servei sense excusa ni dilació. "La qüestió és, doncs, la de l'extensió del servei; no es tracta de la seva creació com a estructura ordenada amb una finalitat, sinó que es tracta de fer front amb mitjans suficients als fins per als quals ha estat creada" (Villa, 1996:104).

Però el dret a la suficiència de recursos, que és la tercera distinció que afrontem, no sembla viable que pugui ser exigible per via judicial quan l'Administració per manca de mitjans materials no pot subministrar el servei; estem, per tant, davant d'un dret del ciutadà a exigir una prestació reconeguda normativament, però que no té conseqüentment en l'altra part una obligació absoluta de prestar-se, i sempre queda a l'albir de les prioritats o de la persistent clàusula "condicionat a la disposició pressupostària. Per tant, els insuficients recursos assignats dificulten la realitat dels drets socials i incideixen en la mateixa legitimació del sistema democràtic; provoquen així fortes crítiques, que estan traslladant el centre de gravetat d'allò formal a allò material, de la declaració i reconeixement a l'efectivitat i garantia (Vilà, 1999:14). Per acabar, la darrera distinció és que, si no existeix una declaració formal, no es pot interpretar que el dret a disposar d'un servei sigui sempre sense cost per a qui l'utilitza; la universalització de l'assistència implica una possibilitat indiscriminada de percepció per via de dret, però no necessàriament la seva gratuïtat, ja que la gratuïtat no és un element intrínsec de les prestacions (Villa, 1996:103). Aquest tema, que han posat en primer pla les crisis per endeutament de les administracions, les ha portades a cercar diferents estratègies de finançament compartit, amb la qual cosa es corre el perill de vulnerar els drets de certes capes de població: "l'esforç necessari en la captació de recursos i la indispensable diversificació de les fonts de finançament no ha de suposar una renúncia a la tutela pública dels drets (almenys dels essencials). Però l'establiment de garanties públiques tampoc no significa la gratuïtat dels serveis i activitats necessàries per fer-los efectius, sinó la responsabilitat real de l'accés als serveis" (Vilà, 1999:15).

Els ciutadans i potencials beneficiaris han passat per alt aquesta inconcreció de drets i la indefensió de no poder acudir als tribunals a reclamar-los, sense gairebé oposar-

hi la mínima resistència. Casado (1994) es refereix a les reclamacions que atenen els advocats¹⁴⁸ relatives als serveis socials dient que són casuístiques que es relacionen amb el Codi Civil (internaments involuntaris, incapacitacions, tuteles, pàtria potestat, dret d'aliment entre parents, etc.), mentre que les qüestions de fons contingudes en les lleis, com els drets, llur garantia i finançament, no han generat demandes; la raó hipotètica és que no existeix una consciència formada sobre aquesta matèria en la ciutadania, ni en els qui representen els seus interessos. I tal vegada, per als experts, els professionals i els polítics resulti interessant el disseny d'una arquitectura que, malgrat les seves carències jurídiques, "confirma la branca en què ells/nosaltres lluiten/lluitem per la posició social, el sou, el prestigi, el poder" (1994:1757). Nosaltres aventurem una altra hipòtesi menys caïnista, que seria la dificultat que comporta afrontar les iniciatives legals, envoltades d'un halo de secretisme i lligades per pactes polítics, especialment quan no es té la força de grups molt organitzats i conscients d'aquests temes, els quals, no ens enganyem, són per si mateixos força esotèrics per als profans.

Un altre tema clau i controvertit és el que es refereix a la missió primordial que hauria de condicionar les pràctiques prioritàries del sistema de serveis socials. Ens referim al debat entre els qui defensen els "*serveis socials per a tothom*" –eslògan que va ser famós en els primers anys de democràcia– sobre la base dels principis de "normalització" dels serveis i "universalitat" de les prestacions, i els qui veuen més lògic i realista aplicar la "discriminació positiva" i no malbaratar recursos en accions generalistes mentre hi hagi greus problemes de marginació i exclusió. En el primer sentit trobem la declaració de Domènech (1989) que a l'Estat espanyol, i molt concretament a Catalunya, l'Administració sembla orientar la seva actuació cap a la 'nova pobresa' o 'quart món', que necessita una acció enèrgica però que presenta una problemàtica reduïda, aparentment més susceptible de ser atesa per les institucions públiques, les quals aleshores abandonen la preocupació d'assegurar el creixement del conjunt de la societat. "Si continua aquesta tendència, és molt possible que la marginació augmenti, perquè cada vegada hi haurà més ciutadans abandonats a les seves pròpies forces" (1989:15). Això fa entendre que, si s'actua de manera general en tota la població, és més fàcil detectar situacions de risc o

¹⁴⁸ En aquesta valoració segueix les aportacions que es van fer en l'encontre tècnic sobre "Serveis Socials i Dret".

vulnerabilitat que poden afectar qualsevol estrat de la població, que no pas si es limita el camp als col·lectius que han estat els tradicionals usuaris de l'acció benèfica.

D'altra banda, com s'ha vist en el capítol anterior (1.3.3), aquesta tesi també és defensada per experts en política social de l'Estat del benestar per raons d'utilitat marginal que porten a externalitats positives; és a dir, que les polítiques universals tenen més acceptació entre les classes mitjanes i obtenen més el suport que necessiten per assegurar llur continuïtat, que no pas les polítiques molt selectives i que només beneficien col·lectius marginals, per la qual cosa és més difícil que aquestes pèrdurin. S'ha dit que una política per a "pobres" és una "pobra" política.

En l'altre extrem del debat trobem arguments com els d'Aznar (1999) que, potser pel context i l'època en què s'escriuen, contenen una percepció de la política social diametralment oposada a la de Domènech. Ens diu que la lògica de les coses sembla aconsellar que els serveis socials i, més genèricament, la política social concentri els seus esforços en els problemes de major gravetat i que afecten les capes més desfavorides de la societat. No obstant això, "no sempre aquells que, d'una manera o altra, intervenen en la política social semblen dirigir els seus esforços a aquells assumptes que, segons l'opinió comuna, serien transcendents" (1999:28). També sembla posicionar-se en aquesta segona opció Gascés (2000) quan diu que hem de recordar que a finals dels anys setanta es posà en circulació aquell eslògan de 'serveis socials per a tothom', que va donar pas posteriorment a aquell altre que deia 'serveis socials per a tots els qui els necessiten'. "En els anys que va costar adonar-se de tal obvietat i proclamar tal redundància es van malgastar mils de milions de pessetes" (2000:162). Entre la postura que avala una major centralitat en certes problemàtiques i col·lectius i la postura que sosté obrir el sistema a tota la ciutadania, hi ha moltes possibilitats intermèdies i de compromís; potser la que ha conciliat més ambdós extrems és la que, a imatge de la sanitat, propugna que els serveis socials han de ser oberts a tothom però que és el barem de la necessitat el que finalment hi permet l'accés: "són destinataris de les activitats promocionals la totalitat dels ciutadans, i dels serveis concrets aquells qui els necessiten; a més, la totalitat dels ciutadans queden investits amb una expectativa de dret a poder-los utilitzar en el futur" (Villa, 1996:102).

En un sentit un xic diferent, però d'alguna manera redundant, Gaviria *et alt.* (1995) assenyalen que és una paradoxa que els serveis socials reproduïxin els mateixos mecanismes d'exclusió dels ciutadans que són utilitzats sovint pels altres sistemes del benestar; aquest contrasentit situa els serveis socials en un carreró sense sortida: "o es converteixen en la cara amable dels altres sistemes de protecció social, la finestreta humanitzada (cosa que es veu facilitada per la poca amabilitat i humanitat que solen tenir les finestretes dels altres sistemes), i es dirigeixen al ciutadà en general, (...) o es dediquen als ciutadans exclosos, els qui de veritat necessiten la seva acció, però ho fan amb uns mètodes i unes estructures organitzatives que de nou exclouen els exclosos" (1995:55). Si els serveis socials són l'última xarxa de protecció d'aquells ciutadans que cauen o es despengen dels altres sistemes, per tal de salvaguardar la seva dignitat de ciutadans i, si és possible, rebotre'ls de nou cap a estadis de plena inclusió i participació social, haurien de ser una malla densa i atapeïda, un sistema expert i organitzat de forma que no deixés caure ningú i tingués respostes adients per encabir tots els ciutadans segons les seves capacitats i respectant la seva voluntat. Però no sembla que els dispositius de diagnòstic i d'intervenció dels serveis, puguin assegurar uns resultats gaire fiables.

El que acabem de comentar enllaça amb l'organització tècnica adoptada, que alguns autors han qualificat d'especialització social (Casado, 1994). Es segueix en aquest tema la inèrcia que venia de l'època predemocràtica d'establir serveis d'acord amb l'edat, el sexe o l'etiologia de les problemàtiques socials, de forma que aquesta projecció configura la mateixa construcció institucional. "L'establiment de serveis especialitzats, generalment sense visió global i polivalent de l'orientació personal i comunitària, ha estat la tònica general dels serveis socials" (del Valle, 1987:17). L'especialització, alhora que permet guanyar en eficàcia, comporta un risc d'exclusió per la formació de "guetos", i les lleis semblen buscar aquesta especialització quan recorren a les circumstàncies personals per identificar les àrees d'activitat, en detriment de perspectives més comunitàries. Casado (1994) també fa esment de la coexistència i alhora oposició entre els serveis comunitaris i els especialitzats que ell considera falsa, i es planteja la hipòtesi que el nivell comunitari no estigui resultant fàcil d'assimilar per als constructors dels sistemes de serveis socials. "La cosa seria paradoxal, perquè comptem amb una llarga experiència d'aplicació de tal model, sense anar més lluny en la beneficència pública" (1994:1759). Efectivament, perquè

tota la història de la protecció social s'ha construït sobre la base de la "protecció propera", que remet a l'àmbit de l'Administració local i, consegüentment, a la dimensió comunitària. La proximitat sempre entra en competència amb les supraestructures, abans de l'Estat i ara de l'Administració autònoma, com hem pogut observar, per exemple, en la distribució de competències entre atenció primària i especialitzada que fa la darrera llei catalana¹⁴⁹.

La territorialització com a criteri per estructurar el sistema té una relació directa amb el principi de descentralització i amb l'atribució de competències als diferents nivells administratius. "La crítica al centralisme va arribar als serveis socials com una expressió més de l'antifranquisme, però també per un motiu específic: l'especial conveniència tècnica que la seva acció es decideixi i es configuri prop del ciutadà" (Casado, 1994:1759). Però pel que fa a la distribució de competències, ens trobem amb un sistema complex i que no aconsegueix, sobretot, un repartiment a partir de categories funcionals clares. A grans trets, el criteri comú i dominant és que el govern autònom es reserva les funcions de planificació, coordinació, inspecció, estudis i investigació, control i seguiment, mentre que les corporacions locals tenen funcions d'execució i gestió dels serveis bàsics o de primer nivell (Aleman, 1996:73); però és evident que l'àmbit local no pot deixar d'exercir també funcions de major nivell de responsabilitat. Entre aquests dos pols (centralització–descentralització, comunitari–especialitzat, autonòmic–local) s'evidencien nombrosos desajustaments endèmics per bastir una estructura harmònica; Beltran (2000) assenyala dues raons possibles: "aquesta assignació de les funcions de primer nivell no ha estat operativa fonamentalment per la seva indiscriminació poblacional i per no estar acompanyada dels mecanismes de finançament necessaris. La dependència dels serveis socials municipals de l'Administració autonòmica corresponent és encara determinant" (2000:135). En conclusió, es pot dir que el que s'ha aconseguit és la "substitució del centralisme estatal per la recentralització en les comunitats autònomes. En aquesta perspectiva, les lleis de serveis socials dissenyarien els sistemes públics no segons les conveniències dels mateixos, sinó a la mesura de la relació territorial, de la força i la iniciativa política" (Casado, 1994:1759).

¹⁴⁹ Veure Diputació de Barcelona (1997), en que pot trobar-se una anàlisi molt completa i les corresponents propostes sobre les polítiques de serveis personals a escala local de Catalunya i en relació amb l'Administració autònoma i l'Estat. En general, aquesta obra fa un compendi molt acurat d'alguns dels temes que tractem aquí.

Una darrera incursió sobre elements relacionats amb els principis que informen els serveis socials fa referència a la tan manegada participació. La noció que circula sobre aquest concepte és molt ambigua i carregada de tint ideològic, però ha estat àmpliament utilitzada políticament sense que es traduís en conseqüències operatives per obra d'obviar l'entrada en el debat de les diferents modalitats i graus de participació que es poden donar. D'entrada, els òrgans col·legiats i consells que les lleis de serveis socials habiliten per a la participació són merament de caràcter informatiu i com a màxim consultiu, la qual cosa dóna poca possibilitat d'intervenció; a més, aquests organismes acostumen a estar fortament controlats per la institució promotora, bé sigui en representació pròpia o bé mitjançant la lliure designació; els beneficiaris dels serveis estan en minoria i els representants de les entitats privades prestadores es veuen impel·lits a un paper de comparsa per no perdre els privilegis o aconseguir-ne majors quotes de l'administració corresponent. Les lleis de serveis socials van optar per establir formes participatives de baix perfil: la informació i el consell; a més, la posició objectiva per al diàleg dels presumptes 'beneficiaris' de la participació és molt dèbil. I definitivament, "les entitats voluntàries prestadores de serveis socials, així com els representants col·lectius d'usuaris, són objecte de control administratiu i/o clients de les subvencions que gestionen els organismes públics" (Casado 1994:1761).

La fallada dels mecanismes més estructurals i de planificació del sistema és el que sovint produeix algunes de les més greus disfuncions, especialment aquelles que afecten la relació de la demanda amb l'oferta. Entre les que podríem qualificar de "perversions" del sistema, una de les més importants és l'anomenat "efecte Mateo"¹⁵⁰. Sarasa (1990) argumenta que, atès que la lògica dels serveis socials és crear vincles "materials i ideològics" per així obtenir la integració, els cal generar relacions de dependència material, que facilitin a la vegada la dependència afectiva i la difusió de valors culturals i normes morals. Conseqüentment, per construir la dependència material és necessari distribuir recursos econòmics, però sobretot serveis que tenen un valor d'ús social i per tant són disputats. En aquesta lluita, els més organitzats dintre de les classes subordinades tendeixen a monopolitzar els

¹⁵⁰ Anomenat així en al·lusió al passatge de la paràbola dels talents de l'Evangeli de Sant Mateu en què diu "...als que tenen se'ls donarà més, però als que no tenen, fins i tot el que tenen se'ls prendrà..." (Mateu 25, 29).

serveis en benefici propi, de forma que els efectes redistributius dels serveis socials poden acabar afavorint les classes mitjanes en detriment de les classes més marginades. "En aquest cas, els serveis socials fracassaran en l'intent d'augmentar la integració dels estrats més marginats i, a més, reforçaran la fragmentació de les classes subalternes" (Sarasa, 1990:15). Deixant de banda si els serveis socials han de crear vincles de dependència material, cosa sobre la qual ja ens hem posicionat abans, el que sembla evident és que, si de cas, aquests vincles haurien d'establir-se amb el sectors "desvinculats" o "desafiliats", en terminologia de Castel, i no amb els que demostren prou nivell d'integració per aprofitar les escletxes del sistema. Per tant considerem que l'efecte Mateu és una perversió dels serveis socials perquè qüestiona el seu caràcter redistributiu i, àdhuc, la suposada funció de control.

La planificació i l'actuació institucional porten sovint a aquest "decalatge" que té relació amb el que comentàvem més amunt de la discriminació positiva; els sectors socials amb millors instruments, informació i formació, que es moguin millor en l'imbricat món de la burocràcia administrativa o que disposin d'influències i recursos estratègics per presentar-se com a clients idonis, obtenen millors resultats dels programes socials que aquells ciutadans amb iguals o preferents drets d'accés, però que estan mancats de la informació precisa o de xarxes de suport i patronatge. Els exemples d'aquest fenomen són extensos, des dels habitatges de protecció social – per accedir-hi es requereix disposar d'alguns recursos econòmics o propietats per poder avalar la capacitat de fer front a les quotes-, fins a la impossibilitat d'accedir a les rendes mínimes d'alguns grups (immigrants, sense sostre, etc.) que no aconsegueixen algun requisit. Però els grups en desavantatge comparatiu també recorren en ocasions a la intermediació de xarxes d'influència o grups de poder d'acord amb pràctiques clientelars i d'intercanvi de favors, processos que reforcen les posicions d'avantatge dels mitjancers i grups amb majors i millors recursos socials i econòmics. Tot i la importància que tenen el coneixement i el criteri dels professionals dels serveis socials per adaptar les normatives a la realitat de la població diana dels programes, "la seva capacitat de maniobra està sovint lligada de mans per la rigidesa burocràtica" (Moreno, 2000:161).

Canviant de tema, també s'ha de posar en evidència la subordinació dels serveis socials com a dispositiu d'intervenció als altres sistemes del benestar, ja que per

abordar moltes de les qüestions que els pertoquen requeririen una acció coordinada que sovint no es dona. Això és el que passa tant per afrontar el repte de la pobresa com el de la dependència: “el caràcter polifacètic de l’assumpte comporta la ineludible necessitat d’articular polítiques susceptibles de coordinar els diferents sectors que convergeixen en el problema (...) el principal repte dels serveis socials acaba situant-se fora de l’àmbit estricte dels mateixos, ja que consisteix a aconseguir la coordinació amb altres sectors de l’acció administrativa per proporcionar una resposta adaptada” (Aznar, 1999: 26). És el cas, per exemple, de les pensions no contributives que proporciona no el sistema de serveis socials sinó el sistema de Seguretat Social, i, en canvi, són un dels principals recursos de què disposa el primer sistema, junt amb les prestacions d’ingressos mínims, per pal·liar les situacions de carència econòmica de les persones que queden fora de les vies normalitzades¹⁵¹. No es tracta que les pensions siguin un dispositiu del sistema de serveis socials, sinó que cal tenir més en compte que les deficiències d’aquelles acaben revertint en aquests, i l’estalvi que es fa per un costat augmenta la despesa en l’altre.

Respecte a la provisió institucional de serveis, ja s’ha vist, en parlar de l’Estat del benestar, que les noves tendències del pluralisme han obert el panorama a la col·laboració dels actors privats del mercat amb els de les diferents administracions públiques i els del tercer sector o iniciativa social, i també a les xarxes informals d’ajuda mútua que no són en sentit estricte una modalitat de provisió institucional encara que tinguin un pes primordial en el conjunt funcional. La família ha estat la principal excusa i recurs per aplicar el principi de normalització i mantenir en el propi medi els individus dependents, per tal d’evitar així el seu internament; l’increment de la població de risc social ha anat acompanyat d’una extensió molt fàcilment observable de les aspiracions de qualitat de vida i de les expectatives de drets assistencials. “La interacció d’aquell fenomen demogràfic amb aquest altre de caràcter moral ha donat lloc a un creixement molt ràpid de la demanda de serveis socials” (Casado, 1994:1831). Aquesta circumstància, juntament amb la impossibilitat de generar recursos públics al mateix ritme, producte a la vegada de la conjuntura econòmica i les reserves ideològiques sobre el paper de l’Estat assistencial, fa que els directors de la política “girin els seus ulls concupiscents cap a la família i la

¹⁵¹ Una bona anàlisi del que comportà la supressió de les ajudes del FAS per a les PNC es troba a Rosario (1992).

comunitat". Però el defecte moral radica en els interessos que tenen prioritats i que, una vegada més, són els de les institucions; la prova és que la permanència en la llar d'aquestes persones requeriria un suport a les famílies i recursos intermedis (ajuda a domicili, centres de dia, acolliments temporals, etc.) que gairebé no es proporcionen, perquè, si això es fes amb l'amplitud i la intensitat requerides per les famílies i els usuaris, els costos serien equiparables als acolliments institucionals; per això, "el concurs massiu de la família en l'acció social requereix un nou tracte social. L'assumpte no es redueix a ideologia solidarista, mentalització social, retòrica neofamilista o voluntarisme" (1994:1831).

Catalunya, ja des de la primera llei de serveis socials (26/1985), va ser de les primeres comunitats autònomes que van obrir-se al reconeixement i la promoció de la iniciativa privada. Entre d'altres raons pesava la dependència que tenia en aquell context l'Administració pública d'una consolidada xarxa en mans de la societat civil i d'entitats religioses, així com la tendència ideològica del govern autonòmic, perquè en altres autonomies governades per l'esquerra aquest serà durant bastant temps un tema tabú especialment pel que fa al sector mercantil. La proporció de l'oferta de recursos que assumeix un sector o un altre varia molt entre les àrees o sectors i, fins i tot, entre els serveis d'una mateixa àrea; així, mentre en els serveis per a marginats (albergs i menjadors) predomina la iniciativa social (81,6% i 67,7% respectivament) igual que en els diferents serveis per a persones amb disminució (que van del 68% al 90,1% de les places segons la tipologia dels serveis), els serveis públics tenen la majoria dels centres oberts per a infants i pretallers (66,3% i 78,26% respectivament) o dels centres d'acolliment per a infants (62,5%), amb la distinció que els primers són competència de l'Administració local i els segons de l'autonòmica. La iniciativa mercantil, que busca els sectors i serveis més rendibles, és majoritària només en llars-residències i residències sociosanitàries per a la gent gran (38,3%) (Crespo i Rimbau, 1998)¹⁵².

Amb aquestes minses dades de mostra, es pot veure com la dedicació prestacional dels sectors està molt vinculada als interessos i ideologia de cada un d'ells, la qual cosa tendeix a reificar un perfil estructural que, en alguns sectors, pot arribar a ser

¹⁵² Dades extretes del *Mapa de serveis socials de Catalunya*, 1996.

altament inestable. La principal disfunció que crea l'estructura prestacional és que, malgrat el nombre d'entitats socials i la cobertura del sector públic, existeixen àmplies franges de població que avui dia no poden accedir a les prestacions socials existents a causa de diversos motius, entre els quals destaca l'existència de franges intermèdies de la societat que, per les seves rendes i també els seus hàbits culturals, no poden accedir als serveis de l'estructura pública, i en canvi tampoc no poden nodrir-se de les ofertes del sector privat mercantil a causa dels preus. "Aquesta població sandvitx és una població que es va empobrint i que veu restringit el seu dret a les prestacions socials, que són declarades, des de la legislació i la documentació tècnica, de caràcter universal" (Crespo i Rimbau, 1998:744).

El raonament que adopta Casado (1994) per explicar la proliferació de tantes entitats socials que poblen actualment el camp dels serveis socials es basa en la reacció als poders públics. Després d'un primer moment de "mitificació" estatista, en el qual les administracions no sols garantien la satisfacció de la demanda social, sinó que a més n'assumien la gestió directament, s'observa que aquesta tendència tenia un impacte negatiu en el sector voluntari perquè menysvalorava la seva representació simbòlica i posava en dubte la seva legitimitat. Però, a mitjan dècada dels 80 s'esdevingué el desencantament polític; "al nostre parer, es tractava més aviat d'un desencantament dels polítics, la qual cosa va comportar una evident crisi de fe en els que ells manejaven" (1994:1834). El pensament estatista sembla haver assumit sense gaire inconvenients aquesta nova irrupció, fins i tot amb intents de liderar-la i conduir-la cap als dominis de la gestió mixta, per tal de suplir amb aportacions privades el dèficit de recursos públics, encara que sigui en detriment de la seva originària dimensió política i reivindicativa. La hipòtesi de Casado és que "el desencantament dels polítics va donar lloc a una actitud de recuperació de part de les responsabilitats delegades en ells tàcitament. No es tractaria en aquest cas d'un moviment de solidaritat sinó més aviat d'una gran maniobra de la llibertat" (1994:1835).

Menció a part requereixen les fórmules de col·laboració o, si es vol, de foment de la iniciativa privada social i mercantil, que s'han establert. Les entitats socials, tot i aportar recursos propis, financen bàsicament el seu manteniment i activitats amb les transferències públiques; per tant, no està gaire clar que suposin un estalvi per a les hisendes de les administracions perquè també cal comptar que són un factor de

desvetllament i d'ampliació de la demanda. Les empreses mercantils, per la seva part, es mouen per la lògica del negoci; i per això es qüestiona que, coaccionades per la necessitat de la seva participació, els diners públics que els són transferits vagin, de fet, a augmentar el percentatge de beneficis que obtenen. El mecanisme que encara predomina arreu per fomentar la cooperació dels sectors privats és la subvenció per a les activitats i serveis, i en una molt petita part per al manteniment de l'entitat social; les subvencions són de caràcter finalista i per tant determinen molt estretament no sols l'àrea de demanda a la qual han de destinar-se sinó també la dotació i l'activitat a desenvolupar.

Per tant, "la hipotètica funció fomentadora de les subvencions es transforma en una criptocontractació externa; (...) les administracions públiques practiquen per aquest mitjà la gestió o provisió indirecta de serveis" (Casado, 1994:1839), i, tot i que la fórmula emprada sigui signar convenis-programa, s'assembla molt als contractes o concerts. A més això comporta que les proclamades virtuts de l'acció voluntària quant a creativitat i avantguarda s'anul·lin en gran part; és la iniciativa pública la que sobretot marca àrees i objectius. Pel que fa als concerts o contractes són fórmules més recents que van íntimament relacionades amb l'obertura a les entitats mercantils com a adjudicatàries dels serveis públics. Una constatació que comença a prendre forma és que, en els concursos d'adjudicació s'evidencia la llei de la competència del mercat, perquè les grans entitats mercantils, amb molt més capital i capacitat gestora, desbanquen les entitats més petites que acostumen a ser d'iniciativa social, i es produeix així una progressiva mercantilització del sector.

Un darrer bloc d'apreciacions que indueixen a la complexitat de funcionament del sistema de serveis socials és el que afecta les formes organitzatives, especialment les que s'inscriuen en les diverses instàncies de l'Administració pública. Per lògica, tota burocràcia intenta minimitzar la variabilitat i les situacions excepcionals i, alhora, maximitzar la formalització i la reglamentació dels processos, però existeixen una sèrie de dificultats per encaixar els serveis socials en les estructures formalitzades, especialment en les de les administracions públiques actuals. Sarasa (1993) posa l'èmfasi que els problemes que tracten els serveis socials són molt difícils de conceptualitzar i d'analitzar, per la qual cosa es respon a ells de manera intuïtiva i a partir de l'experiència acumulada per la persona que afronta els dits problemes; "sota

aquestes condicions, és impensable una organització de serveis socials basada en una jerarquia d'autoritat, en què l'autonomia de decisió dels treballadors fos mínima, com podria ser el cas d'una fàbrica. Tot i que això no significa que els serveis socials estiguin fora de control" (1993:55). També expressa aquesta opinió Mendoza (1995) que analitza les organitzacions de professionals en les quals s'estableix una relació que és qualitativament diferent a la convencional entre "administrador" i "administrat". En aquest sentit afirma que "els professionals acostumen a defensar la seva autonomia i a protegir-se, amb tots els mitjans que estan al seu abast, de les ingerències i controls externs sobre la seva tasca" (1995: 137).

Com a conclusió, retornem a l'anàlisi incisiva de Sarasa (1993) per veure, com dèiem a l'inici d'aquest punt, que en el "rànkung" de les polítiques socials, els serveis socials ocupen un lloc marginal. Sarasa ho justifica amb diverses raons, entre les quals destaca la desconfiança que tenen les forces polítiques hegemòniques en els resultats de les intervencions socials que gairebé sempre són incerts. La relegació de les polítiques assistencials a un nivell de segon ordre "no és sols a causa que els grups assistits solen ser dèbils per organitzar-se i pressionar a favor dels seus interessos, i acaben desenvolupant una actitud dependent que els impossibilita ser autònoms, ni a causa solament que davant la menor (sic) estretor fiscal siguin les despeses socials les primeres en ser retallades, sinó que, a més a més, juga també un paper gens menyspreable la inseguretat que tenen les elits, i sobretot els gestors de l'Estat, en l'eficàcia de les dites despeses" (1993:57). Així i tot, no podem oblidar que totes aquestes variables –la feblesa dels assistits, la manca de pressió social, els retalls pressupostaris i la desconfiança en la inversió- van íntimament relacionades i formen un cercle viciós en què l'una és causa de la següent, i la darrera de la primera. Despés d'aquests anys de plena instauració en un context de benestar i democràcia, "s'ha dissenyat així, *de facto*, un model amb connotacions ideològiques que responen més a pressupostos de manteniment de l'ordre establert que a aspiracions de canvi estructural. És una paradoxa que, una cop aconseguit un sistema polític democràtic, s'abandoni el fi últim que aquest havia d'ajudar a aconseguir: modificar les relacions de poder entre grups socials en benefici dels més dèbils (1993:165).

II.3.2. Treball social i serveis socials: els professionals

No volem acabar el marc teòric sense dir quelcom referent al component humà i disciplinar que aporta alè, en bona part, a la maquinària inerte del sistema de serveis socials. En la trajectòria històrica que va des de la caritat particular fins als actuals sistemes de protecció social, l'acció dels agents socials també ha passat de ser merament esporàdica i voluntària a ser sistemàtica i professional, és a dir, s'ha institucionalitzat¹⁵³. La lenta institucionalització del treball social, com a forma d'ajuda racionalitzada que esdevé professió, ha anat nodrint de components conceptuals i metodològics les estructures organitzatives dels sistemes de protecció social que s'anaven creant al mateix temps; això és així sobretot en les darreres dècades, amb l'aparició dels serveis socials, que han acabat adoptant la filosofia bàsica del treball social. Però això ha comportat bastants problemes per diferenciar ambdós àmbits i els seus respectius objectes de treball. Amb el nou escenari democràtic es respon a la qüestió "què ha de fer el treball social?" amb l'axioma "cal crear serveis socials" canviant simplistament la categoria de l'objecte de treball que passa de ser la intervenció professional a l'entramat organitzatiu. Aquest canvi, al qual aparentment el cos professional no va donar major importància, té tanmateix conseqüències importants, que repercuteixen de forma fonamental tant en els serveis socials com en el treball social (Ituarte, 1990:51).

La conseqüència més important al nostre criteri és l'abandonament de moltes pautes de la tradició disciplinar del treball social i l'alentiment en la proposició de noves formes d'acompanyar les vides dels ciutadans més d'acord amb els nous temps. El coneixement tècnic de la intervenció social l'ha d'aportar la respectiva disciplina¹⁵⁴, mentre que el marc organitzatiu només ha de suposar unes pautes de comportament

¹⁵³ Per ampliar com es produeix la institucionalització professional vegi's el cas paradigmàtic de la medicina en Freidson (1978).

¹⁵⁴ Deixem clar ja des d'ara que, tot i que ens referirem al treball social i als treballadors socials com a disciplina i professió en sentit restringit, el que s'afirma pot aplicar-se en la major part dels casos a les altres disciplines i professions que intervenen en els serveis socials (el que alguns anomenen també treballadors socials en sentit ampli). En les cites, però, no responem absolutament del sentit que l'autor ha volgut donar a aquests termes.

adaptatives als requeriments de la política social. És més, el cos teòric disciplinar també té elements per intervenir en el mateix marc institucional i, si cal, transformar-lo. A més, l'error d'identificar treball social i serveis socials ha repercutit no sols en el desenvolupament de la disciplina sinó també en la imatge professional, i ha contribuït així a crear una important confusió entre els dos àmbits. "La concepció de l'objecte del treball social com les necessitats socials en relació amb els recursos aplicables a les mateixes ha alimentat aquesta confusió i ha produït un tipus de professionals dedicats, en la seva immensa majoria, únicament a la informació i gestió de recursos" (Zamanillo, 1996:346). Com ella mateixa afirma, aquesta qüestió requereix una anàlisi més aprofundida que, malgrat els intents, ara per ara, està encara per fer. Evidentment, no és el mer engalzament de les necessitats amb els recursos l'objecte del treball social, però tampoc aquest és l'objecte dels serveis socials¹⁵⁵. Caldria acceptar que la confusió també pot venir de l'hegemonia professional del treball social en un determinat context organitzatiu que abans gairebé no existia, com d'alguna manera va passar amb la professió mèdica i el sistema de salut.

Així i tot, és indubtable que el treball social ha contribuït extraordinàriament a generar i a consolidar el sistema de serveis socials (Las Heras, 1990). Especialment en el nostre context, han estat bàsicament els treballadors socials els agents professionals que, des d'un bon principi, han encarnat la reivindicació i han impulsat el sistema públic amb la seva acció i compromís, tant tècnic com polític¹⁵⁶, i això és el que ens interessa destacar aquí. Val a dir, però, que avui dia tothom admet que el treball social no s'identifica ni amb els serveis socials ni amb cap altre dels espais institucionals en què pot actuar. Gaitan (1991) recorda que ja Mary E. Richmond deia que "el treball social troba aplicació en tots aquells organismes, les decisions dels quals afecten la vida dels individus: tribunals, escoles, hospitals, tallers, agències de benestar comunitari, (...) la inclusió dels treballadors socials entre les plantilles de personal d'aquest tipus d'institucions va repercutir en llur especialització" (1991:103). Aquesta mateixa autora i altres, quan tradueixen els camps d'actuació al model d'Estat del benestar, enumeren sistemàticament els serveis dels principals sistemes

¹⁵⁵ A aquesta autora devem la que és possiblement la definició més acurada de l'objecte del treball social: "*tots els fenòmens relacionats amb el malestar psicosocial dels individus relacionats segons la seva gènesi estructural i la seva vivència personal*", i que ella mateix explica en Zamanillo (1991) i (1992).

¹⁵⁶ De nou remetem a la documentació dels congressos estatals de treballadors socials en que, al llarg de les seves nou edicions fins ara, el referent dels serveis socials, tant en sentit estricte com ampli, ha estat sempre present.

d'aquest model (educació, salut, habitatge, ocupació, manteniment de la renda i serveis socials personals), a més d'altres àmbits propis de l'administració pública (justícia, seguretat ciutadana) o de la societat civil (empreses, sindicats, mútues, associacions, fundacions, etc.) o fins i tot l'exercici lliure de la professió (consultories, supervisió, etc.); tampoc no s'ha d'oblidar que la docència i la recerca en treball social també formen part de l'exercici professional.

Però els treballadors socials, igual que tots els professionals de la intervenció social¹⁵⁷, o encara més àmpliament, totes les professions que treballen directament amb les persones i per a elles¹⁵⁸ en els diferents sistemes del benestar, estan sotmesos a una sèrie de conflictes i contradiccions inherents a la seva funció. Álvarez-Uría argumenta que això no és un problema recent sinó que entronca amb la mateixa naturalesa de la intervenció social; es tracta d'una ambigüitat múltiple, posicional i funcional, ja que el treball social va néixer en una mena de terra de ningú, en el denominat espai social entre l'economia i la política. La contradicció inherent és que la intervenció social té per objecte reparar les fractures socials – fractures assignades a individus de determinades classes i grups socialment relegats–, però sense alterar en profunditat la lògica de fons que les genera (Álvarez-Uría, 1995:7). Per mantenir aquest equilibri que exigeix el mandat social, la intervenció social ha de respondre, d'una banda, a l'imperatiu de cercar la igualtat, però, de l'altra, no pot anar més enllà dels límits preestablerts que, de fet, impliquen el manteniment de les desigualtats. Aquesta mena d'esquizofrènia funcional es materialitza en uns models d'intervenció que sempre, d'una manera o altra, han oscil·lat entre el control social i la inserció.

En aquesta tesi han coincidit molts autors i, com hem tingut oportunitat de veure, s'inscriu en la mateixa polaritat que ha caracteritzat des dels inicis la institució de l'acció social. El treball social "ha jugat sempre un paper subordinat a les necessitats d'integració i governabilitat de les persones, però impulsat, sobretot, des dels llocs privilegiats de la societat amb l'ànim d'adequar la moral i els costums dels sotmesos als interessos dels governants i a llurs necessitats de legitimitació" (Sarasa, 1990:9).

¹⁵⁷ Sobre aquest aspecte es pot consultar Riera (1998) en què analitza tres dels perfils professionals que actuen en aquest camp.

¹⁵⁸ Aquest aspecte l'han tractat des de la vessant organitzacional Hasenfeld i English (1985?).

El treball social forma part del complex sistema de donacions socials, però és una transacció unidireccional; d'aquí es desprèn que la donació té efectes sobre l'estatus de les persones: el qui dona augmenta el seu prestigi i poder, mentre que el qui rep contreu un deute i està subjecte a una obligació de retorn. Aquesta apreciació, si tenim en compte la teoria de Mauss sobre els dons, ens condueix en darrer terme a la dimensió de poder (poder de l'expert) que suposa tota relació assistencial, però encara més si comporta algun tipus de coacció moral: "avui són els professionals socials els qui, des de la seva pretesa neutralitat, ajuden el necessitat a la vegada que li exigeixen un comportament adequat als dictats de l'autoritat" (Sarasa, 1990:7).

Però, davant un panorama tan decebedor com el que es desprèn d'aquest i altres arguments amb els quals s'han "anatemitzat" i "estigmatitzat" tant les professions socials¹⁵⁹, hom pot preguntar-se si la seva funció es pot reduir a aquesta voluntat de control, de seguretat i moralització. Álvarez-Uría respon que, tot i que per molts analistes treball social és igual a assistencialisme o com una mena d'agents de la dominació de l'Estat especialistes en la misèria, aquestes interpretacions "en llur parcialitat obliden quelcom que sembla fonamental: que els serveis socials juguen també un paper menys fiscalitzador i més positiu en relació amb les poblacions segregades, una funció d'inserció de subjectes desafiliats que no ha de ser infravalorada" (Álvarez-Uría, 1995:16). És possible, per tant, una interpretació més positiva, encara que només sigui perquè en intentar neutralitzar els efectes de l'ordre establert es manté vigent la utopia (no com quelcom irrealitzable sinó com quelcom millorable) o, si es vol, l'esperança que és possible més igualtat.

Els agents socials, per tant, es veuen obligats a desenvolupar un esquema ideològic que integra aspectes morals dels dos grups socials entre els quals es desenvolupa el conflicte. D'una banda, elaboren un discurs crític amb les desigualtats socials i les injustícies, que els porta a reclamar major dedicació pressupostària per part de l'Estat a la política social, però, de l'altra, pretenen persuadir els més dèbils perquè acceptin les regles del joc i, sobretot, apaivaguen els brots de revolta que amenacen les elits que governen la societat i, en definitiva, procuren més adaptar els "inadaptats" a la societat que transformar aquesta en més igualitària o fer els ressorts

¹⁵⁹ Entre d'altres: Illich *et alt.* (1981).

socials més permeables a la diferència. Dit d'una altra manera i traslladant-ho al camp d'intervenció: "en el cas dels serveis socials assistim a un intent de racionalitzar l'altruisme que provoca conflictes entre valors morals contradictoris. Sens dubte, un dels conflictes morals més aguts per als treballadors socials es presenta en el dilema entre el que es concep com una societat justa i la llibertat dels individus per decidir autònomament el seu destí (...) En definitiva, el dilema podem reduir-lo a la següent pregunta: com podem intervenir racionalment en la societat sense acabar violentant sempre els més dèbils?" (Sarasa, 1990:18).

Dues de les respostes tipus, entre les moltes possibles, que s'han assajat sobre aquest dilema tindrien l'una un sentit estructural i l'altra una direcció professional i personal, amb el benentès que no tenen perquè ser incompatibles. La primera tracta de resituar la lectura en termes macrosistèmics i refusa l'estigmatització que s'ha fet de la funció dels professionals. Una mostra seria el que diu Álvarez-Uría que la pobresa és un problema central que no pot ser reduït exclusivament a organitzacions administratives i pràctiques professionals, perquè afecta la naturalesa mateixa d'unes societats que diuen que estan regides pel principi de la igualtat. En intentar eludir aquesta qüestió situant-la en l'àmbit de la pràctica professional, allunyada de l'economia i de la política, s'ha fet recaure sobre el treball en la comunitat, sobre el treball social, tota la responsabilitat. "És justament aquesta ambigüitat de base la que avui cal superar plantejant de forma oberta el problema de les polítiques socials en l'interior d'un ordre democràtic nacional i internacional" (Álvarez-Uría, 1995:37).

La resposta professional al repte de la integració interpel·la els tècnics sobre la forma de desenvolupar aquest doble rol i proposa millores en l'exercici professional al marge –o paral·lelament, segons l'opció de cadascú– d'adequar les estructures prestacionals. Aniria en aquesta línia Ariño (1996) que planteja no confondre les necessitats dels ciutadans amb els recursos disponibles: "està clar que des del treball social s'utilitzen els limitats recursos públics, però també els dels mateixos professionals i els de les persones amb les quals col·laboren, a més de potenciar no sols nous recursos, sinó noves formes d'interacció entre les persones i entre les persones i el seu entorn" (1996:23). També De la Red (1992) sembla avalar aquest camí d'aprofundiment tècnic quan diu que els reptes plantejats per a la superació d'aquests límits exigeixen al treball social una major implicació en la sistematització

de l'activitat; "d'aquesta manera podria afavorir-se una organització dels serveis més humanitzada i àgil i una política social superadora de desigualtats concretes..." (1992:91).

Barbero (1996) sintetitza el conflicte plantejant que, tot i tenir clar l'objectiu de promoure o provocar canvis en favor del subjecte o població, això no impedeix que els intents d'explicació de les funcions del treball social i del sistema de serveis socials hagin recorregut a dos models polaritzats: 'pol de canvi' i 'pol del control social'. En el primer trobem les visions normatives de les disciplines i les professions, mentre que en el segon hi ha un conjunt de visions vinculades a les ciències socials i que s'ho miren des de fora. Aquestes explicacions poden polaritzar-se fins a l'extrem, però és segur que la majoria de posicions no veuen el treball social ni en un extrem ni en l'altre. "Aquestes imatges diferents poden ser compreses si coneixem la diferenciació fonamental que en ciències socials s'estableix entre 'funcions manifestes' i 'funcions latents' que aconsegueixen les institucions, i també entre resultats volguts en les accions humanes i resultats no volguts" (Barbero, 1996: 37). Definitivament, les possibilitats que tenen els professionals de redefinir la seva actuació malgrat els condicionaments estructurals permeten certes opcions a l'hora de triar les pràctiques. Les anàlisis crítiques poden ser especialment útils per a la reflexió ontològica de les professions, però després cal que apliquin la justa dosi de pragmàtica per no "matar tot el que és gras" i agostar així els petits processos de canvi que podrien impulsar.

Pel que hem vist no es pot negar la relació que té el treball social amb l'aplicació de les polítiques de serveis socials i això evidencia dues dependències. D'una banda, la que té la política respecte del treball social i que posa en evidència la feble capacitat de la tecnologia de les disciplines socials per resultar d'utilitat als propòsits omnipotents de la governabilitat. Els professionals poden provocar canvis d'actituds en els subjectes i grups socials, i els qui els contracten esperen que aquests canvis es produeixin en una direcció favorable a la integració social, però no existeix un coneixement científic que disposi de la fórmula magistral, aplicant la qual un comportament determinat desembocarà en un canvi d'actitud mesurable en una família o en una persona assistida per un professional, com tampoc pot formular-se un procediment infal·libre, repetible tantes vegades com es vulgui, que doni com a

resultat un augment en el sentiment de comunitat d'un veïnatge i del control d'aquest sobre els seus membres (Sarasa, 1990:28).

D'altra banda, el treball social també té una dependència de la política que provoca que s'estableixi una ambigua separació i atracció alhora entre ambdós àmbits. Això es demostra no sols amb el fet que moltes de les persones que lideraren el treball social radical en moments pretèrits han passat a ocupar llocs de responsabilitat en les administracions públiques, i s'han integrat, algunes d'elles, en la nova elit sorgida amb la democràcia (Sarasa, 1993:165), sinó també amb el fet que els professionals "tendeixen a definir necessitats no conflictives i les seves intervencions estan més orientades a organitzar els veïns entorn d'activitats i grups que són utilitzats com a recursos en el tractament de casos individuals i familiars, que no pas a facilitar l'expressió i canalització de demandes sentides per la població, sobretot quan aquestes són contràries a la política dissenyada des de l'Administració" (Sarasa, 1993:166). Si abans existia una clara consciència que no podia buidar-se la tasca professional de continguts polítics, en aquests moments es generalitza la convicció que, per a problemes de tipus polític, ja existeixen els canals adequats de resolució i aquests són aliens a la tasca dels treballadors socials.

Per paradigmàtic que sembli, la dependència de la política tendeix a la neutralització més que a l'exigència, i es veu reforçada per una dissociació, cada vegada més marcada en l'actitud dels professionals, entre aspectes *tècnics* i *polítics*. Aquests professionals tendeixen a treballar problemes d'ordre tècnic (solucionar problemes individuals, organitzar activitats esportives o culturals, grups d'ajuda mútua, cursos de formació professional, etc.) i renuncien a intervenir en aquelles situacions que, en presentar continguts reivindicatius, adquireixen la condició de "polítiques", tot i que aquestes reivindicacions siguin estrictament de política social i, per tant, afectin directament els objectius de la professió. Aquesta és la situació que també volen els polítics, que accedeixen que el professional col·labori, però només com a instrument de mediació i només quan el conflicte és inevitable.

També Álvarez-Uría (1995) en aquest sentit polític i institucional assenyala alguns problemes que tenen a veure amb la interrelació tecnicopolítica que ens interessa estudiar. Concretament en destaquem dos. El primer problema és l'aparició d'un

tipus d'agents especialistes en gestió, però que actuen com a persones de confiança política, que sovint entren en les administracions saltant els organigrames i provoquen insatisfacció en els qui legítimament aspiraven a una carrera professional o són escollits per raons de fidelitat (o afiliació) al govern de torn. No estem negant la conveniència de la funció gerencial en els serveis socials; aquesta és un indicador moltes vegades de modernització i racionalització de l'actuació pública¹⁶⁰. Hi ha cabuda per a diferents perfils en els serveis socials, però no es poden supeditar els fins als mitjans i menys en l'àmbit públic. En tota organització burocràtica existeix la tendència a premiar més la fidelitat dels seus membres a l'autoritat, que l'eficàcia o la qualitat del servei prestat als usuaris. "Els subordinats, quan aspiren a realitzar una carrera professional, es situen en el dilema d'obeir els seus superiors o servir l'assistit" (Sarasa, 1993:167). El premi de la promoció es converteix en "l'agenda secreta" d'alguns professionals que busquen en la fidelitat els mèrits que no els donaria la feina ben feta.

El segon problema són els límits que els responsables de les polítiques socials imposen sovint als professionals i als equips d'intervenció i que, en lloc d'afavorir els objectius d'integració, en realitat l'entorpeixen en establir mecanismes de clientelisme en les poblacions afectades (Álvarez-Uría, 1995:33-34). Ja s'ha fet menció en un altre lloc de la diferent perspectiva que tenen els actors sobre les necessitats sentides pels usuaris potencials, les quals són més ben conegudes pels equips de treball que atenen el públic que no pas pels planificadors o polítics que se situen en la cúpula de l'organització. Aquests segons, per la seva part, estan més a prop d'altres menes de demandes, que es canalitzen a través del sistema polític, que els equips de base. (Sarasa, 1995:173). Per això, de fet, resulta extremadament difícil fer un treball comunitari de tipus conflictivista des de la pròpia Administració pública, més enllà de l'animació i de les activitats lúdiques, formatives o d'autoajuda. Però encara és pitjor quan es devalua la intervenció tècnica supeditant-la als propòsits de clientelisme que tenen alguns càrrecs polítics, fet que produeix la desconfiança en el sistema i el descrèdit de l'acció professional.

¹⁶⁰ Sobre aquest tema es pot consultar, a més dels textos generals sobre gestió en l'administració pública, els específics següents: Serra (2000), Coulshed (1998), Diputació de Barcelona (1995) i (1996).

En conclusió, els reptes del treball social en interrelació amb els serveis socials són molts i variats, i, el que és més important, la reflexió del tema no es pot donar per feta i acabada. Només cal constatar en la pràctica com molts professionals se senten cremats, infrutilitzats o sobreexplotats, aclaparats per la burocràcia, escassament reconeguts, impotents uns i desconectats uns altres dels problemes reals de la comunitat en la qual actuen. És una autopercepció del col·lectiu que genera decepció i desmobilització, com posen en evidència els estudis que s'han fet. Referint-se a un d'aquests estudis, Álvarez-Uría diu: "Un col·lectiu enormement ric en coneixements, en sensibilitat i capacitat d'actuació està essent relativament relegat per les administracions públiques les quals, en massa ocasions, lluny d'estimular les seves iniciatives, hi posen fre" (Álvarez-Uría, 1995:35). I encara que ens hem centrat més en el sector públic perquè hi hem trobat més suport bibliogràfic, el sector privat, especialment el mercantil, pateix els mateixos efectes, a més dels d'inestabilitat laboral, menor retribució i, en general, pitjors condicions de treball. De totes maneres, aquestes percepcions alienes i proposicions hipotètiques són les que tractarem de contrastar amb la recerca empírica en la segona part d'aquest treball.

Segona part: Estudi empíric

CAPÍTOL TERCER

ASPECTES METODOLÒGICS



III.1. Enfocament del model de recerca

La pregunta que dóna lloc a la tesi es podria formular d'aquesta manera: quina percepció de la política que es materialitza en el sistema de serveis socials de Catalunya tenen les persones que hi estan involucrades?. Dit d'una altra manera, l'interrogant que serveix de punt d'arrencada de la investigació sorgeix de plantejar-nos què representen els serveis socials per a la nostra societat i, a partir d'aquí, arribem a veure que aquesta representació ha de tenir uns subjectes precisos i unes raons explicatives del que succeeix. Els subjectes que creiem que ens poden donar una imatge més aproximada de la representació social són els mateixos actors del sistema, i les raons de fons del que passa pensem que cal trobar-les en l'establiment d'una política determinada del sistema i per al sistema.

Tanmateix, si volem esbrinar com s'interpreta la política de serveis socials, i atès que el sistema és dinàmic, pensem que ens cal aprofundir en el procés de creació i en l'evolució dels serveis socials i les diferents polítiques que sobre ells s'han establert al llarg dels darrers vint anys. Per això, una primera dimensió que adopta l'estudi és la dimensió **temporal**, que suposa reconstruir l'itinerari seguit des de l'establiment dels serveis socials autonòmics fins a l'actualitat. Es tracta d'un component dinàmic que ha de permetre veure els canvis i permanències que s'han produït, veure com s'ha materialitzat la progressió per entendre millor on estem i a què respon la situació actual. Acotar el període temporal és relativament senzill, perquè la curta història autonòmica ens ho facilita; s'inicia el 1979 amb la Generalitat provisional i acaba el 1999. Així i tot, entenem que, com que els serveis socials no neixen del no-res, sinó que tenen unes arrels que provenen del règim anterior, també haurem de conèixer els antecedents d'aquest període encara que no formi part de l'interval que volem estudiar.

Però també hem dit que ens interessa la percepció dels actors involucrats, és a dir, les persones que han intervingut en algun moment del procés, bé en la formulació de la política de serveis socials o bé en la seva posada en pràctica, perquè entenem

que almenys aquesta diferenciació de posició pot ser determinant per a la concepció que es tingui. Amb aquesta segona dimensió **intersubjectiva**, de caràcter dialèctic, es pretén arribar a copsar la interpretació diferencial, si fos el cas, entre el que es diu des del disseny dels serveis socials i el que es viu en la pràctica. D'alguna manera el que s'intentarà és evidenciar les visions particulars d'uns grups socials directament implicats o vinculats amb el tema, per fer una mena d'avaluació des de dintre. Som conscients que amb l'elecció d'aquestes dues categories d'implicats no cobrim tot l'espectre de visions, però optem per limitar-nos a elles, primer, per realisme i, segon, perquè pensem que poden tenir informació més rellevant sobre les qüestions a estudiar. Metodològicament, això ens obligarà a confrontar, quan sigui possible, les visions subjectives amb dades més objectives, però emfasitzant el nivell dels discursos, ja que tenen un valor per si mateixos, i el propòsit se centra en aquests i no a certificar l'objectivitat de tots els fets. Avancem que això suposa adoptar un model metodològic de caire qualitatiu.

Encara una tercera aproximació al disseny del model de recerca adoptat és la que es correspon amb l'enfocament antropològic comentat abans. El contingut a estudiar no és sols la configuració del sistema quant als seus dispositius assistencials, sinó el complex de mentalitats en què s'inscriu. Això vol dir escollir algunes variables a partir de les quals poder apreciar les manifestacions culturals més significatives del sistema i entorn de les quals poder articular l'anàlisi i el discurs. Per tant, hem optat per seleccionar la dimensió de la **identitat** i la dimensió **política** dels serveis socials com els dos grans organitzadors de les dades produïdes pels relats i la consegüent interpretació. Per identitat entenem no sols la definició dels principals elements conformadors i les dinàmiques internes que genera el sistema, sinó també la significació que aquest conjunt té per als actors. La dimensió política té a veure tant amb el paper desenvolupat pels organismes de poder i les interaccions que mantenen específicament amb el sector (*politics*), com amb l'elaboració de les línies directrius que guien el sistema i la seva corresponent implementació (*policy*). Per a aquesta segona dimensió és convenient la diferenciació de categories dels actors (polítics i tècnics) que ja hem avançat i que tractarem en l'elecció de la mostra.

Amb aquesta investigació no es tracta d'arribar a unes conclusions explicatives que funcionin com a lleis generals, sinó que la pretensió és descobrir elements de

significació que, com a resultat de la interpretació, permetin fer una lectura crítica de què representa i com funciona aquest àmbit de la protecció social. En altres paraules, es tracta de qüestionar els elements de la realitat que sovint són tinguts per obvis i extreure'n el significat profund, i sovint no del tot conscient, que puguin tenir per als mateixos actors, així com el que es pot induir complementàriament dels materials normatius i dels documents que descriuen i regulen el funcionament del sistema.

La mena d'estudi que plantejem, un estudi que analitza els serveis socials des d'una perspectiva qualitativa, tant temporalment com intersubjectiva, i les connotacions culturals de la identitat i de la política que intervenen en la seva construcció, és un enfocament en què les avaluacions realitzades a Catalunya sobre el sistema global o sobre aspectes concrets d'aquest no acostumen a incidir. Les obres acadèmiques (tesis, recerques, assajos, etc.) existents sobre la temàtica de serveis socials solen adoptar un estil merament descriptiu dels components i mecanismes que intervenen en aquest camp i gairebé sempre eviten l'anàlisi del cas en profunditat. Es pot dir, per tant, que queda un buit que és el que intentem omplir. Altrament, tampoc l'antropologia, com ja hem vist, no ha explotat tot el seu potencial pel que fa a l'anàlisi de polítiques públiques en els sectors en que seria especialment viable, i en que resultaria rellevant aplicar el tipus d'avaluació etnogràfica que hem fet aquí.

Pel que fa a l'opció metodològica i des d'una perspectiva d'avaluació de les polítiques públiques, la recerca s'inscriu en el que Monnier (1995:175) denomina *paradigma endosistèmic* o *etnogràfic*. Aquesta concepció aborda les realitats complexes des d'un enfocament holístic, que té en compte les múltiples "veritats" que són alhora autònomes i interdepenents. S'admet la coexistència de diferents veritats i aquestes només troben el seu sentit d'acord amb el sistema de referències de l'observador, d'una banda, i d'acord amb l'entorn natural d'allò observat, de l'altra. Així, l'observador no aspira a descobrir la "veritat última" sinó que es converteix en l'explorador d'un fenomen amb múltiples versions que el porten a una reducció fenomenològica. A més, des d'aquesta perspectiva, s'atorga un lloc privilegiat a l'anàlisi dels desordres, paradoxes i incerteses, per la qual cosa considerem que aquest enfocament és especialment útil en general per a les ciències socials quan

afronten la complexitat i variabilitat dels fenòmens que estudien i, en especial, per al nostre objecte d'estudi.

Van Willingen (1993) també considera les possibilitats que té l'antropologia com a ciència per analitzar les polítiques públiques, i ho fonamenta en el fet que la formulació de polítiques socials implica necessàriament la consideració del comportament que es pretén canviar mitjançant la implementació, de forma que són "una hipòtesi sobre la relació entre comportament i valors: si volem ser en un cert sentit, hem d'actuar en aquesta direcció" (Van Willingen, 1993:157). Hi hauria dos tipus d'investigació antropològica sobre les polítiques: el primer tipus és l'avaluació de l'*impacte social* com a predicció per minimitzar els possibles efectes negatius i perquè es puguin valorar els dissenys alternatius abans de posar-los en pràctica¹. I l'altre tipus d'investigació possible és l'avaluació després de l'aplicació, en la qual l'aportació genuïna (però no exclusiva) de l'antropologia és l'etnografia, i en l'avaluació del procés d'intervenció l'etnografia es mostra com l'aproximació més completa i aclaridora (1993:186). Per tant, les polítiques públiques poden significar per a l'antropologia un gir respecte als estudis clàssics, perquè en lloc d'investigar el passat es pot estudiar bé el futur (impacte) o bé el procés en temps present, la qual cosa obre una nova perspectiva exploratòria per a la forma de coneixement antropològic.

¹ "L'avaluació de l'impacte social produeix documents que assisteixen en el procés de presa de decisions. Aquesta presa de decisió està basada en les avaluacions presentades en l'informe i en la interpretació dels polítics sobre elles" (Van Willingen, 1993:186).

III.2. Objectius i hipòtesis

Tenint en compte l'explicació de l'apartat anterior formulem els principals objectius que es pretenen aconseguir en la present recerca:

Objectius

1. Descriure els principals episodis que han esdevingut claus en l'evolució del sistema públic de serveis socials de Catalunya per descobrir alguns paràmetres que han influenciat la seva realitat actual.
2. Descobrir els elements culturals presents en l'entramat ideològic configurador del sistema públic de serveis socials de Catalunya i interpretar les conseqüències que puguin tenir per a la seva identitat.
3. Conèixer quins mecanismes de l'acció política intervenen en el camp dels serveis socials i com aquests poden influir en el comportament del sistema al llarg del procés de construcció i posada en pràctica de les seves polítiques.
4. Veure si existeixen diferències significatives de percepció i valoració sobre els paràmetres que regeixen els serveis socials autonòmics, entre els actors que pertanyen als estaments formuladors i els qui se situen com a receptors d'aquelles orientacions i, si es dóna el cas, analitzar les connotacions que aquestes diferències tenen per a la pràctica dels serveis socials.

Donada la varietat d'elements en joc en un estudi d'aquestes característiques, les hipòtesis podrien ser moltes. El coneixement previ de l'objecte d'estudi (acadèmic, pràctic, bibliogràfic) ens permet treballar a partir de certes intuïcions més o menys

confrontades (tot i que pugui ser perillós per al desenvolupament científic de la mateixa recerca partir d'uns apriorismes massa definits que portin a determinar els resultats per descobrir). Així i tot, formulem alguns enunciats hipotètics que són els que ens han servit per establir les línies mestres de l'exploració un cop assolit un profund coneixement de l'objecte d'estudi.

Hipòtesis

1. El sector de serveis socials té uns trets culturals que, tot i venir d'una tradició consolidada, sent que es dilueixen per la manca de direcció definida del sistema en els últims anys, la qual cosa suposa un qüestionament de la seva identitat i una pèrdua de prestigi com a sector dins del conjunt del benestar social.
2. Els serveis socials a Catalunya tenen, històricament, un alt grau d'indefinició; però aquesta ambigüitat és calculada ja que és funcional per al sistema perquè així es pot mantenir estancat en una concepció benèvola en lloc d'assumir l'exigència d'esdevenir un dret social de ciutadania.
3. L'articulació del sistema de serveis socials i la seva implementació pràctica estan fortament mediatitzades per la funció política en detriment de la dimensió tècnica i social que passen a un segon pla, la qual cosa comporta que sigui més utilitzable que la resta de sistemes del benestar.
4. Els actors que estan relacionats directament amb el sistema de serveis socials de Catalunya tenen percepcions diferents sobre la política que se segueix en aquest sector i sobre la seva implementació, i tendeixen a ser més crítics com més distanciats estan dels centres de decisió.

III.3. Mètodes i tècniques

Ja s'ha justificat en alguns apartats que l'enfocament metodològic triat per a la present recerca és el qualitatiu, perquè és el que considerem més adient amb el disseny d'estudi que hem explicat i el més idoni per assolir els objectius fixats². En aquest epígraf ens centrem a justificar el sentit de les tècniques que hem escollit. D'entre les diferents tècniques que el mètode qualitatiu permet utilitzar, hem considerat que la més adient per captar les opinions dels actors és la tècnica de l'*entrevista en profunditat, focalitzada* pel que fa al tema i les dimensions, però *semiestructurada* pel que fa al tractament. D'altra banda, per recollir dades d'altres fonts (històriques, programàtiques i legislatives), s'ha procedit a la tècnica de l'*anàlisi documental* de les publicacions i documents públics que s'ha considerat que podien ser més rellevants. Finalment, tant per al tractament dels materials recollits, com per a les entrevistes transcrites, s'ha aplicat l'*anàlisi qualitativa del discurs* per tal de procedir a la interpretació de conjunt, verificar les hipòtesis i extreure les conclusions. Tot seguit donem raó sintèticament del que ens ha portat a utilitzar cadascuna d'aquestes tècniques i la seva adaptació per a aquesta recerca.

La tècnica de l'*entrevista en profunditat* ofereix moltes possibilitats als informants d'expressar-se lliurement i, a força de recordar llurs vivències professionals, produeix elements d'opinió susceptibles d'interpretació i anàlisi dels fenòmens que interessen. Per tant, l'entrevista és valorada com un procés d'un alt contingut comunicatiu, mitjançant el qual es pot extraure informació, una informació que es troba en la biografia de la persona, és a dir, en el conjunt de les representacions associades als esdeveniments viscuts. Permetre als individus descriure les seves experiències, així com emetre opinions lliurement, comporta generar en l'informant un discurs amb una certa línia argumental, poc fragmentat ni precodificat (com passa en els qüestionaris), i el que és més important, expressat amb les seves pròpies

² Com la metodologia qualitativa està suficientment acceptada, hem descarregat el text de cites i referències bibliogràfiques. En aquest capítol hem utilitzat, sobretot, Hammersley i Atkinson (1994), Taylor i Bogdan (1992), Valles (1999), Quivy i Campenhoudt (1992) i Bardin (1996).

paraules i connotacions, les quals atorguen significació als aspectes que s'han seleccionat com a objecte d'indagació.

Això no treu que l'entrevistador, per portar a bon port la tècnica, pugui (i hagi de) reconduir aquest procés de reflexió quan s'extravia per viaranyes que s'allunyen massa de l'objecte d'investigació; però això, que s'ha procurat fer en les mínimes ocasions i interferint al menys possible, ha d'evitar, sobretot, induir les respostes i opinions de l'informant. Per això, adquireix encara més importància que la tècnica de l'entrevista reforci un flux com més lliure millor de comunicació que inclogui no sols informació sinó fins i tot els aspectes emocionals que van lligats a la vivència. Es tracta, en definitiva, d'adoptar una perspectiva èmic de la realitat, en la qual el valor està en el sentit que dona cada subjecte als temes que se li plantegen, a partir de les seves condicions i circumstàncies.

Tanmateix, la tècnica de l'entrevista en profunditat esdevé especialment idònia per abordar el tema d'aquesta recerca, perquè permet l'adaptació a les contingències dels protagonistes. En un estudi del món dels serveis socials, es donen un cúmul de complexitats que tenen a veure, d'una banda, amb la realitat polièdrica del mateix tema, i de l'altra, amb la multifocalitat que se superposa en cada subjecte a l'hora d'abordar l'objecte d'anàlisi. L'experiència de cadascun dels actors no es redueix a uns paràmetres unidimensionals i fixos, sinó que adopten formes dinàmiques en el temps d'acord amb les seves circumstàncies, així com són també variats els factors que conflueixen en cada persona. Aquests aspectes, que s'aprofundiran més en el següent apartat, refermen la necessitat d'identificar l'òptica des de la qual parla el subjecte d'una manera diàfana i inequívoca.

Aquestes són les oportunitats que permet la tècnica de l'entrevista. Per això, lògicament, cal preparar-la i administrar-la de forma coherent i d'acord amb el que es requereix de l'instrument. Amb aquesta finalitat optem per confeccionar un guió molt simple i flexible que organitza en blocs els temes, subtemes i apartats sobre els quals es vol incidir inicialment, ordenats a partir d'intuir com el discurs els podria anar enllaçant entre ells. La intenció és que, amb la pràctica, sigui relativament fàcil assimilar la seva lògica i es pugui flexibilitzar així l'administració, adaptant-la a les circumstàncies de cada entrevistat i a la dinàmica de la conversa. En la pràctica,

l'experiència ha demostrat que s'han pogut aplicar la majoria dels punts inicialment programats, tot i que les particularitats de cada cas han provocat que es fes més o menys incidència en algun dels apartats o, en algun cas puntual, s'alterés part del guió sobre la marxa per tal de supeditar-lo al discurs de l'entrevistat.

Una primera versió del guió (veure model en annex) es va evidenciar excessivament minuciosa ja des dels dos primers casos de prova, i causava, per tant, un cansament en l'entrevistat que repercutia en les respostes a les últimes qüestions. Després, a més, es plantejava la dificultat de concertar una segona sessió per les dificultats d'agenda dels informadors, amb el risc de perdre informació rellevant. Per això vam optar per reduir les qüestions exploratòries a les més fonamentals i confiar que afloressin per si soles les que, previstes o no, fossin més de l'interès del subjecte. Al mateix temps, sobre la base del guió original, vam confeccionar adaptacions particulars segons el tipus de perfil que oferien els entrevistats a partir de la seva biografia coneguda (èpoques històriques que havien viscut, funcions o càrrecs desenvolupats, agències on han treballat...) i del que esperàvem d'ells. Aquestes variacions metodològiques ens van permetre donar més fluïdesa a l'obtenció d'informació, que és l'objectiu prioritari, encara que fos a costa de fer més complexa la posterior sistematització per a l'anàlisi.

En qualsevol cas, els blocs principals que mantenim com a eixos estructuradors de l'entrevista i que responen a l'objectiu fixat en la recerca són aquests quatre:

1. **Dades d'identificació.** S'intenta fer una reconstrucció cronològica de la trajectòria personal o professional de l'entrevistat en allò que té a veure amb el sector dels serveis socials. Interessa, a més de la professió i formació, els llocs o càrrecs que ha ocupat i les administracions o entitats en què els ha desenvolupat.
2. **L'evolució històrica dels serveis socials.** Es posa especial interès en la forma com valoren els entrevistats la incidència i l'impacte d'aquests en la població, la construcció diacrònica i idoneïtat del sistema com a tal, el paper que juguen les administracions competents, així com l'evolució experimentada pel sector no governamental en aquests vint anys. Com a pont amb el

següent bloc, es pregunta pels episodis que consideren més rellevants (suggerint, a més dels que puguin indicar, la promulgació de la Llei 26/85 i la Llei 4/94, i la creació de la Conselleria de Benestar Social).

3. **Aspectes conformadors del sistema de serveis socials.** Els aspectes que abordem són: l'existència d'un model de sistema, el reconeixement dels drets, la distribució competencial, l'oferta de serveis i prestacions, la col·laboració interadministrativa i amb la iniciativa privada, la planificació, el finançament, la participació, etc. Aquest és l'apartat que més hem adaptat a allò que l'informant podia aportar a partir de la seva experiència.

4. **Les polítiques públiques de serveis socials.** S'esbrinen aspectes referents al procés de decisió, disseny i execució de la política (segons quina sigui l'experiència de cada entrevistat), la percepció dels actors (càrrecs polítics i tècnics), les contingències i pressions que incideixen en l'acció, així com la valoració del coneixement de les polítiques públiques d'aquest àmbit. Aquest bloc, en especial, té en compte l'evolució experimentada al llarg dels vint anys que s'estudien.

Cal recordar que en aquest treball no es pretén trobar la coherència o les possibles contradiccions subjacents en els respectius discursos dels informants, atès que aquests no són l'objecte d'investigació. Partim que els possibles conflictes de concordança i llacunes que comporta tota activitat rememorativa no invaliden els resultats que s'obtenen, i que es poden corregir fent una valoració intersubjectiva i la corresponent triangulació amb fonts documentals. Els informadors aporten una significació que, cal tenir-ho en compte, està condicionada per la temporalitat, és a dir, és apreciada en el moment concret en què es realitza l'entrevista, i al mateix temps, rememorada respecte a l'època històrica que se li demana segons la seva evolució personal. Això permet descobrir els processos de canvi personal que acompanyen les transformacions del sistema, o al contrari, entendre les resistències que es generen, a partir del procés de l'entrevista. Els requisits per seleccionar la mostra d'informants, així com el seu perfil, els tractem en el següent apartat.

Pel que fa a la tècnica de l'anàlisi documental no ens estenem gaire, perquè en part també forma part de l'anàlisi de contingut que comentem seguidament. És evident que una investigació com la que plantegem requereix una exhaustiva recerca en les fonts bibliogràfiques i documentals que contenen la informació necessària per contextualitzar històricament els fets i copsar les mentalitats que contenen. Les fonts documentals poden ser de molts tipus; aquí principalment hem utilitzat una sèrie de documentació que podem esquematitzar de la següent manera:

- Llibres i capítols d'autor, editats sobre serveis socials, i sobre les altres matèries connexes i necessàries per bastir el marc teòric (història social, política social, dret, administració, etc.).
- Articles de revistes especialitzades en alguna de les matèries anteriors i útils per a la triangulació de dades històriques dels informants sobre l'evolució dels serveis socials a Catalunya.
- Documents institucionals, especialment de la Generalitat i de les altres administracions, referents a estudis de prospecció, planificacions i avaluacions, programes de polítiques, etc.
- Legislació en matèria de serveis socials i diaris oficials del Parlament de Catalunya sobre alguns debats importants realitzats en el transcurs d'aquest període.
- Informes i ponències de partits polítics, associacions i fundacions.

Pel que fa a la documentació oficial, que és una de les que predomina en aquest treball, la seva importància rau en el fet que, a més d'aportar informació més o menys esbiaixada per l'organisme del qual procedeix, constitueix un recurs social i pot ser interpretada com un reflex del que hi ha al darrere de la seva producció.

El treball amb els documents consisteix en la localització d'aquells documents dels quals es té notícia, que estan disponibles i que poden aportar llum al tema en estudi; la lectura i anotacions de les tesis o idees principals que sustenten, i la interpretació del significat i contextualització de les circumstàncies en que s'emmarquen; la classificació de les fitxes o resums per temes i, posteriorment, la selecció dels més escaients per a la seva inclusió en les parts corresponents de la monografia.

En l'anàlisi de contingut hem volgut fugir del tractament quantitatiu, que funciona amb una lògica de descomposició del text en unitats mínimes, i també de l'anàlisi de caire lingüísticoestructural que cerca les estructures subjacents abstractes que s'hi amaguen. Hem usat aquesta tècnica en la seva accepció més qualitativa que es caracteritza per tenir en compte la presència de certs indicadors en el context del missatge i de l'emissor, i no la freqüència amb què apareixen determinats mots en la comunicació o l'estructura que els engendra. Aquesta tècnica és un instrument per conduir-nos a una interpretació de la significació –que no ha de ser necessàriament l'única- de les representacions que els individus (en les entrevistes) o que les institucions oficials (en la documentació) pensen i diuen. Pensem que el llenguatge i les representacions simbòliques tenen un paper fonamental en la construcció dels processos i de les pràctiques socials, tot i que aquests no siguin ni reductibles ni explicables únicament per aquells.

Per tant, hem sotmès les transcripcions de les entrevistes a aquesta tècnica perquè hem considerat que la interpretació és el descobriment del sentit i que tendeix cap a l'aprehensió mitjançant la reconstrucció de les intencions i els interessos de les persones entrevistades. Amb l'anàlisi dels textos hem pretès dibuixar una mena de mapa de posicions discursives, un camp comunicatiu que, alhora, és un camp de forces socials. Per això, per tal de comprendre la interacció entre els textos, les estructures socials i els significats de l'acció, hem tingut en compte no solament el text, sinó també la seva comprensió històrica i la seva contextualització social; això mateix es pot aplicar a l'anàlisi documental. En definitiva, s'ha optat per realitzar una interpretació cultural dels discursos, una anàlisi en què els arguments adquireixen sentit en relació amb els actors, emmarcats en el conjunt de forces socials en conflicte, i a partir dels quals es dedueixen explicacions significatives.

L'aplicació de l'anàlisi qualitativa del contingut que hem efectuat podem sintetitzar-la en tres fases: una primera de selecció dels elements predominants en el discurs de cada font, una segona d'organització en categories diferenciades dels elements seleccionats de les diferents fonts i una tercera d'inferència dels significats a partir dels missatges segons les variables contextuais de cada cas.

III.4. Elecció de la mostra d'informants

Com ja s'ha argumentat anteriorment, el tema d'investigació escollit comporta unes dificultats d'aproximació i d'exploració que en algun moment ens van fer dubtar de la viabilitat de la recerca. D'entrada es requeria comptar amb unes persones que, per llurs posicions passades o presents, poguessin tenir informació rellevant per aportar i amb la qual bastir el constructe interpretatiu que tota tesi suposa. Per tant, des d'un bon principi vam ser conscients que bona part de l'èxit o fracàs de l'empresa requeria en la possibilitat de poder comptar, almenys, amb alguns informants clau: primer, calia aconseguir la seva participació i, després, obtenir d'ells l'obertura necessària per fer aportacions substancials per a aquesta recerca.

Aquest punt era tan imprescindible que, amb el fi d'assegurar aquests informants, vam procedir a fer una prospecció prèvia a l'inici dels treballs, per tal d'avaluar si es donaria aquest requisit de col·laboració, almenys en els informants més significatius de cada un dels grups. Vam fer contactes amb cinc persones que encaixaven amb el perfil desitjat; vam exposar-los l'orientació del treball i, quan es va donar el cas, es dirimiren les limitacions o reserves que els futurs informants adduïren; cal dir que tots cinc van accedir a prestar-nos la seva col·laboració per a la recerca. Només aleshores considerarem que era plausible endegar la investigació amb certes garanties de trobar un mínim de persones, dintre de l'univers definit, disposades a aportar la informació necessària per fer el treball de camp.

Per a aquesta recerca la definició de l'univers és també una decisió transcendental. De les opcions que vam considerar, finalment va prevaler la de definir com a univers el conjunt de *polítics i professionals amb experiència en els serveis socials de Catalunya*. Som conscients que aquesta segmentació és parcial i no esgota, ni de bon tros, les perspectives sobre el tema (queden fora, almenys, els beneficiaris o

usuaris dels serveis, els experts acadèmics i la població en general)³. Però, atès l'enfocament que hem volgut donar a la recerca, vam creure prudent circumscriure aquesta primera aproximació a un conjunt de població relativament assumible i assequible que, així i tot, podia presentar alguns problemes quant a l'accés.

El motiu pel qual vam triar aquests col·lectius i no altres és perquè pensem que les informacions d'aquests col·lectius són de primera mà i, per tant, la concepció que ens poden transmetre és més fiable i representativa de l'estat de la qüestió. Pensem que, suposadament, aquestes categories d'informadors són les que poden tenir una informació més àmplia i més elaborada, atesa la dedicació i la pluralitat de casuística que manegen. Hem considerat que, a diferència dels grups que queden fora de l'univers, els seleccionats poden aportar una opinió formada amb "coneixement de causa", bé pel canal de la vivència personal i professional, bé per la informació "privilegiada" de què poden disposar.

En resum, apreciem que amb aquests dos col·lectius es dóna més rellevància a la dimensió de conjunt estructural i de sistema, així com un enfocament més decidit cap a la dimensió política que comporten els serveis socials. Altrament, és lògic pensar que l'exercici comparatiu que es pretén fer en l'estudi parteix d'unes bases conceptuals i empíriques més similars; fins i tot, en un altre nivell, entenem que no és il·lògic pensar que, en general, polítics i professionals comparteixen un mateix "univers simbòlic" malgrat les característiques i interessos que els diferencien, cosa que no veiem tan clara en els altres grups.

Aquest univers inicial en dos grups el vam reformular a partir de reflexions i lectures en un de més elaborat que és el que vam utilitzar finalment per estructurar la selecció dels informants. En aquest nou plantejament la divisió principal passa a ser la de *formuladors o dissenyadors de la política*, d'una banda, i *executors o aplicadors de la mateixa*, de l'altra. Pensem que aquesta és la primera classificació que s'ha de fer i la que pot donar més joc ja que, especialment en l'elaboració de la política, hi tenen un paper destacat no sols els càrrecs estrictament polítics, sinó també aquells tècnics o buròcrates d'alt nivell de les estructures administratives, que assessoren,

³ Evidentment, una recerca que tingués en compte tots aquests grups excedia de les possibilitats d'aquesta tesi. Així i tot, aquesta seria una possibilitat de continuar i aprofundir la recerca, que des d'aquí reclamem.

fan estudis i preparen documents, fiscalitzen econòmicament i jurídicament, redacten protocols i normativa, etc.; en resum, són "interventors" des de la funció tècnica de l'activitat política.

Així i tot, no hem descartat la utilització de les classes "*polítics*" i "*tècnics*", sinó que han passat a tenir un rang secundari i a partir de la següent concepció: en aquesta investigació s'entén com a *càrrec polític* aquella persona escollida per votació popular o bé designada per un càrrec superior per exercir una certa responsabilitat; mentre que s'entén com a *càrrec tècnic* aquella persona que ocupa un lloc de treball susceptible de proveir-se per mitjà d'algun procés de selecció pública. D'aquesta manera es vol superar una percepció simplista, tot i que molt comuna, que identifica exclusivament els polítics amb les persones que concorren a alguna de les conteses electorals; a més, aquesta concepció resultaria ineficaç en aplicar-se a l'administració pública, atès que els membres del govern i, encara més, els altres alts càrrecs de l'administració ho són per lliure designació i confiança política del govern.

L'ordenació metodològica d'aquests dos criteris (el perfil de *formulador* o *executor* i la funció de *polític* o *tècnic*) la considerem fonamental per obtenir una proporció fidel i equilibrada. Tal com ho entenem aquí, la discriminació més rellevant no és que un actor tingui una funció més política o més tècnica perquè, com posen de manifest molts autors, en l'elaboració de les polítiques hi ha una important intervenció de càrrecs tècnics de l'administració. Al mateix temps, la condició tant de tècnic com de polític situa l'individu en posicions molt diferents de responsabilitat, segons quina sigui l'organització en què s'inscriu⁴. Per això trobem ambdues variables barrejades (hi ha polítics i tècnics tant en la formulació com en l'execució de la política), però, segons el disseny de la present recerca, el que ens interessa és veure si existeixen visions diferents entre formuladors i executors, no entre polítics i tècnics.

A més d'aquests criteris primordials que ens permeten fer l'anàlisi comparativa, hem tingut presents també dues variables més: l'*agència* des de la qual actuen, d'una banda, i la *temporalitat* històrica, de l'altra. Pel que fa a l'agència o entitat, partim de

⁴ Pensi's, per exemple, en la diferència de poder que existeix entre l'alcalde d'un petit municipi (polític) i el cap dels serveis jurídics o el de planificació del Departament de Benestar Social (tècnic), per establir una política determinada en serveis socials.

la classificació clàssica entre administració pública i entitats del sector privat o voluntari. Per l'orientació de globalitat que persegueix la investigació es va descartar considerar entre els formuladors de polítiques qualsevol entitat que no fos la Generalitat, que és qui té la competència exclusiva en la matèria. D'això no s'ha de deduir que afirmem que les altres administracions públiques i també les entitats privades no poden dissenyar les seves línies polítiques, cosa que evidentment fan dins del seu territori o dels seus àmbits de competència. Limitar l'univers dels formuladors als qui tinguin relació amb el més alt nivell de la política dels serveis socials de Catalunya és una de les eleccions que comporta el procés metodològic i que respon al fet que analitzem el sistema en conjunt o com a model, més que els diferents àmbits (grans ajuntaments, consells comarcals, entitats socials, etc.).

Així i tot, d'entre les institucions que componen la Generalitat de Catalunya, sí que cal diferenciar, per un costat el Parlament de Catalunya i, per l'altre, l'Administració de la Generalitat. És evident que, per les funcions legislatives i de control del Govern que té encomanades el Parlament de Catalunya, és interessant analitzar la percepció d'alguns dels seus membres, tot i que, per la mateixa naturalesa d'aquell, aquests membres són exclusivament polítics⁵ (si es vol, en el sentit més popular). Hem pensat que el criteri subsegüent a tenir en compte en el cas del Parlament és el de mantenir una certa pluralitat de l'opció ideològica, encara que no hem cregut necessari que aquesta es cenyeixi a les diferents formacions partidàries, la qual cosa hagués desequilibrat la mostra. Finalment optem per una alternativa genèrica i equitativa entre el que es considera "opcions de centre-dreta" i "opcions d'esquerra", tal i com actualment es divideix, gairebé a parts iguals, l'arc parlamentari. Cal dir que aquesta pluralitat de color polític només s'ha pogut garantir totalment entre els parlamentaris, i en un grau menor entre els càrrecs polítics de l'Administració; en canvi no l'hem tinguda en compte per als tècnics ja que és un qüestió que no volíem esbrinar i que en molts casos desconeixem, però això no afecta els objectius.

Entre el grup dels executors de les polítiques veiem més plausible mantenir una classificació que, a grans trets, tingui en compte les administracions locals d'una banda, les entitats privades d'una altra, i una petita representació de l'Administració

⁵ La part tècnica de la formulació de polítiques que fan els parlamentaris es troba, més aviat, en els respectius partits polítics; aquests, evidentment, s'allunyaven excessivament de l'objectiu de l'estudi.

de la Generalitat per la part que li correspon en l'execució de les seves pròpies polítiques. Entre les administracions locals el criteri ha estat el d'assegurar una àmplia representació del nivell municipal i diferenciar el cas emblemàtic de l'Ajuntament de Barcelona, dels municipis considerats grans, bé del seu entorn, bé de les altres províncies, així com de municipis més petits. Tanmateix, també hem volgut que hi hagi experiències procedents dels consells comarcals i d'altres organismes supramunicipals. Pel que fa a les agències no governamentals, hem descartat d'entrada qualsevol divisió per sectors que hauria estat excessiva per a la mostra, i ens hem circumscrit a la més genèrica entre entitats sense afany de lucre o d'iniciativa social, i entitats amb afany de lucre o d'iniciativa mercantil. Tampoc aquí no hem entrat a considerar altres criteris d'afinitat política o tècnica dels informants.

La variable de la *temporalitat* fa referència a l'objectiu de poder cobrir diferents èpoques dins del període estudiat (de 1979 a 1999) i així apreciar els canvis i les constants en el transcurs de la construcció del sistema. Aquest criteri, si es posa en relació amb una altra exigència que també es considera important, que és tenir una dilatada experiència en el camp, fa del tot previsible que bona part dels possibles informants ultrapassin més d'una de les èpoques o períodes que hem establert. Si bé això no resulta un problema en si mateix sinó més aviat un avantatge, sí que, per estructurar la mostra, obliga a fer una nova elecció, consistent a cercar informants qualificats per a cadascuna de les etapes que es vol cobrir, independentment que la seva trajectòria en el camp sigui més extensa. Per tant, hem hagut d'identificar persones clau de cada una de les èpoques i entre elles seleccionar les que s'entrevisten, sobretot pel que fa al grup de formuladors de les polítiques que per la seva funció representen un paper més exclusiu.

Aquesta variable, però, funciona merament per obtenir informació de primera mà, i no pas per referir-hi el contingut de tots els aspectes de l'entrevista. De fet, és impossible precisar a quina època històrica es refereix cada entrevistat en els moments de valoració global. S'ha de tenir en compte que les trajectòries polítiques i professionals han portat els uns i els altres a passar per múltiples funcions i per diverses agències en el transcurs d'aquests vint anys. La seva percepció és, per tant, un compendi que cal entendre referit a la seva experiència en conjunt, com ja s'ha argumentat en l'apartat anterior. Així prioritzem buscar la riquesa de la vida

política i/o professional dels possibles informants més que no pas l'adscripció a una determinada etapa.

Resumint, els criteris finalment adoptats per estructurar la mostra han estat els següents:

- Participació personal en organismes i institucions de serveis socials en una època predeterminada, que dóna lloc a dues variables:
 - *Formuladors o dissenyadors de política*
 - *Executors o aplicadors*

- Organització o sector organitzatiu des del qual s'ha exercit, segons els grups anteriors, en una època predeterminada; dóna lloc a cinc variables:
 - Parlament de Catalunya
 - Administració de la Generalitat
 - Àmbit supramunicipal
 - Administració municipal
 - Sector privat

- Funció que s'ha realitzat en l'organització o sector organitzatiu anterior i en una època predeterminada; dóna lloc a dues variables:
 - *Càrrec polític*
 - *Càrrec tècnic*

- Època històrica de referència principal, que dóna lloc a tres variables:
 - Època de la Generalitat provisional (Tarradellas)
 - Època de consens
 - Època de dissensió

En el següent quadre es reflecteix l'organització de la mostra segons les variables:

<i>Perfil</i>	<i>Sector/Organit.</i>	<i>Funció</i>	<i>Nom d'identificació</i>	<i>Èpoques històriques</i>
FORMULADORS	Parlament	Polítics	Montse	Les tres èpoques Època de consens i dissensió
			Consol	
	Administració de la Generalitat		Mary	Època provisional i de consens Les tres èpoques
			Miracle	
Administració de la Generalitat	Tècnics	Borja	Època de consens i dissensió Època de dissensió	
		Núria		
		Enric		
EXECUTORS	Ambit supra-municipal	P	Pasqual	Època de consens i dissensió Època de consens i dissensió
		T	Quim	
	Administració Municipal	T	Marta	Època de consens i dissensió Les tres èpoques Les tres èpoques Les tres èpoques
		P	Blanca	
		T	Alícia	
		T	Empar	
	Sector privat	P	Dolors	Les tres èpoques Les tres èpoques Època de consens i dissensió
		P	Jaume	
		T	Mònica	
	Ad. Generalitat	T	Carlota	Època de dissensió

Independentment de la ubicació en l'esquema anterior, que és el que ha servit de referència per seleccionar la mostra, els entrevistats han tingut un itinerari més ampli en el camp dels serveis socials. Per tal de mostrar la riquesa d'aquests itineraris es presenten algunes dades anònimes, però que donen una visió de conjunt:

TITULACIÓ PROFESSIONAL:

- | | |
|---|----|
| <input type="checkbox"/> Diplomats/des en treball social | 10 |
| <input type="checkbox"/> Llicenciats/des en psicologia | 2 |
| <input type="checkbox"/> Llicenciats/des en dret | 2 |
| <input type="checkbox"/> Diplomats/des en educació social (o assimilat) | 2 |
| <input type="checkbox"/> Diplomats/des en EGB | 2 |

- Llicenciats/des en sociologia 1
- Llicenciats/des en història 1
- Llicenciats/des en pedagogia 1
- Diplomats/des en infermeria 1

Entre ells hi ha tres doctors/res.

OCUPACIONS DESENVOLUPADES (per organització i nivell jeràrquic)

Parlament de Catalunya	Parlamentari/a	3
Administració de la Generalitat	Director/a o sotsdirector/a general	4
	Delegat/da territorial	2
	Cap de servei (o assimilat)	5
	Tècnic de serveis socials	6
Administracions municipals	Regidor/a	3
	Delegat/da, assessor/a (o assimilat)	4
	Cap de servei (o assimilat)	7
	Tècnic de serveis socials	9
Administració comarcal	Conseller comarcal	1
	Delegat/da, assessor/a (o assimilat)	1
	Cap de servei (o assimilat)	1
	Tècnic de serveis socials	2
Administració provincial	Diputat	1
	Delegat/da, assessor/a (o assimilat)	2
	Cap de servei (o assimilat)	1
	Tècnic de serveis socials	1
Entitat privada	Directiu/va	2
	Director/a de serveis	6
	Tècnic de serveis socials	3

III.5. Realització del treball de camp

El treball de camp l'hem realitzat entre el mes d'agost de l'any 2000 i el juliol de l'any 2001, amb períodes més intensius d'entrevistes (de novembre a març) i altres dedicats a la transcripció.

El procediment de mostreig s'ha fet mitjançant l'aplicació de la tècnica de "bola de neu", però tenint en compte els criteris preestablerts per tal que la mostra no es decantés en excés cap a unes determinades tendències si ens ateniem únicament a les indicacions dels entrevistats. Hem partit de confeccionar un primer llistat de persones significades de les diferents èpoques, a partir del propi coneixement, de lectures de documents, i també dels suggeriments d'intermediaris vinculats al camp dels serveis socials. Hem intentat cobrir totes les variables previstes amb els noms més recomanats i, després, hem ampliat la mostra amb altres informants seleccionats per atzar entre els de cada grup, sempre que tinguessin disponibilitat per realitzar l'entrevista. Aquesta disponibilitat per efectuar l'entrevista ha estat un imponderable insalvable per accedir a alguns candidats (absència del país, no disponibilitat de temps, etc.). Tres informants que havíem seleccionat i als quals es demanà la seva col·laboració, finalment no van acceptar per diverses causes i es van substituir per altres amb els mateixos criteris de la mostra.

Evidentment, el fet que finalment siguin 19 les entrevistes realitzades és una decisió de l'investigador que va ser motivada per dues raons: en primer lloc, per l'assoliment d'una notable reiteració de moltes informacions recollides que ens indicaren que estàvem arribant al punt de *saturació*, i en segon lloc, perquè la *triangulació* de les dades ja ens permetia completar tots els aspectes previstos. La saturació desaconsellava seguir amb les entrevistes ja que solament apareixien matisos diferents segons les persones, però no més dades rellevants o noves perspectives que calgués atendre. La triangulació de les dades també ho desaconsellava ja que observàvem un alt nivell d'acord en les qüestions bàsiques entre els relats dels entrevistats i el que ens aporten altres fonts documentals.

Les entrevistes han tingut lloc en algun d'aquests tres escenaris a conveniència dels mateixos entrevistats: el seu centre de treball o algun establiment de la seva institució, el seu domicili particular o el centre de treball de l'entrevistador (Escola de Treball Social). Prèviament hem concertat el dia i hora per via telefònica, i pel mateix mitjà ho hem recordat i confirmat un o dos dies abans. La durada de cada entrevista ha oscil·lat entre una hora i mitja i pràcticament tres hores. En els casos que van superar les dues hores, si no exhauríem la temàtica, els vam proposar una altra cita, la qual va ser acceptada en dues ocasions.

A l'inici de les entrevistes, que han estat enregistrades amb el consentiment previ de l'informador, hem garantit l'anonimat i la confidencialitat del seu testimoni, i alhora hem animat a l'entrevistat a parlar lliurement, la qual cosa reiterem que s'ha produït en gairebé tots els casos. Només en dues entrevistes l'informant ens ha demanat que el passatge que ens narrava no el féssim constar, per tractar-se d'aspectes personals que podien comprometre directament altres persones. I així ho hem fet. Cal apreciar, tanmateix, que moltes de les coses dites afecten institucions, grups socials o persones sobre els quals es formulen opinions no sempre favorables, però aquesta és una de les característiques que un estudi d'aquest estil no pot obviar. Entenem que el nostre compromís d'anonimat és amb els informants, per la qual cosa els noms d'aquests que apareixen en la recerca són inventats per a l'ocasió, així com també, sense alterar el sentit del discurs, hem eliminat de les cites textuales totes aquelles dades que podien donar lloc a identificar l'informador. Però no hem entrat a "maquillar" moltes altres cites que es refereixen més o menys veladament a tercers, que ineludiblement en un camp limitat com són els serveis socials de Catalunya poden ser descoberts fàcilment, perquè això contradiria la mateixa recerca i portaria a una intel·ligibilitat del text.

III.6. Procediment d'anàlisi

Un cop realitzades les entrevistes i obtingudes les dades en brut, hem procedit a interpretar-les mitjançant la tècnica d'anàlisi qualitativa de contingut, la qual cosa suposa, com s'ha comentat anteriorment, trobar el sentit del discurs dels entrevistats. Per fer-ho, primer hem començat per fer un treball de preparació que, en part, ja suposa una preanàlisi, i hem acabat fent diverses relectures de la monografia. Volem expressar que aquest procés ha consistit en els següents passos:

1. Hem transcrit literalment totes les entrevistes per tal de convertir-les en un text escrit i poder-les treballar. Seguidament se n'ha extret una còpia en paper.
2. Hem procedit a fer una primera lectura exploratòria de cada entrevista que, a més de permetre realitzar correccions de les imperfeccions del llenguatge oral, ens ha servit per identificar els diferents temes rellevants; temes que hem localitzat i marcat per a posteriors lectures i anàlisis.
3. Després hem elaborat informàticament *ràports* i fitxes de cada temàtica amb els fragments rellevants dels entrevistats que s'hi refereixen, degudament identificats i contextualitzats segons les dimensions dels seus autors.
4. A partir d'una nova lectura comparant les diferents argumentacions, hem establert les categories o perspectives que han aparegut sobre cada aspecte, procurant induir les explicacions plausibles de les expressions del llenguatge i els seus èmfasis.
5. Finalment, amb tot el material estructurat, hem procedit a bastir l'estructura de la part empírica de la monografia, ordenant els aspectes i les seves correlacions interpretatives en els capítols, apartats i epígrafs de què consta, i a la redacció del present text que ha estat revisat i reescrit parcialment en tres ocasions.



CAPÍTOL QUART

EVOLUCIÓ DELS SERVEIS SOCIALS CATALANS

En el capítol II s'ha vist l'evolució dels antecedents dels serveis socials en l'època franquista, la transició, i fins a l'aprovació de la Constitució en el 1978. Tot i que, en aquells moments, ja s'havia produït el restabliment provisional de la Generalitat, no hem entrat en el procés específic de Catalunya perquè aquest és objecte d'anàlisi en la part empírica del treball que ara iniciem. En el govern unitari de la Generalitat que es va formar sota la presidència de Josep Tarradellas, la matèria de l'assistència i els serveis socials ja havia estat inclosa entre les atribucions del govern i, per tant, cal suposar que s'havia començat a treballar perquè, segons el que s'anava sabent de les negociacions constitucionals, serien adjudicats com a competència pròpia.

A finals de 1978, amb la publicació del llibret "*Principis inspiradors d'una política social per a la tercera edat*", comencem a trobar els primers vestigis d'una presència pròpia i diferenciada en serveis socials a Catalunya. A més a més, malgrat que les eleccions al Parlament de Catalunya no foren fins al 1980, l'any 1979 es van fer les primeres eleccions dels ajuntaments democràtics les quals tingueren una rellevància especial perquè, com veurem, des d'ells es donà l'impuls més important per a l'establiment dels serveis socials. Adoptem, convencionalment, l'any 1979 com a indicador de l'inici d'uns serveis socials propis de Catalunya.

Aquest capítol, doncs, agrupa la percepció general dels informadors sobre els vint anys que van des de 1979 a 1999, i té per objectiu organitzar les principals claus culturals que han intervingut en aquest procés de construcció, així com descobrir la significació que tenen aquests elements per als actors. El capítol s'organitza en quatre apartats: el primer versa sobre *els tres factors precursors* que semblen haver influït més en la fisonomia i el posterior desenvolupament del sistema. En el segon, s'aborda el breu, però fecund, període de govern de la Generalitat provisional o preestatutària, que va significar un espai limidinal entre els dos règims. Tot el període subsegüent, el de la Generalitat estatutària, s'ha dividit en dues etapes: l'etapa de consens (1980-1988) i l'etapa de dissensió (1988-1999), perquè, partint de les dades obtingudes en la recerca, s'observa que hi ha una clara percepció diferent entre ambdues.

IV.1. Els tres factors precursors

Vist en perspectiva històrica, sembla evident que els canvis que es van produir en el segon quinquenni de la dècada dels setanta, que van portar l'Estat espanyol a un règim democràtic, es deuen a la confluència d'una sèrie de forces que van contribuir poderosament perquè aquella transformació social, cultural i política fos possible. És del tot impossible i no s'adiu amb l'objectiu d'aquest treball fer un repàs de tots els elements que intervingueren en aquell procés, però volem deixar constància que els serveis socials es beneficiaren de l'estat de mudança que emprengué el conjunt de la societat, el qual no fou conseqüència únicament dels tres factors que seguidament exposem, per molt que creiem que aquests també hi van influir.

De les moltes variables que es podrien adduir com a detonadors de la transformació de les antigues formes assistencials en els nous serveis socials, aquí se'n destaquen tres amb l'objectiu de mostrar la seva aportació i demostrar la seva importància determinant. Es tracta, en primer lloc, del paper dels partits polítics democràtics que en aquells temps començaven a sortir a la llum pública i a elaborar les seves alternatives polítiques en els temes amb més significació popular. En segon lloc, l'organització dels professionals en corporacions força actives així com la seva inquietud per la formació i l'elaboració de propostes que poguessin afavorir el sorgiment dels serveis socials. I per a l'últim (*but not least*), les primeres experiències en l'àmbit local, tant dels ajuntaments que van incorporar professionals i serveis amb la intenció de superar la beneficència municipal, com el treball local que es realitzava al marge dels poders públics, però que va posar les bases per treballar en el territori.

Entorn d'aquests tres eixos organitzem les dades més rellevants aportades pels informants, però en elles hi ha referències prou explícites que remeten a altres elements que igualment tingueren un paper rellevant, com per exemple, el moviment veïnal, els nous moviments socials i urbans (feministes, juvenils, etc.), els sindicats i tants altres factors menys personalitzats i, per això, més difícils d'ubicar.

IV.1.1. L'impuls dels partits democràtics

A partir de la mort de Franco, els partits polítics que s'havien creat i organitzat en la clandestinitat surten més decididament a la llum pública¹, aprofitant la gradual obertura del règim. Les forces polítiques es veuen en la tessitura d'haver de canviar la seva tàctica merament opositora, que havien utilitzat fins aleshores per fer caure el règim, per una altra de construcció d'alternatives en els diversos àmbits que ja es preveia que configurarien el nou Estat democràtic. A més, des del desembre de 1976² quedaven obertes les portes perquè es convoquessin les primeres eleccions generals a Corts constituents, i era per als partits polítics la primera ocasió que tenien d'afrontar una contesa electoral.

D'altra banda, els professionals de la intervenció social en general i especialment les assistents socials d'aleshores havien anat experimentant també un cert canvi en llurs concepcions professionals, des de les motivacions més caritatives fins a altres en què predominava la consciència social³. En aquesta conjuntura, i sense que el fenomen es pugui generalitzar, hi hagué un nombre significatiu d'assistents socials que s'integraren en diferents partits polítics i començaren a militar en el sector de l'acció social, discutint i elaborant propostes sobre el futur establiment d'un àmbit que es reconeixia, si no com a inexistent, sí almenys com a desorganitzat: *"a la millor en un camp com és el de la gent gran o de les residències hi incidien molts ordes religiosos que feien tots el mateix; i al contrari, et trobaves que, per exemple, en altres camps no hi havia res. No hi havia una planificació, ni una coordinació..."* (Mary).

¹ Abans de la mort del dictador ja s'havien produït algunes sortides a "cara descoberta", entre les quals destaca una de les més sonades a Catalunya: les conferències que, entre l'abril i el maig de 1975, pronunciaren els sis principals líders de l'oposició (Anton Cañellas, Josep Solé Barberà, Josep Pallach, Joan Reventós, Ramon Trias Fargas i Jordi Pujol) i que es divulgaren sota el títol de "Les terceres vies a Europa" (Hi ha una publicació que les recull, amb aquest mateix títol: 1975, Barcelona, Nova Terra).

² Arran de l'aprovació per referèndum de la "*Ley para la reforma política*" que obria el pas cap a la democràcia.

³ Vegi's Estruch i Güell. (1976:200). L'ús del femení el considerem del tot apropiat en aquest cas tenint en compte que el col·lectiu professional estava format gairebé exclusivament per dones.

En aquest sentit cal dir que no totes les forces polítiques comptaven amb la mateixa vitalitat i iniciativa en aquest camp, sinó que foren els partits d'esquerra els que es mostraren més actius i els que, aparentment, disposaven d'una major militància⁴. És significatiu constatar, però, que fos quina fos l'opció majoritària, les professionals van prendre un compromís polític que, en gran part, era sobretot un compromís amb la professió i a favor d'un canvi en l'àmbit de l'assistència social. Això es pot constatar en moltes afirmacions, del tipus: *"El meu marc d'actuació, de disseny de contribució a les polítiques socials, sempre ha estat un partit polític (...) teníem un marc d'aplicació de serveis socials i també de política social. Aleshores això ens va animar a fer-ho en el marc d'un partit com era el..."* (Dolors).

Tot plegat va comportar que els professionals vinculats als partits presentessin en els congressos de les respectives formacions les primeres ponències de serveis socials, amb la voluntat inequívoca de contribuir a organitzar alternatives viables que es poguessin portar a la pràctica des del recuperat autogovern⁵. Per aquelles professionals, segons manifesten, la militància política els va suposar, d'una banda, l'oportunitat de canalitzar la seva inquietud social, i de l'altra, la possibilitat d'influir en les persones que començaven a tenir responsabilitats de poder institucional: *"vam intentar (...) que arribés l'alternativa de serveis socials a Tarradellas⁶; després, com semblava que la persona que ho manegaria tot seria Rahola, perquè era l'home de confiança, doncs vam anar a veure'l i li vam entregar"*. (Mary). Trobem en aquesta dada una primera representació de les estratègies posades en joc per construir una presència social del sector davant el risc de quedar-se al marge del nou ordre.

⁴ En el número 68 de la RTS (desembre de 1977) apareixen, per primera vegada, les respostes que diferents formacions polítiques donen a un petit qüestionari sobre política social i treball social, plantejat per la redacció de la revista. Segons fan constar, es va plantejar a onze partits i fou contestat per: l'Organització Revolucionària de Treballadors (ORT), el Partit Socialista de Catalunya (congrés) (PSCc) i el Partit Socialista de Catalunya (reagrupament) (PSCr) que contestaren unitàriament, Convergència Democràtica de Catalunya, el Partit del Treball d'Espanya (PTE), el Partit Socialista Obrer Espanyol (federació de Catalunya del PSOE) i el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC).

⁵ Cal assenyalar la transcendència que va tenir la ponència sobre benestar social presentada al V Congrés del PSC-Reagrupament al febrer de 1978, per les assistents socials M. Colomer, R. Domènech, F. Masgoret i G. Rubiol. Aquesta aportació és possiblement la *"primera proposta elaborada i estructurada sobre un sistema integrat de serveis socials"* (Vilà, ponència fotocopiada).

⁶ El diari *Avui* de 29 de novembre de 1977 publica una breu nota on s'informa que s'havia presentat al president de la Generalitat un projecte per a la creació d'una conselleria d'afers socials, elaborat per un equip d'assistents socials (RTS núm. 68, 1977: 73).

No tenim coneixement que en altres comunitats autònomes es possessin en pràctica relacions tan directes amb el món polític i institucional, però en aquest cas caldria tenir en compte amb quins recursos es comptava per exercir aquesta persuasió. En el cas que ens ocupa, a Catalunya l'alternativa elaborada pel PSC-Reagrupament⁷ fou la que aconseguí tocar els ressorts de poder necessaris per imposar-se; i això fou possible, en gran part, perquè van saber construir un potent instrument ideològic i organitzatiu que reunia els elements de progrés i diferenciació necessaris amb possibilitats de ser ben rebut per la nova classe política. També s'observa que ja des dels orígens, hi hagué uns models simbòlics, més o menys vàlids, per representar la reconstrucció de la identitat, i un dels més potents, per raons històriques, que ha persistit en el futur és el sanitari, com s'indueix de la següent cita:

"era una alternativa de sistema integrat: primer en vam dir de Benestar social, després de Serveis socials. (...) Ho comparo sempre amb Sanitat que també estava escampat, en temps de Franco, no sé si entre 11 ministeris... i no hi havia un sistema integrat de Sanitat, i els metges lluitaven per a això. Nosaltres també vam arribar a la mateixa conclusió: per què hem de tenir tot el que sigui assistència social, benestar social.. escampat? Posem-ho tot junt, no?... Si en altres països està junt, per què no ho podem tenir junt nosaltres? Aquesta va ser la idea de fons d'un sistema integrat de serveis socials que ho reunís tot en un sol sistema" (Mary).

Si fem un intent de síntesi de les principals propostes que apareixen en el document en què es materialitza aquella primera alternativa presentada a la Generalitat provisional, ens trobem amb aportacions tan significatives com les següents:

- ✓ S'advoca perquè els serveis socials siguin "responsabilitat de l'administració pública, ajudada per entitats privades", i la "gestió dels serveis sigui per a l'administració local".

⁷ Partit polític que posteriorment es va fusionar amb el PSC-Congrés i la Federació Catalana del PSOE en el Congrés de 1978 i va donar lloc al Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE). Val a dir, però, que alguns dels seus militants no van seguir aquesta trajectòria i van anar a parar a altres formacions, especialment Convergència Democràtica de Catalunya, amb la qual ja havien participat en les primeres eleccions a Corts constituents.

- ✓ Es dissenya una proposta d'organització autonòmica dels serveis socials que unificaria les competències que, en el primer govern de la Generalitat provisional, estaven disperses en una "Conselleria d'Afers Socials".
- ✓ Es planteja la creació de "Departaments Comarcals i Municipals de Treball Social" (aquests últims en poblacions de més de 20.000 habitants⁸) i, a més, les grans ciutats comptarien amb "Centres de Treball Social" en els barris o zones.
- ✓ S'estructura l'actuació de tots els departaments en dos àmbits: d'una banda, "atenció a problemàtiques individuals i familiars" i, de l'altra, "atenció a la problemàtica comunitària".
- ✓ Es preveu integrar en la Conselleria un "Institut de Formació Social" per organitzar la formació permanent i difondre tant el coneixement com la legislació de l'àmbit dels serveis socials.
- ✓ Es vol que la Conselleria disposi de "Comissions Consultives" exteriors formades per representants de l'administració local, dels destinataris dels serveis i dels professionals, i per àrees rurals i urbanes.
- ✓ Finalment, es dissenyen els serveis amb què es comptaria dins de cada sector: família i infància, tercera edat, discapacitats físics i psíquics i desenvolupament comunitari.

En aquells moments, les organitzacions sectorials partidàries arribaren a tenir certa força i autonomia en els aparells dels partits per poder configurar el model de serveis socials sense massa restriccions: *"crec que es van fer moltes coses: el que era la confederal de serveis socials era el "boom", era un moment molt interessant i marcàvem, també a la comissió, la política social"* (Dolors). Segurament l'element que hi devia contribuir a favor era el desconeixement que la classe política tenia d'aquests temes i, potser fins i tot, un cert prejudici sobre la funció que podien arribar a representar en un context democràtic en què s'aspirava a formes més perfectes de legitimació política. Els serveis socials no deixaven de ser un assistencialisme convers als ulls de molts ideòlegs, amb efectes narcotitzants i resignadors de la consciència popular. Preocupava poc aquesta petita branca marginal del sistema de benestar davant les que tenien una significació més progressista.

⁸ Posteriorment, una de les autores en un article a l'*Avui*, dona la xifra de 10.000 (RTS, 70, 1978:86).

Així i tot, els sectors socials d'alguns partits polítics catalans van desenvolupar en aquella època una tasca de divulgació, sobretot a l'interior de les pròpies formacions polítiques, que si bé era inherent a la nou adquirida tasca democràtica (pensar, discutir i acordar col·lectivament les polítiques que propugnarien), es pot considerar que va anar més enllà d'aquesta. Per mitjà de jornades o d'altres trobades en l'àmbit català o estatal, es va contribuir decididament a desvetllar una mentalitat sobre la qüestió social en la classe política i es va fer una pedagogia activa del nou model de serveis socials que calia implantar. En aquesta funció jugaren un paper clau les assistents socials militants dels partits catalans, i es va aconseguir així un efecte d'expansió per tot l'Estat del model que en bona part tenia el seu origen en la comunitat autònoma de Catalunya. Un exemple d'això el trobem en les Jornades Socialistes (PSC-PSOE), que es realitzaren a Barcelona en el 79: *"...al Col·legi de Periodistes... van venir de tot Espanya molts polítics electes i de diputacions (vam fer una ponència sobre centres de serveis socials que era la nostra alternativa...). Les segones a Madrid... i les terceres a Castelldefels: es parla de crear un departament de serveis socials a tots els ajuntaments"* (Mary).

Com veurem en apartats successius, aquestes aportacions no van quedar en l'oblit, sinó que van suposar un element clau en la configuració del que havia de ser el sistema català de serveis socials i, fins i tot, es podria dir que de l'Estat. Malgrat això, l'associació d'interessos amb la classe política, fins i tot d'esquerres, es diluï en els anys posteriors. La percepció d'alguns protagonistes d'aquells esdeveniments és que aquella empenta inicial es va truncar amb els canvis d'orientació que es produïren quan els socialistes van aconseguir la responsabilitat del govern de l'Estat: *"La meua vivència és que en aquell moment el Partit Socialista (ara estic parlant de política social en general) va fer l'opció economicista i no va fer l'opció social, aleshores tot el desenvolupament que pensàvem fer... (...) Boyer, en aquell moment, semblava que era un senyor que entenia molt de lo social i posteriorment s'ha vist que no. Van anar fent 'apanyos', però no van aprofitar el potencial tan interessant que teníem, perquè érem gent que ens ho estimàvem... havíem fet un marc que no era el marc de l'assistenteta, però no el van aprofitar"* (Dolors).

IV.1.2. Els referents formatius dels professionals

No és gratuït afirmar que els assistents socials van ser els principals impulsors del sistema de serveis socials. Actualment és evident que, quan es diu "professionals dels serveis socials" s'hi inclouen els titulats en una varietat, més o menys àmplia, de disciplines, entre les quals, almenys, cal comptar: el treball social, l'educació social, la psicologia social i la formació professional no reglada en treball familiar. Però en aquesta recerca ens limitem a fer una aproximació als *assistents socials* (utilitzant el nom vigent aleshores) perquè creiem que aquesta, no sols no és parcial, sinó que esdevé suficientment representativa atès el pes específic que històricament tenien en l'espai social; més encara si es té en compte la inexistència d'alguna de les altres titulacions existents avui, com l'educació social i el treball familiar.

La primera constatació que s'ha de fer és que, fins aquells anys de transició, en el col·lectiu d'assistents socials no hi havia cap tradició de serveis socials. La mateixa noció dels serveis socials era majoritàriament aliena al llenguatge professional, malgrat que es reconeix l'existència d'algunes manifestacions d'aquests serveis previes a l'establiment de la democràcia (els que hi havia a la Seguretat Social): "*Hi havia serveis socials, però no un sistema de serveis socials, això segur. (...) hi havia gent que escrivia i deia que aquí en aquest país no hi havia res, jo sempre matisava que això no es pot dir mai: hi havia la Protecció de Menors que és un servei social, hi havia serveis per a disminuïts psíquics, residències per a vells... això són serveis socials... el que no hi havia era un sistema integrat, totes aquestes coses estaven soltes i cadascuna depenia de llocs diferents*" (Mary). A més de la discussió jurídica de si es tractava de serveis socials o eren merament serveis d'assistència social, cal ressaltar la dispersió i desorganització que percebien i patien els professionals.

El discurs professional d'aleshores girava exclusivament entorn del mateix exercici de la professió i, per tant, només es considerava el treball social (tot i que s'anomenés, a vegades, amb el terme iberoamericà de *servicio social*), si bé bona part d'aquest treball es realitzava en les agències i en els sectors que actualment

identifiquem com a sistema de serveis socials. Les primeres mencions explícites sobre la conveniència de disposar d'uns serveis socials en sentit estricte apareixen entorn de la preparació de les III Jornades Nacionals d'Assistents Socials⁹. En un informe sobre els treballs de preparació de les Jornades aparegut a la *Revista de Treball Social* (en endavant RTS) es pot llegir el següent paràgraf il·lustratiu de com es representava l'ideal professional a imatge del context europeu:

“En els països en què la nostra professió ha assolit un considerable desenvolupament, es compta amb dos pilars bàsics que la sostenen: les Escoles Universitàries, en les que es formen els futurs llicenciats i doctors de la nostra professió, i els Ministeris de Benestar Social, en els que es planifiquen i coordinen els Serveis Socials, en base a la relació recursos/necessitats i a través dels Departaments de Benestar Social dirigits en gran part per Assistents Socials” (RTS, núm 64, 1976: 43).

De les anteriors línies cal destacar (a més que ja s'apuntava la reivindicació de la llicenciatura i dels departaments propis) l'orientació funcionalista representada en el binomi necessitats/recursos que, de mans de la Federació Espanyola d'Associacions d'Assistents Socials (en endavant FEDAAS), s'havia de fer popular en els anys posteriors¹⁰. Gràcies a la mobilització i conscienciació que van suposar les Jornades de Pamplona, a partir d'aquell moment es començà a pensar i conceptualitzar, massivament i en l'àmbit de l'Estat, sobre els serveis socials.

També s'aprecia en la cita precedent que la qüestió del nom era encara un dilema per resoldre. El concepte de “benestar social” s'identificava amb atributs més normalitzats i avantguardistes, tot i que desdibuixava la identitat dels serveis socials específics¹¹. Per cert, com sovint succeeix en la història humana, hi ha formulacions fruit de la improvisació que fan fortuna i amb el temps acaben imposant-se com a

⁹ Les Jornades es van realitzar a Pamplona del 26 al 30 de setembre de 1977 i tingueren una gran repercussió per al col·lectiu professional.

¹⁰ Tal formulació ha estat titllada, no sense raó, de simplificar l'acció dels serveis socials i, de retruc, amb ella s'arrossegava la devaluació del treball social. La nostra postura és que tant la fórmula com les crítiques sobre ella han tendit a fer un reduccionisme textual de quelcom que entenem com a molt més complex.

¹¹ En la ponència del PSC-Reagrupament que s'ha citat abans, la primera versió que deia “Els serveis de benestar social, conjuntament amb l'ensenyament, la sanitat, les assegurances socials i l'habitatge, constitueixen les cinc àrees més importants de serveis socials” es va corregir amb posterioritat.

rellevants exercicis d'explicació; així, una informanta explica com es va crear una diferenciació del concepte de serveis socials que ha fet fortuna: *“Aquella famosa història “de los amplios y restringidos” se’ns va ocorre un dia, quan estàvem en un seminari de GITS¹² (...) ens va trucar algú i ens va dir: ‘els serveis socials quins límits tenen?’ I nosaltres vam dir: serveis socials en sentit ampli ho és tot i en sentit restringit és el que fem nosaltres. I això que vam dir corrents per telèfon després va ser l’única teoria sobre la qual ens aclaríem”* (Alicia).

La cita anterior ens indica un altre aspecte important, com és l'experiència formativa i els espais de representació vinculats a la professió del treball social. L'any 1973 un grup de vuit assistents socials van crear el Grup d'Investigació en Treball Social (GITS) que s'incorpora a la Divisió de Formació Permanent de l'Institut de Ciències de l'Educació (ICE) de la Universitat Autònoma, dirigit pel professor Octavi Fullat. El GITS, tot i centrar la seva missió entorn bàsicament de la professió, inicia una vasta activitat formativa en aspectes que tenen una connexió evident amb allò que esdevindran els serveis socials: problemes socioeconòmics contemporanis, treball social comunitari, treball social familiar, intervenció psicosocial en l'àmbit de les institucions, supervisió en el treball social, etc.¹³

El GITS neix d'una inquietud professional, però la feblesa de les estructures corporatives fa que només es mantingui mentre rep el patronatge de mecenes sensibilitzats amb la qüestió social: *“Ens vam posar a parlar un grup de col·legues que ens semblava que l'estat de la professió quant a formació era desastrós i semblava que era molt important fer coses de formació (...) i va sortir el GITS en part perquè en Pallach, que era professor de l'Autònoma, ens va aconseguir acumular físicament i d'alguna manera també com a suport, no ideològic sinó administratiu de recolzament, als locals de l'Autònoma de Barcelona. (...) Diria que s'acaba en l'any 79, precisament amb la mort de Pallach; ens va faltar qui ens recolzés. En un moment determinat, vam decidir... de fet ens van treure”* (Mary).

¹² La informanta ho cita així, però les sigles corresponen al Grup d'Investigació en Treball Social que s'explica tot seguit.

¹³ Veure resum d'activitats a RTS núm. 57, 1975: 79.

Quan a finals de 1978 l'ICE decideix excloure el GITS, addueix el motiu que "els assistents socials no tenen reconeguda una categoria universitària"¹⁴. Els integrants del grup critiquen decididament aquesta estretor de mires¹⁵, però, com que aquest espai "era l'únic que es feia en formació a part del que feien les Escoles, però de formació no reglada; i va venir gent de tota Espanya. Es van fer també publicacions" (Mary), la professió a Catalunya va quedar sense un dels puntals importants que podien haver dinamitzat l'estatut professional.

Es va seguir comptant tanmateix amb la funció organitzativa i cohesionadora que des dels seus inicis va realitzar l'Associació d'Assistents Socials de Barcelona i, per extensió, les que es van anar formant en altres indrets amb certa concentració de professionals: Manresa, Lleida, etc. Aquestes associacions, amb el reconeixement dels estudis universitaris el 1980, van acabar unint-se per formar el 1982 el Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. Per a la professió la interacció col·legial significava la forma d'anar plantejant-se les noves interpel·lacions que apareixien, tot i que no sempre amb resultats pràctics: "A l'Associació s'havien muntat grups de treball que intentaven aprofundir molt sobre conceptes globalment, actualitzàvem, fèiem coses de comunitat... Sí que intentaven definir coses, però segurament es barrejava tot molt" (Alicia).

Aquella "va ser l'època de copiar de la reconceptualització sud-americana, època en què hi havia tota una tendència de gent que defensava allò de <<l'agent de canvi>>, que el treballador social havia de ser un agent de canvi. I hi havia una altra gent, -ho personifico en mi però també hi havia més gent- que deia que cap professió es pot definir com a agent de canvi" (Alicia). De la definició professional, doncs, no estava absent el component ideològic, moltes vegades unit a l'opció partidària i clarament influenciat per la literatura professional iberoamericana que era l'única existent.

¹⁴ Aquesta explicació apareixia en *El País* de 14 de desembre de 1978. També es fa notar que la incomprendible decisió del director de l'ICE, Josep Grifoll, "ha estat recolzada per la Junta, de la qual formen part majoritàriament persones que sustenten teories progressistes dins del camp de l'educació, com per exemple, les diputades Marta Mata, Maria Rúbies i Teresa Eulàlia Calzada...".

¹⁵ Al seu favor fan valer els més de 1.300 participants en els més de 68 cursos realitzats en múltiples ciutats com: Barcelona, Madrid, Bilbao, Sevilla, Valladolid, Vigo, Pamplona, Santiago de Compostela, etc. (els números 72 i 73 de la RTS reproduïxen diverses cartes i notes de premsa aparegudes sobre aquest tema en mitjans de comunicació com: *La Vanguardia*, *Avui*, *El País*, *Mundo/Diario*, *Tele/Expres*, *El Periódico*, *El Correo Catalán* i el setmanari *Sábado Gráfico*).

Des de l'època associativa, la professió ha demostrat, tot i les dificultats polítiques i acadèmiques, un dinamisme extraordinari del qual ha quedat un testimoni històric molt significatiu en la Revista de Treball Social (RTS) que, a més de ser la degana en la seva especialitat, ha estat al llarg dels més de 160 números publicats des de 1965 un referent per a tot l'Estat¹⁶.

Com a conseqüència d'aquest dinamisme, alguns professionals viatgen a altres països on veuen experiències més avançades de les quals poden prendre model. Els països que serveixen de referent són, sobretot, europeus o de l'òrbita occidental, però que per la seva tradició -cas d'EE.UU- o per la seva novetat -cas d'Israel- representen exemples paradigmàtics en el tema de serveis socials: *"La idea dels serveis socials com a sistema sorgeix de veure com a altres països hi era, així de clar. Va sorgir d'una visita a Israel; érem les primeres assistentes espanyoles, i catalanes també, que hi arribàvem. Vaig estar amb una beca a l'Escola de Treball Social de Denver a EEUU, on hi havia programes de màster i de doctorat"* (Mary); *"Jo vaig estudiar aquí, però vaig anar a fer les pràctiques d'assistent social a Bèlgica, a Brussel·les. Després vaig anar a França amb una demanda que va fer la missió espanyola per anar a treballar amb els immigrants"* (Miracle); *"Havíem recorregut Itàlia, Suècia... teníem un marc d'aplicació de serveis socials"* (Dolors).

Cal destacar que, a diferència del que passava en la disciplina del treball social, aquí no s'esmenten referències iberoamericanes. L'explicació és que els països del "*conosur*" no tenien sistemes públics de serveis socials estructurats, malgrat la formació acadèmica superior dels professionals (llicenciatura) i la vitalitat del treball social popular que els caracteritzava. Aquesta paradoxa demostra que el que es cercava en aquell moment, més que pràctiques progressistes (com el treball social comunitari) que ja havien arrelat, eren models estructurals d'organitzar l'entramat públic, que fins i tot en els països occidentals tenien tendències diverses: *"Allí vaig treure la conclusió que era al revés que a Anglaterra, en el sentit que a EEUU la formació del treballador social era perfecta quant a tècnica (...) Però quant al sistema*

¹⁶ Veure l'editorial de commemoració dels deu primers anys en el número 58 de 1975, així com els índexs temàtics dels números 100 i 141.

de serveis socials era al revés. A EEUU el que no hi havia era ni lleis comprensives ni unes polítiques unificades de serveis socials, cada estat anava per lliure, era també una dependència vertical. No era un model que fos racional' (Mary).

Arran d'aquestes incursions en els sistemes d'altres països es van editar en anys successius diversos llibres que analitzaven els diferents models d'organització i les lleis dels principals països del nostre entorn¹⁷. Més tard, també es van publicar llibres monogràfics sobre alguna experiència que es considerava rellevant en el nostre context¹⁸.

Com a colofó, es pot apreciar que aquestes sortides per aprendre de l'exterior, a més d'altres contactes de suport i ajuda mútua, han estat, fins a èpoques ben recents, una mena de pràctica ritualitzada per a un grup de responsables municipals de serveis socials: *"Obligatòriament fèiem un viatge a l'estranger una vegada a l'any i això anava molt bé... sí, ens autoobligàvem. L'any que vam anar a Israel també va ser una revolució"* (Blanca). Això resulta rellevant per apreciar l'esforç i el caràcter autodidacte de la formació que van rebre un grup de professionals, els quals es van trobar molt prompte amb tasques de responsabilitat municipal: *"Hem estat una gent que hem tingut molt interès a formar-nos, llegir molt, i fer-ho conjuntament això, no cadascú una mica pel seu compte; hi ha hagut un bloc de persones, les que ara estan al voltant dels 50 o 60 anys, i que jo diria que som les que vam donar l'empenta a tota aquesta xarxa de serveis socials que avui dia hi ha"* (Blanca).

Posteriorment, les estructures democràtiques van consolidar plataformes de convergència, però amb finalitats que ja no eren específicament professionals sinó corporatives, d'acord amb l'administració en que s'exercia i, sovint, amb les tendències polítiques que hi havia al darrere: *"Després vam estar un temps anant també a la FEMP¹⁹, a Madrid, a reunions que teníem els diferents ajuntaments i Déu n'hi do de les coses que també allí ens anaven marcant i anàvem fent"* (Blanca).

¹⁷ Rubiol, G. (1980) i (1986).

¹⁸ INTRESS (1986) Sobre l'experiència de Rehabilitació de barris a Israel.

¹⁹ La informanta ho cita així, però les sigles corresponen a Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

IV.1.3. L'experiència a escala local

El tercer element que va tenir una incidència determinant per a l'aparició dels serveis socials és l'experiència que hi havia en l'àmbit local. Es tracta bàsicament del treball que es començava a realitzar en els ajuntaments grans o en les diputacions encara franquistes, però també en totes aquelles administracions locals més petites que, en no haver més estructura que la de l'Administració central, amb uns serveis de caràcter molt sectorial i assistencial (amb alguna excepció com els de la Seguretat Social), cercaven altres emplaçaments de base territorial des d'on desenvolupar un concepte de treball social més comunitari i generalista²⁰.

Catalunya sempre ha tingut una tradició d'associacionisme i d'iniciativa social que ha passat, moltes vegades, per davant de les administracions en la detecció i resolució dels problemes que han anat apareixent. Així, podem veure com en molts llocs es creaven determinats serveis per iniciativa dels professionals o de la mateixa població afectada, els quals eren, en aquell temps, força avançats: *"Haviem creat una guarderia per a nens de 0 a 2 anys, amb només pare o mare, que funcionava les 24 h. del dia i d'on els pares els podien treure quan volien sense problemes d'horaris"* (Alícia); *"en el 76 comencem a fer gestions amb un grup de pares i es posa en funcionament el 77 un centre d'estimulació primerenca"* (Jaume).

Des del temps de la República i també durant el franquisme ja hi havia molts bons exemples d'associacions, entitats o institucions privades, amb fórmules jurídiques diverses, que participaven en la tasca assistencial. Abans del restabliment de la Generalitat alguns dels informants ja treballaven en entitats que realitzaven una tasca de serveis socials significativa i en concordança amb el que després han esdevingut els serveis socials públics: *"Vaig anar a treballar a Càrites com a assistent social de base. (...) A través dels centres socials on es movia la gent (...) vam començar a fer un estudi de molts barris, a força de 'patejar-nos' tot el barri i*

²⁰ El terme generalista, molt consolidat en serveis socials, indica que es dirigien a tota la població i no a uns sectors determinats.

començar a unir el que era servei individual amb servei comunitari (Miracle); en gran part això venia motivat per l'escassa presència del sector públic: *"perquè en el barri només hi havia les quatre o cinc del Patronat de l'Habitatge com a assistents socials de barri"* (Miracle).

Els ajuntaments amb més iniciativa també van començar a contractar assistents socials més o menys abans de les primeres eleccions democràtiques, d'acord amb la seva naturalesa i la conscienciació que tenien els seus batlles o regidors: *"En el 78 quan jo vaig entrar a l'ajuntament, l'única plaça que hi havia era la meua"* (Blanca). Quan això succeïa, s'observa que la percepció que es té de la tasca realitzada suposa un trencament amb el passat; s'hi introdueix la metodologia i la tècnica pròpies del treball social, però alhora es produeix una transformació en la concepció que es tenia des de l'administració municipal: *"vam aconseguir que l'ajuntament fos l'entitat que feia l'informe de la família i la proposta per poder-los adjudicar un habitatge social, per mitjà d'unes puntuacions i un barem, evident (...) aquest va ser el meu gran bateig com a assistent social, i va ser una experiència molt maca perquè de fet vam fer les propostes, van ser admeses, vam donar tots els pisos (...) perquè érem uns professionals que fèiem un feina que era important, i que havíem tirat endavant una cosa que semblava molt difícil de fer-la bé, equitativament, coneixent la gent, i que potser trencàvem tot el que, fins aleshores, havia estat donar pisos directament, sense profunditzar massa en la situació de la família"* (Blanca).

Moltes vegades es produïa el fenomen que la contractació dels professionals no era clarament efectuada per l'administració local: *"des del 67 jo estava en això... cobrava d'una empresa capitalista per fer el treball comunitari d'un poble, és una cosa molt estranya (...) La cosa va acabar amb un acord entre els dos vectors, l'alcalde i el director de l'empresa, perquè fes un treball al poble sobre necessitats i m'ho pagava l'empresa; va durar fins al 80"* (Alicia). Cal remarcar el predomini de l'orientació comunitària de molts d'aquells professionals -en línia amb el que dèiem abans de la influència llatinoamericana- sobre la qual tornarem. Entre les entitats que més van realitzar una funció de suplència del sector públic quan encara no existien serveis socials municipals, cal destacar Càrites: *"Jo en aquell moment estava llogada, d'alguna manera, per Càrites i estava al barri del Besòs"* (Empar).

Una de les primeres tasques que endeguen els professionals són els estudis de necessitats, en els quals compten molt amb les associacions de base de la comunitat, per recollir les demandes que portaven llarg temps desateses: *“Es va intentar començar a tenir un coneixement de les necessitats de la ciutat... què és el que la gent demanava, i, partint d'un estudi de la ciutat i de les demandes que venien via associacions de veïns (que en aquell moment feien una reivindicació molt forta...), vam començar la tasca”* (Blanca).

L'experiència municipal que va tenir més repercussió per raons evidents va ser la de l'Ajuntament de Barcelona. Malgrat disposar l'any 1978 de dotze assistents socials adscrits a la Delegació de Promoció Ciutadana (que incloïa els serveis que després passarien a ser considerats serveis socials), i d'altres del Patronat de l'Habitatge, la problemàtica creixent no podia ser atesa amb les institucions existents, moltes encara ancorades en la més estricta beneficència municipal. Aquestes són algunes de les mancances que expressava en una entrevista la delegada Graziella Costa:

“En obrir-se la ciutat, han vingut els veïns a l'Ajuntament amb les necessitats reals i s'han trobat amb pocs recursos per equipar els barris. La participació dels veïns és molt important... (...) Falta encara una quantificació a fons de gairebé tots els serveis. Si augmenta la participació, cada vegada s'aniran veient les realitats. Actualment les demandes desborden les nostres possibilitats.” (RTS, núm.72, 1978: 56 i s.)

Tot i això, la problemàtica d'alguns dels barris més marginats de Barcelona s'havia treballat des de feia força temps des de diferents entitats. El treball que es realitzava estava ple de dificultats, no sols pels dèficits del territori sinó també per al subversió que simbolitzava de en les poblacions populars: *“Les primeres èpoques van ser a barris i suburbis de Barcelona; el primer va ser a Somorrostro ...allà on hi havia els gitanos i les barraques (...) La meva experiència professional, en aquella època, era en barris de Barcelona, molt desastrosos; al Besòs, la gent vivia en cases, però els dèficits socials, la gent no se'ls pot imaginar; faltaven escoles per als nens, no hi havia res d'equipaments socials. A més si reunies a més de 10 persones allò ja era il·legal. No estava permès. Llavors el treball era difícil i fèiem el que podíem”* (Mary). El que representava el treball social en aquella època constituïa un perill per al sistema franquista que no estava disposat a potenciar-lo institucionalment.

D'aquest context sorgeix tota una tradició de treball comunitari molt important, que d'alguna manera va crear escola i mètode en els serveis socials catalans. Era un tipus de treball compromès, que ratllava moltes vegades l'agitació: *"Haviem fet tota la vida comunitat als barris, i en els temps del franquisme els dèiem: 'anem a protestar perquè les barraques de Montjuïc no ens les tirin a terra', i anàvem a casa de Samaranch a protestar quan era procurador en Corts, i també a casa de Tarragona; sí, aquella gent els hi portàvem nosaltres i anàvem amb ells de la mà"* (Dolors). Per desenvolupar aquest treball comunitari es requeria un suport mutu que es buscava en la cohesió professional dels que treballaven en barris i en formació de grups de capacitació: *"Ens reuníem les que treballàvem en comunitat i en barris; fa bastants anys que vam crear el grup d'assistents socials que treballàvem en comunitat, també hi ha algun document"* (Mary).

El treball comunitari era viscut com una veritable "militància", molt influït per ideologies d'esquerreres i com una vessant més de la lluita política contra les estructures injustes que encara perduraven. Alguna informanta ho definia com una mena de "motoret" que impulsava a estar a prop de la gent, en especial de la més castigada pel règim, i a col·laborar amb tothom que tingués projectes renovadors o revolucionaris de canvi: *"Crec que les nostres generacions i les que van venir al darrere fèiem una resistència al franquisme i això ens motivava, ens feia treballar als barris, les injustícies socials, la gent que fèiem comunitat... el 75, fa 25 anys (...)* S'havia de tenir un 'motoret' que ara potser no es té" (Dolors). Es col·laborava amb organitzacions clandestines: *"recordo haver fet coses amb CCOO quan van néixer, amb Bandera Roja a Sta. Coloma que eren super exigents"* (Dolors), i es trencava així, almenys en part, la imatge d'una professió alienant que es tenia des de fora.

Com a colofó d'aquest esperit es va forjar el que Casado (1987: 138) anomena *"Escola catalana de serveis socials"*. De fet, no tria aquest qualificatiu sols per la potenciació del treball de comunitat que s'ha posat de manifest en aquests darrers paràgrafs, sinó més aviat per un compendi d'actius que un grup indeterminat de professionals catalanes van acumular i que ja s'han analitzat: la vinculació militant i una certa orientació política, l'actualització tècnica amb l'interès pel coneixement d'altres realitats i la formació permanent materialitzada en el GITS. Casado, després

d'advertir que *“aquesta escola, com totes les de la seva classe, és identificable en els seus membres més actius, però és molt difícil de precisar la seva plantilla completa”*, fa un compendi de les seves principals aportacions, de les quals no em resisteixo a fer un resum:

“Una primera és la seva preocupació per obtenir i proposar una *versió sistemàtica i integrada en els serveis socials*. (...) Una segona és la seva manifesta vinculació a la idea de la *responsabilitat pública en matèria de serveis socials*. A això s'uneix una evident afecció per una molt àmplia intervenció també pública en la mateixa administració i gestió d'aquells. (...) S'ha d'assenyalar, en relació amb l'anterior, una anàloga sensibilitat pel mètode d'*atenció desinstitucionalitzada*, és a dir, en el mateix medi social i amb el suport dels serveis socials d'atenció primària. (...) Aquest fet, unit a la necessària territorialització de l'atenció primària, porta a la idea de la *municipalització dels serveis socials*. (...) La última nota de l'Escola de Barcelona es refereix la seva posició respecte a la iniciativa privada. (...) Es tolera l'atenció privada no lucrativa, que s'articula en els marges del sistema públic gestionat majoritàriament per les administracions públiques, i s'aprecien les seves possibles contribucions merament pràctiques. (...) l'Escola catalana de serveis socials ha difós el seu pensament i la seva acció en molt diverses direccions per Espanya. En primer lloc, registrem la vinculació de membres molt actius d'aquesta escola amb l'acció política partidària, que els serveix de canal de difusió ideològica. (...) Finalment, i en una altra línia, constatem que la Direcció General d'Assistència Social de la Generalitat de Catalunya es va apuntar des de la seva creació a l'enfocament de l'Escola catalana de serveis socials” (Casado, 1987: 139-140).

L'Escola catalana *“va existir i, com explicava abans, va irradiar per exemple a Lleida i van veure com es feia a Barcelona i s'hi van sumar, com molts altres professionals. També la Generalitat... Crec que hi va haver molt moviment”* (Dolors). Amb aquest bagatge van arribar moltes administracions municipals a les primeres eleccions democràtiques de l'any 1979²¹. No hi havia encara un sistema de serveis socials, però tot feia presagiar que, amb els actius que hem repassat, no trigaria a arribar.

²¹ Han quedat algunes qüestions importants més per tractar, però es reprendran en l'etapa següent (apartat de “La trajectòria municipal paral·lela”) perquè tenen més concordança amb l'etapa de la Generalitat provisional, ja que afecten, en major mesura, la interacció de l'Ajuntament amb aquella institució. Recordi's que hi ha uns mesos de desfasament en què els ajuntaments ja eren democràtics mentre la Generalitat encara no havia aprovat l'Estatut i, conseqüentment, no s'havien realitzat les corresponents eleccions al Parlament.

IV.2. L'etapa preestatutària (1977-1980)

El restabliment de la institució del govern de la Generalitat és el moment que, més simbòlicament que real, constitueix el punt d'inici de l'autogovern de Catalunya. Les forces polítiques majoritàries sorgides de les eleccions generals a Corts de juny de 1977 van forçar, des de la legitimitat democràtica, una estratègia per recuperar les institucions del govern autòcton, i aquell setembre, es restableix la Generalitat de Catalunya. Com a resultat, Josep Tarradellas, que ostentava la presidència de la Generalitat republicana en l'exili, va poder retornar a Catalunya i va ser nomenat president de la Generalitat provisional per designi reial. S'inicia l'etapa que es coneix com de Generalitat provisional, atesa la manca de les corresponents eleccions; el Consell Executiu que nomena el president Tarradellas és de caràcter unitari i proporcional a la força obtinguda pels partits polítics majoritaris en les eleccions generals.

Així es produeix a Catalunya una situació paradoxal: "A Catalunya, la Generalitat provisional va néixer més d'un any abans que la Constitució i amb més de dos anys d'antelació respecte al referèndum de l'Estatut. Això va suposar l'existència d'un govern i dels seus màxims càrrecs, directors generals i secretaris generals tècnics sense competències efectives, la qual cosa era frustrant, però va facilitar la tasca de preparació de les diverses conselleries per al moment de l'establiment de la Generalitat definitiva" (Moragas, 1982:202).

Però, en el present estudi, aquesta etapa que s'inicia el 1977 i arriba fins al març de 1980 en què es fan les primeres eleccions al Parlament de Catalunya ha de ser tractada a part per la singularitat que comporta. Veurem com s'organitzà en el si d'aquest govern primigeni la matèria dels serveis socials i les trifulgues a què va donar lloc la qüestió del model a adoptar. En el tercer epígraf analitzem les primeres realitzacions programàtiques, de planificació i, per acabar, seguirem la pista a l'àmbit municipal i a la seva relació amb la Generalitat.

IV.2.1. Els serveis socials “bicèfals”

En el primer Consell Executiu de la Generalitat que va constituir el president Tarradellas es va adoptar la mateixa estructura de carteres que tenia la Generalitat republicana abans d'iniciar-se la Guerra Civil. Segons aquell model, la Conselleria de Governació i la de Sanitat i Assistència Social eren les que es repartien la matèria que aquí s'entén inclosa en l'àmbit dels serveis socials. Una decisió tan simbòlica com aquesta de retornar a l'antic sistema buscava, sens dubte, reforçar la legitimitat de la institució i establir una continuïtat que havia truncat la força de les armes. Però a la pràctica va suposar una sèrie de despropòsits que s'haurien pogut evitar amb una atribució competencial més d'acord amb els temps que corrien. La matèria que ens ocupa va quedar, doncs, dispersa bàsicament com segueix:

- Conselleria de Governació i Administració Local
 - Direcció General de Promoció Social
 - Règim de benestar familiar
 - Desenvolupament comunitari en la vida local
 - Reinserció social del marginat

- Conselleria de Sanitat i Assistència Social
 - Direcció General d'Assistència Social
 - Subnormalitats mentals
 - Minusvàlids físics
 - Tercera edat

A més d'aquestes conselleries, que evidentment eren les que tenien més pes, les fonts²² n'assenyalen una tercera que a penes va entrar en litigi i que ja aleshores responia a una concepció molt àmplia del contingut dels serveis socials:

²² Coincideixen bastant les dues fonts consultades: Ponència del PSC-Reagrupament (fotocopiada) i RTS núm. 70, 1978: 86-87 que reproduïx la carta de Glòria Rubiol “Reconstruir els Serveis Socials” al *Avui* de 7 de juny de 1978.

- Conselleria d'Ensenyament i Cultura
 - Joventut
 - Lleure

La petita història d'aquests anys, respecte al com es produí la recuperació de l'àmbit dels serveis socials a escala autonòmica, es presenta d'una forma un xic confusa que, a voltes, ni els mateixos protagonistes poden explicar del tot. S'observa, però, com de bon principi ambdós consellers, el de Governació i el de Sanitat, es rodegen d'uns tècnics per vies i raons força diferents, però alhora molt simptomàtiques. D'una banda, a la Conselleria de Sanitat: *"Un dia em telefonen que em vol veure el Dr. Ramon Espasa que jo no coneixia, i em proposa que vagi a treballar a la Generalitat (...) Érem tres o quatre; al Pep que treballava a Càrites, li vaig dir si volia venir a treballar a la Generalitat amb mi, i també van venir unes quantes persones que treballaven a la Diputació i vam formar el primer equip de serveis socials"* (Miracle).

D'altra banda, a la Conselleria de Governació: *"Vam intentar des del partit que arribés l'alternativa de serveis socials a Tarradelles; com semblava que la persona que ho manegaria tot seria Frederic Rahola , doncs el vam anar a veure. Vam enredar tant Rahola i li vam donar tanta murga (una persona excel·lent) que vam aconseguir... Rahola ens va encarregar que comencéssim a organitzar això"* (Mary). Per tant, mentre a la Conselleria de Sanitat es va formar un equip "es novo" i de procedència plural, cridats des de qui en tenia la responsabilitat, a la Conselleria de Governació sembla que es va formar un equip monolític, de clara adscripció ideològica i que, d'alguna manera, va forçar la seva entrada perquè tenia una proposta quan encara l'administració no n'havia elaborada cap.

Un altre element que destaca és el perfil dels consellers que, en aquells moments, encapçalaven els departaments respectius. Fruit de la concurrència pluripartidista que tenia el primer govern d'unitat de Tarradellas, la matèria de serveis socials va recaure en compromisos molt diferents: *"perquè Rahola representava que era independent i Espasa era del PSUC²³"* (Mary). El perfil professional d'ambdós consellers era prou diferent, així com també els diferenciava la convicció ideològica

²³ Partit Socialista Unificat de Catalunya, d'ascendència comunista (eurocomunisme) actualment integral a Iniciativa per Catalunya.

en un determinat model i el suport partidari que l'un tenia i l'altre no, almenys aparentment, ja que només comptava amb el suport personal del president.

Això, juntament amb el diferent perfil dels equips tècnics dels quals es va envoltar cada un dels consellers, va comportar enfrontaments més o menys oberts entre les dues concepcions: *“Ens vam discutir molt amb Espasa perquè no entenia que els serveis socials no eren sanitaris; no tenia cap concepte de serveis socials, ell entenia el concepte de sanitat, llavors serveis socials era sanitat. La lluita nostra en quant a influir en la política social va ser fer entendre que els serveis socials podien ser una altra cosa i que no havien de ser benèfics i havien de ser normalitzats. Aquí vam dedicar-hi molts esforços. Això era el que realment volíem fer a la Generalitat”* (Dolors). No deixa de ser paradoxal que la combinació d'un conseller comunista més un equip tècnic basat en professionals de Càrites fos, com veurem, la que va imposar-se finalment.

Però organitzativament, sembla que en formar el primer Consell Executiu d'unitat es va cometre una incoherència que comportà no poca confusió. Com els mateixos responsables van admetre, per resoldre el conflicte hauria estat prudent establir alguna mena de correcció subsidiària o, fins i tot, –com es proposava en una mena d'actualització del “Judici de Salomó”– de reconducció total del tema. A la pràctica, però, no s'arribaren a emprendre iniciatives efectives per abordar-lo, tot i que en els discursos s'assenyalen les vies per fer-ho. L'estat de la qüestió es reflecteix en les respostes a respectives entrevistes als consellers i en una carta pública de l'època:

“Tractant-se de serveis que han d'atendre les necessitats socials dels ciutadans, moltes vegades no és possible ni convenient una separació de les diferents àrees de competències. És evident que existeix molta relació entre algunes àrees dels serveis d'ensenyament, dels de cultura, de sanitat, d'oci, de la seguretat social i els serveis socials. Com se sap el reglament intern de la Generalitat té en compte l'establiment de comissions interdepartamentals de coordinació. Aquesta previsió ens permetrà coordinar les Conselleries de Sanitat, Cultura i Treball per aconseguir una coherència en la prestació dels serveis i evitar duplicacions o dèficits” (Entrevista amb Frederic Rahola, conseller de Governació, a RTS, núm. 70, 1978: 22).

“Existeix una polèmica, més que polèmica debat obert i franc, entre la Conselleria de Governació, aquesta i en part la de Cultura que de fet no ha participat. Jo crec que és fruit d'una certa precipitació en el moment de distribuir les competències quan va començar a funcionar la Generalitat. Per superar aquesta polèmica plantejaria anar del principi a la realitat. El principi és si l'acció social té suficient entitat per convertir-la en conselleria, o si és millor que estigui en un altre departament sigui Governació, Sanitat o Cultura, tant me fa. Bé, lògicament jo tinc les meves opinions polítiques i tècniques per defensar que estigui al costat de Sanitat en un pla d'igualtat i d'absoluta diferenciació, tot i que després algunes prestacions puguin ser donades de forma conjunta en la unitat sociosanitària, però estic disposat, si hi ha més opinions en contra que estigui en una altra conselleria. Jo poso per davant la idea de la unitat i la integració. En canvi, hi ha altres opinions que, defenent també la unitat i la integració, no sé per quines raons parlen que aquesta unitat i integració han de passar per la coordinació de les parts que han tocat a cada conselleria. Penso que això no es aborda el problema a fons ni amb ganes de solucionar-lo realment. La Generalitat té en aquests moments suficient capacitat autoorganitzativa per reconsiderar allò que va dir al desembre.” (Entrevista amb Ramon Espasa, conseller de Sanitat i Assistència Social, a RTS, núm. 70, 1978: 27).

“En l'etapa actual, en no haver estat possible la reunió de tots els serveis de benestar social en un sol organisme, creiem que la Conselleria de Governació –que és la que més competències té en aquesta matèria²⁴, i en ella la futura Direcció General de Serveis Socials²⁵– ha de realitzar una política de coordinació amb les altres dues conselleries esmentades (Sanitat i Cultura). Això ja és previst en el reglament intern de la Generalitat mitjançant unes comissions interdepartamentals que caldrà que siguin eficients i operatives” (Rubiol. *Avui* de 7 de juny de 1978).

Un fet significatiu d'aquesta etapa és la creació d'un consell assessor en cada una de les conselleries, significatiu per la disgregació que s'ha anat comentant, però

²⁴ Aquesta afirmació, que podria ser discutida també es fa en un altre indret quan s'exposa l'estructura de la Conselleria de Sanitat: “La majoria de funcions en matèria d'assistència social han estat assignades a la corresponent Direcció General de la Conselleria de Governació” (Organització de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social, RTS, núm. 69, 1978: 17).

²⁵ Aquesta Direcció General en la Conselleria de Governació no es va arribar a constituir, tot i que el diari *Catalunya-Exprés* del 24 d'abril de 1978 publicava una nota en que s'anunciava que “Rosa Doménech, assistenta social i membre del Consell del PSC-Reagrupament, ocuparà la Direcció General de Serveis Socials de la Conselleria de Governació... treballarà, de fet, de forma col·legiada. Tres dones més, totes elles assistents socials i del PCS compondran l'equip de direcció” (RTS núm. 69, 1978: 93).

també pel que fa al caràcter participatiu que es vivia en aquells moments. Pel que fa a la Conselleria de Governació sembla que el Consell tenia un caire més informal: *“Vam fer un Consell Assessor de gent de totes les professions i d’altres entitats que ens van semblar...: antropòlegs, psicòlegs socials, sociòlegs... un equip de 15-20 persones. La missió era que ens assessoressin (...) Aquest Consell Assessor, que també representava diferents entitats, era per anar creant una estructura per tirar endavant l’alternativa de serveis socials (...) però va durar mesos, molt poc”* (Mary).

El Consell Assessor de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social es va crear en el 1978 (per Decret de 9 d’octubre de 1978), com a òrgan superior, consultiu i assessor del Departament. Segons la documentació revisada, aquell Consell estava format per experts i existien dues ponències: una per als temes de sanitat i l’altra per als d’assistència social²⁶. A més, aquesta experiència d’impuls de la participació resulta plenament concordant amb la que es produirà poc després en la mateixa Conselleria i que s’analitza en l’epígraf de l’obra feta.

Tanmateix, l’era que hem anomenat bicèfala va durar poc temps i va acabar desembocant en una mínima estructura administrativa a la Conselleria de Sanitat²⁷. A partir de les dades recollides no se’n pot treure gaire l’aigua clara de com i per què es va produir aquest desenllaç: *“Jo no sé el que va passar; la qüestió és que van continuar els serveis socials amb Espasa i els altres van haver de plegar. Es devien enfadar amb Tarradellas perquè era molt especial”* (Miracle); tot i que la percepció general assenyala cap a una ruptura de la confiança del president i el conseller Rahola: *“Va acabar com <<el rosari de l’aurora>>. Rahola va presentar la dimissió, per motius polítics que no tenien a veure amb nosaltres, nosaltres vam plegar d’allà i vam marxar, ens va treure Tarradellas”* (Mary). Però això tampoc constitueix cap entrebanc per al nostre estudi.

Així i tot, les dues hipòtesis que aquí presentem com a conclusions provisionals, basades en dades obtingudes, apunten altres raons d’índole més política i

²⁶ “Conversa amb Pilar Malla” a RTS núm. 77-78, 1980: 85. També es pot trobar la proposta articulada de creació d’aquest Consell a RTS núm. 69, 1978: 18 (es desconeix si és la proposta que va prosperar).

²⁷ L’estructura constava d’un director general que fou el Sr. Agustí de Semir, una cap del Servei d’Assistència Social que fou la Sra. Pilar Malla i uns quants tècnics al seu càrrec.

d'incomprensió de la missió que es proposava instituir amb l'establiment dels serveis socials. El menyspreu aniria associat a la manca de significació política que podia atribuir-se a uns serveis merament assistencials²⁸: *"Nosaltres per al Tarradellas vam ser com un apèndix de Rahola; no crec que arribés a entendre mai res de serveis socials"* (Dolors). Per contra, els serveis socials de Governació podien semblar massa connotats a escala política per estar encapçalats per persones significades amb una opció partidària: *"Com ja s'havia fet la fusió dels tres partits socialistes i llavors ja formàvem part d'un partit gran i important, i gent d'altres partits ja no ens volien en una Conselleria que era d'un conseller independent, perquè aleshores el repartiment del poder era tremend"* (Mary). A la fi, passat el temps potser s'ha d'agrair a aquest succés la concentració posterior de les matèries de serveis socials que no s'havia pogut produir amb anterioritat.

IV.2.2. La qüestió del model

Potser la qüestió que, en aquella primera època, va portar més polèmica i va fer córrer més rius de tinta fou el tema del model que s'havia d'aplicar a Catalunya per a la implantació dels serveis socials. En gran part, les causes vénen relacionades amb dos factors que han estat analitzats anteriorment: d'una banda, el coneixement que alguns professionals havien adquirit dels sistemes d'altres països i el consegüent estudi comparatiu que els portava a preferir-ne uns sobre altres: *"Treballadors socials, que van viatjar molt a l'estranger, van començar a veure coses diferents, es va començar a discutir que si el model italià, o el model anglès i nòrdic"* (Manel); i d'altra banda, la diferent orientació política –i, per tant, també d'aplicació tècnica– dels polítics responsables dels afers socials en el primer govern unitari del president Tarradellas: *"Hi havia una lluita política entre el que era iniciativa²⁹ i el PSC"* (Miracle).

²⁸ Potser simbolitzats en el tipus que Tarradellas va conèixer en la seva època de la Generalitat republicana.

²⁹ Entengui's que la informanta està utilitzat el terme "iniciativa" per referir-se a la força d'orientació comunista majoritària en aquells moments que era el PSUC, tot i que el lapsus fa que la identifiqui amb el nom de la coalició actual "Iniciativa per Catalunya".

Quines són les tesis que es defensaven? D'una banda, els professionals que havien visitat, estudiat i comparat els models de molts països punters en serveis socials propugnaven l'alternativa que es va popularitzar amb l'etiqueta de "*model anglès*", tot i que, com veurem, tenia molts altres referents fins i tot més valorats que el mateix de la Gran Bretanya: "*Nosaltres ens vam quedar amb els països que millor ens van semblar, que eren els escandinaus, Anglaterra i Israel (...) Jo sempre pensava que el país on estaven més integrats els serveis socials era Escòcia. A Escòcia fins i tot la rehabilitació de delinqüents estava integrada al sistema de serveis socials. Si era bo o dolent és diferent, però per nosaltres era la <<vuitena meravella>>*" (Mary).

D'altra banda, el model italià o sociosanitari tenia en el conseller de Sanitat, Sr. Ramon Espasa del PSUC, el seu màxim propulsor, si més no en l'àmbit públic: "*Hi havia Espasa que estava sota una visió comunista i, per tant, més semblant amb la italiana, més comunitària, més amb el model de sanitat*" (Manel), com diu en una entrevista realitzada poc després de ser nomenat conseller:

"Es tracta de crear una estructura descentralitzada tant en l'àrea sanitària com social, seguint el model italià: potenciar les unitats naturals de convivència que són els municipis i les comarques. Veig també la possibilitat de crear serveis conjunts perifèrics de sanitat i serveis socials, que els italians anomenen consorcis socio-sanitaris. S'aprofita la mateixa àrea geogràfica per a l'acció cívica, social i sanitària, però entenent l'aspecte social no com a subsidiari sinó a l'inrevés: uns serveis socials integrats, unitaris i descentralitzats per via municipal. Defenso la tesi que els serveis socials estiguin tots junts en un ministeri o bé dintre d'un departament que a més contingui la sanitat, tot i que ben diferenciats. (...) Sé que hi ha gent que defensa una separació absoluta entre sanitat i serveis socials, perquè veu perills de subordinació. Fins i tot pecant de reiteratiu, vull insistir un cop més que per mi el camp sanitari és una àrea més de l'acció social, com ho és el camp de la joventut, la tercera edat o els minusvàlids. Perquè s'ha volgut atribuir a aquesta Conselleria una concepció errònia –prendre els serveis socials com a complement de l'assistència sanitària– i això no és així, i vull deixar-ho molt clar" (RTS, núm. 70; 1978: 23-29).

Del text del conseller no sembla que es pugui deduir una excessiva distància dels qui propugnaven el model anglès o nòrdic; termes com integrat, unitari quant a estructura administrativa o descentralitzat en unitats locals semblen concordar força

amb l'alternativa del PSC-Reagrupament que s'ha estudiat. Però les crítiques al model sociosanitari es referien sobretot al següent punt: *"A Itàlia ens semblava que el treball social estava subordinat al treball dels metges i això a Anglaterra ja ens havien explicat que no s'havia de fer, que si ens posàvem a Sanitat tot el pressupost se l'emportaria Sanitat, i els serveis socials no fariem res (...) Això no vol dir que no hi hagi projectes sociosanitaris que ens semblava molt bé que hi fossin, però dèiem que els serveis socials s'han de coordinar no solament amb Sanitat sinó també amb Justícia, Treball, Habitatge, Cultura (...) Jo deia que tot no es pot ajuntar a Benestar Social; després, per l'operativitat del dia a dia, ho has de tornar a separar perquè és impossible, i això és una 'aporía', no hi ha solució"* (Mary).

En canvi, les crítiques que es proferien sobre el model anglès o nòrdic eren, per als seus defensors, com una tergiversació i creien que es podia enganyar part del públic a força de caricaturitzar el model: *"Es pensaven que ens volíem marginar, fer guettos dels serveis socials, no volíem fer coses integrades, no volíem fer coses globals. (...) fins i tot gent que no era de partits els semblava que ens limitàvem, que només ens volíem ocupar dels marginats. Aquesta no era la idea, era que el sistema havia de tenir un aspecte preventiu, això ho havíem vist molt fent treball en comunitat, que servís per articular la gent, la participació"* (Mary).

En definitiva, sembla que el que es dilucidava en el fons són qüestions que, com es veurà, han seguit latents fins als nostres dies, i que tenen a veure amb la universalitat dels serveis, amb la normalització com a sistema, amb si aquest ha d'obrir-se a tots els ciutadans o ha de privilegiar els més desfavorits i sobretot si, tot i la implicació que tenen els serveis socials amb els altres sistemes del benestar, han de constituir o no un sistema propi, diferenciat, ni subordinat ni acompanyat per cap "big brother" que pugui desdibuixar la seva fisonomia pròpia.

Tanmateix, però, no podem oblidar l'altre aspecte, el de la lluita política; això portava a enfrontaments ideològics entre els partits polítics basats en la ortodòxia doctrinal, la qual cosa sovint els feia caure en curioses contradiccions pràctiques: *"A Iugoslàvia em van dir que s'ho havien copiat d'Anglaterra, però que ells no ho podien explicar. Iugoslàvia era un país comunista; per tant, no es podia dir que els serveis socials fossin només una invenció del capitalisme o de la social democràcia com deien*

aleshores algunes persones als que érem del Reagrupament. (...) eren autèntiques batusses i ens feien la vida bastant amarga” (Mary).

Segons l'opinió d'altres informants que van viure la lluita dialèctica des de posicions menys beligerants, es dona una certa imatge que la qüestió del model es va forjar amb més eclecticisme: *“Jo penso que hi va haver influència del model anglès, belga i francès; diria que amb alguna cosa anglesa, amb terminologia; molt francès a la pràctica.... i com a serveis especialitzats el belga bastant” (Miracle).* També sembla que la lluita partidista mai no va arribar a eclipsar el component tècnic: *“Iniciativa volia que s'unifiquessin amb sanitat, que hi hagués una sola cosa i el PSC volia que fossin a part, però no van entrar mai en una lluita política, mai”. Fins i tot l'orientació era eminentment pragmàtica: “En aquell moment diria que el més important era quines competències queien a cada conselleria. I si queia aquesta competència, no te la deixaves perdre”. Per tant: “Sí que des d'Iniciativa era la idea aquesta, però mai ens vam sentir pressionats per Iniciativa perquè hagués de dependre d'un lloc concret, sinó perquè féssim la feina ben feta” (Miracle).*

Curiosament, i malgrat que el conseller Espasa va ser qui va iniciar els primers treballs d'organització del sector i, estructuralment, l'experiència dels serveis socials es va prolongar durant deu anys més, vinculats a la Conselleria de Sanitat, el model que sembla haver sobreviscut en general és l'anglès o nòrdic, tret d'alguns municipis en què, per influència política dels seus responsables, s'ha conservat el model socio-sanitari: *“El que queda molt clar és que vam quedar com a serveis socials, no com a sanita” (Miracle); “El model italià, l'únic que l'ha seguit i continua és Sabadell, amb un ajuntament típicament comunista, presenta un model sociosanitari, aconseguix fer conveni amb Sanitat i Serveis Socials, i encara continuen amb el model sociosanitari fins ara. Fan un sistema diferent amb un concepte ampli de salut. És l'únic que ha quedat, és l'últim reducte” (Manel).*

IV.2.3. L'obra feta en serveis socials

Amb la creació de la Direcció General d'Assistència Social³⁰ en la Conselleria de Sanitat es va procedir a iniciar els treballs preparatoris de negociació referents als traspassos que la Constitució permetia assumir a la Generalitat de Catalunya. Fa la impressió que l'estructura d'aquells primers moments s'anava improvisant sobre la marxa a partir de coneixences personals, a més dels efectius humans cedits per d'altres institucions, com ja s'ha explicat. És significativa d'aquest fet l'anècdota de reclutament d'un alt càrrec: *"Em vaig trobar Agustí de Semir pel carrer. I em va preguntar com estava i em va donar records per a Espasa. Li dono records i em diu: podria ser el director general?, perquè no li dius tu a veure què diu? I li vaig dir: Agustí, que vols ser el meu 'jefe'? Encantat. I va ser el primer director general"* (Miracle).

Malgrat l'aparent improvisació, es reconeix, de forma majoritària i des de les diverses tendències que s'apuntaven abans, la gran funció realitzada per aquesta Direcció General i, molt especialment, la meritòria tasca de les persones que l'encapçalaven, que, potser pels escassos recursos existents, van saber trobar estratègies per poder tirar endavant l'objectiu de posar els fonaments del futur sistema: *"Hi va haver una feina molt meritòria del conseller, Espasa, el director general d'Assistència Social, Agustí de Semir, que al mateix temps era diputat provincial i els quartos de la Diputació els podia fer anar per la Generalitat perquè aquesta no en tenia ni cinc, perquè no hi havia els traspassos encara; ell es veu que recorria el territori i anava veient les necessitats de la gent i ho anava anotant"* (Mary).

Una de les característiques d'aquell moment és que es va potenciar una dinàmica molt participativa: *"Jo penso que aquesta gent de l'etapa de la transició va fer el que havia de fer, establir quines havien de ser les bases, molt participatives, de manera que en l'any 80, quan es crea la Generalitat estatuària, hi ha tota una feina feta. En*

³⁰ Aquesta no es produeix formalment fins al Decret de 22 d'octubre de 1979 (DOGC núm. 34 de 16 de novembre), tot i que en documents anteriors ja apareix tal denominació.

aquesta època és quan es comença a definir la Generalitat. El que van fer en aquella època va ser crear 'foros' de debat que es van traduir en els llibres aquells dels principis inspiradors de la política general, dels disminuïts... allò va ser, per a la ciutadania catalana i els professionals, una mica com havien de ser els serveis socials; tenien una publicació consensuada que els serveis socials havien d'anar per aquí, i si el llegeixes veuràs que hem avançat molt poc" (Manel). Per a la realització dels primers treballs conceptuals i definidors de la política social, que havien de fer una funció de "primera pedra" del sistema, es va comptar amb la col·laboració d'un ventall de tècnics experts en les matèries que es volien regular.

La despolitització a escala interna sembla ser la clau de l'èxit que van assolir els treballs d'establiment d'aquelles línies que, paradoxalment, portaven el nom de <<principis inspiradors d'una política...>>: "Es va fer amb la col·laboració de tothom, però amb gent que hi entenia, no amb gent política. Era a part de les ideologies, era la política general de Catalunya; després crec que no ha passat tant i a mi em sembla que era molt important diferenciar una cosa d'una altra" (Miracle).

A més, com s'ha dit, alguns d'aquests treballs es van publicar³¹, es van donar a conèixer amb més o menys facilitat i tingueren una gran incidència en la construcció del model inicial. Però es pot veure que, tot i la mitificació de la separació entre política i tècnica, de bon principi ja apareixen alguns tics partidistes respecte a la publicitat dels documents elaborats, que ens retomen a una realitat d'imbricació de tots dos àmbits com tindrem oportunitat de confirmar al llarg de tota la història dels serveis socials: "Vam començar a fer les nostres primeres publicacions, els principis inspiradors de la política de serveis socials, algunes de les quals després no es van editar; sobretot una que m'agradava molt que eren les bases de planificació dels serveis socials. Era un llibre que no es va arribar a publicar o es va posar al magatzem, perquè l'havia fet el Dr. Espasa, i es van canviar també els noms dels qui el fèiem" (Miracle).

³¹ En poc més d'un any veuen la llum sis llibrets sota el títol de "principis inspiradors" que van abordant diferents àmbits: "*Principis inspiradors d'una política social per a la tercera edat*" (desembre de 1978), "*Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts psíquics*" (febrer de 1979), "*Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics*" (agost de 1979), "*Principis inspiradors d'una política de serveis socials*" (desembre de 1979), "*Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància*" (gener de 1980) i "*Bases de planificació dels serveis socials a Catalunya*" (dos volums, març de 1980).

D'aquells temps també són els primers estudis de la realitat de Catalunya, previs a la sistematització que suposaria la confecció del Mapa de serveis socials realitzat en l'etapa següent: *"Aleshores estaven fent un catàleg de serveis socials de tot el que hi havia a Catalunya perquè la major part eren serveis privats, fundacions, ordes religiosos. Van fer aquesta feina de preparació de material prèvia al Mapa de serveis socials: saber el que hi havia "* (Mary). També es van confeccionar balanços de recursos en diferents àrees i guies de recursos per comarques.

Si amb la ideació teòrica del model es va avançar força, amb la gestió pràctica, en canvi, no hi va haver massa ocasions d'experimentar. Durant aquesta època, l'absència dels traspassos efectius i, consegüentment, dels recursos econòmics necessaris, va comportar que tampoc hi hagués massa problemes d'encaix teoricopràctic, ni enfrontaments per a la dotació i distribució dels recursos que són els punts principals de conflicte en l'establiment de les polítiques, com passaria a partir de l'etapa següent: *"Els principis no es van poder aplicar perquè no hi havia diners. Hi havia molt pocs diners i molt pocs traspassos. Vam dissenyar molt. Però jo a l'administració et dic que no vaig fer gestió, perquè no hi havia gestió... No hi havia diners. (...) en devia haver uns quants, però bé, vam gestionar poc, en comparació amb el que es gestiona actualment"* (Miracle)

IV.2.4. La trajectòria municipal paral·lela

Com hem vist en l'experiència precursora a escala local es constata que, abans de l'esdeveniment de la democràcia, ja hi havia múltiples i riques realitats d'acció social en el territori; s'apreciava com s'estaven desenvolupant amb greus mancances estructurals, però alhora amb una motivació per part dels professionals que contrastava amb l'estancament que patien les institucions més tradicionals, de caire benèfic o assistencial, de les administracions predemocràtiques. La presència de professionals era encara pobra, però no es pot dir que inexistents, com recorda un entrevistat (potser exagerant): *"Sembla que de cop tothom ha entrat en una situació d'amnèsia i ningú no recorda d'haver vist mai una assistenta social en un ajuntament i, si s'haguessin parat a pensar una mica, haurien vist que sempre n'hi ha hagut!, en*

tot el que va de segle" (Enric). El que sí es pot afirmar, però, és que *"fins aquell moment els serveis socials eren bastant caracteritzats per un servei de beneficència, molt poc professionalitzats i amb una política de 'parxejar', des dels vals de menjar (que després es van donar també, per la mateixa situació econòmica), però que no hi havia una línia de professionalitat"* (Quim).

Quan van fer les primeres eleccions democràtiques, a l'abril de 1979, es va produir veritablement el canvi més important en la trajectòria dels ajuntaments. Aquesta administració s'obrí definitivament a l'acció social i començà a crear un nou estil de serveis socials que, d'una banda, rompien amb les antigues pràctiques benèfiques: *"El padró de beneficència llavors era l'única prestació que es feia des de l'ajuntament. Aquest carnet de beneficència, tan aviat com van pujar els ajuntaments democràtics, es va intentar fer desaparèixer"* (Blanca) i, d'altra banda, recuperaven les experiències de base comunitària per responsabilitzar-se'n com a administració pública: *"Vaig entrar amb la condició que l'Ajuntament volia fer treball en els barris i jo aniria en aquells moments a allò que em demanessin, però la idea era que quan es destinessin treballadors socials als barris, que hi pogués anar a treballar"* (Empar).

Un indicador de l'atracció que van suposar en aquells moments les administracions municipals, i de l'esperança que des d'elles es podrien canviar moltes de les velles pràctiques, és l'accés de professionals als càrrecs de representació política. En les eleccions de 1979, el grup que havia deixat la Conselleria de Governació de la Generalitat, per la seva vinculació política, aconseguí entrar en l'Ajuntament de Barcelona; igual passa en d'altres indrets on una primera onada d'assistents socials que són escollides en les candidatures democràtiques, majoritàriament d'esquerres, s'avenen a encapçalar les regidories per endegar els primers departaments o àrees de serveis socials: *"Seguim amb l'alternativa del sistema de serveis socials; com que la Generalitat, en aquest sentit polític, va quedar bloquejada, vam anar a parar als ajuntaments. Pensa que en el 1979 moltes assistents socials surten regidores, començant pels ajuntaments més grans: a Sta. Coloma, la Rosa Barenys; a l'Hospitalet, la Pilar Farran... Hi ha una diàspora cap als ajuntaments"* (Mary); *"molta de la gent que havia estat pensant coses i preparant coses, com la Francesca*

*Masgoret o la Dolors Homs, va arribar a l'administració*³² (Alicia). Aquest nombre s'incrementà en la següent convocatòria electoral i, en bona part, segueix així fins a l'actualitat.

En aquests primers anys l'Ajuntament de Barcelona, amb aquell petit grup de professionals al capdavant, es destaca de la resta i comença a configurar un cert model teòric. Gràcies al suport polític i al potencial de què disposava aconseguí, en poc temps, un desplegament de personal, mitjans, equipaments, etc., que el condueix a ser un punt inequívoc de referència, a marcar la pauta i, consegüentment, a establir un model de política i d'estructuració que va ser exportat a d'altres ciutats de Catalunya així com de l'Estat³³: *"Vam fer un tàndem amb la intenció de tot el que havíem estat treballant, en el marc de política social, aplicar-ho a l'Ajuntament de Barcelona. Això ens va portar a fer una estructuració dels serveis socials i del treball social"* (Dolors). El suport polític fou una peça clau per donar autonomia i seguretat en les primeres realitzacions: *"La primera Àrea de Serveis Socials que es crea amb aquest nom i amb totes les competències de serveis socials com estava a les alternatives socialistes és a l'Ajuntament de Barcelona. Elles van aconseguir un Decret d'alcaldia que atribueix a l'Àrea de Serveis Socials unes competències molt amples, quasi fora de lloc perquè quasi no es podien portar a terme. Legalment encara que no hi hagués cap llei de serveis socials o cap llei de bases de règim local aprovada, hi havia el Decret d'alcaldia"* (Mary).

A d'altres ajuntaments grans se seguia la petja de Barcelona que *"era, en aquell moment, el que marcava les pautes en els diferents ajuntaments de Catalunya. Va ser l'Ajuntament de Barcelona qui va marcar la línia, més tard la Diputació, però sobretot l'Ajuntament va ser qui va tenir les persones que van fer la planificació a escala de Catalunya, i a partir d'aquesta planificació ja van prenent model en els altres ajuntaments: Badalona, l'Hospitalet, Santa Coloma, més endavant s'hi van afegir ajuntaments petits"* (Blanca). També és cert que aquesta primogenitura fou

³² Val a dir que, a més de les quatre citades, producte del record espontani, ens consta que n'hi va haver d'altres, tant a capitals grans (a Girona, la Pilar Gisbert; a Terrassa, la Consol Torres...) com a pobles més petits (a Arbúcies, la Dolors Horta; a Montcada i Reixach, la Núria Cervera...) (Veure RTS, núm. 74 i 75).

³³ La teorització del model es va popularitzar a partir de les publicacions que van fer. Les primeres foren: *Nous enfocem a la política de la marginació* (octubre 1979), *Els Centres Municipals de Serveis Socials* (març 1980) i *L'altra cara de la delinqüència* (maig 1980).

possible gràcies al fet que “a Barcelona ja hi havia una estructura de deu assistents socials que estaven al Patronat de l’Habitatge i es van incorporar a l’Àrea; a més hi havia com a tres-cents o quatre-cents funcionaris de les institucions, hi havia asils per a vells, institucions per a la infància; hi havia un nucli per començar a treballar i van poder posar-ho tot junt. A molts llocs, fins que no hi va haver la convocatòria de la Generalitat, en el 1981 o 82, no tenien diners per tirar-ho endavant. A l’Ajuntament de Barcelona sí, es va intentar.. territorialitzar l’assistència a força de crear centres de serveis socials” (Mary).

Precisament, una de les qüestions originals del model era l’establiment de centres de serveis socials als barris, com a equipaments propis i diferenciats. A més de ser un espai d’atenció, es perseguia que contribuïssin a crear la imatge d’uns serveis socials moderns i normalitzats, seguint l’exemple del que representaven els centres de salut per al sistema sanitari. Aquest ideal només es va poder realitzar en part: “Els primers quatre anys van començar a crear centres de serveis socials, però al final els van haver d’ubicar dintre dels centres cívics. Hi va haver una forta polèmica en la ciutat, sobre si havíem de tenir centres específics o no per significar els serveis” (Mary). Sembla que aleshores aquest era un punt important pel que representava per al model que s’estava elaborant, però sense que aquest estigués totalment definit: “Tampoc no ho tenia tothom gaire clar si calia o no calia. Ara, jo crec que vist amb la perspectiva i amb el temps jo crec que sí. Una xarxa de serveis ha de tenir els seus centres que defineixin les prestacions bàsiques, no? Però suposo que hi havia competència dins de l’Ajuntament de Barcelona. Aleshores tot va quedar com molt...” (Mary). En el fons el que s’estava manifestant és l’etern problema dels destinataris (marginats o tota la població), i en relació amb aquest, el de la identitat dels serveis: si han de disposar d’estructures pròpies i diferenciades o han d’ubicar-se dins de les generalistes.

Tot i això, la nova administració municipal va haver d’entomar molts dels antics problemes que ja havia desvetllat la delegada de Promoció Ciutadana abans de les eleccions³⁴. Altres factors conjunturals i més pràctics van contribuir a fer més difícil aquell moment de posada en marxa dels serveis: “Les dificultats no eren tant pel

³⁴ Veure les declaracions que reproduïem en l’apartat IV.1.3.

model sinó perquè als barris es va produir una allau de demandes; quan es va poder demanar... Va coincidir amb una crisi econòmica que a Espanya va venir retardada. Entre la crisi democràtica, Tejero, atemptats terroristes, els problemes de marginació... La gent que estava treballant en la base no pensava en el model, pensava en com es podien resoldre les coses. La gent notava en les bases que els líders marxaven, altres es sentien decebuts... (...) Me'n recordo molt de lo important que era per nosaltres que es fes treball de carrer, moltes coses no es van tirar endavant suficientment. Mira què ha passat!" (Mary). En definitiva, sembla que es va tirar endavant potser més la part organitzativa i de creació de serveis que la part més tècnica, i es va descuidar mantenir la promoció i el suport perquè es continués fent el treball d'atenció comunitària que significava l'essència del model català que es volia mantenir i potenciar, almenys programàticament.

Tot i les dificultats, el que s'ha pogut constatar en la recerca és que l'Ajuntament de Barcelona va iniciar la configuració d'un model territorial de serveis socials integrats davant l'absència de pautes autonòmiques. Entorn d'eil es van anar formant d'altres experiències municipals que participaven de similars afinitats ideològiques i, amb gran esforç, s'iniciaren processos incipients de coordinació entre les principals ciutats de Catalunya: "A mi em semblava que, que nosaltres ens inventéssim una línia de treball no era positiu, sinó que a mi m'interessava molt tot el que es feia a Catalunya. Perquè érem pocs els ajuntaments que teníem assistent social i molt aviat ens vam coordinar. Jo diria que els ajuntaments que érem, en un principi, més capdavanters ens vam començar a trobar, en unes petites reunions que fèiem a Barcelona i on venia molta gent de Tarragona, de Girona, de Lleida i de Barcelona. I molt aviat, vam començar a establir les línies que havíem d'anar treballant en els ajuntaments. Ha sigut un esforç important però, la veritat, si no fèiem això ens quedàvem absolutament al marge" (Blanca). Fins i tot, el significat d'aquesta línia sembla que es pot entendre com la base del sistema: "A partir del 1979 la gent que entra als ajuntaments entra amb molta força i es va creant i configurant tota una estructura de serveis socials, que penso que és l'estructura que hi ha en aquests moments" (Quim).

IV.3. L'etapa del consens

El 25 d'octubre de 1979 s'aprova l'Estatut d'autonomia de Catalunya que, d'acord amb el que permet la Constitució, estableix que la Generalitat té competència exclusiva en *assistència social*. També s'estableixen les competències que comparteix amb l'Estat en matèria de Seguretat Social. Acomplert aquest requisit, es convòquen les primeres eleccions al Parlament de Catalunya per al 20 de març de 1980, que donen com a resultat una majoria simple a la coalició de Convergència i Unió. El Sr. Heribert Barrera és elegit president del Parlament. Pocs dies després, és investit president de la Generalitat el Sr. Jordi Pujol que rep el testimoni de l'antic president Josep Tarradellas. En aquest acte es representa, pel que fa a aquest treball, el final de l'etapa de la Generalitat provisional i l'inici de la Generalitat estatutària.

Hem dividit tot el període de la Generalitat estatutària en dues etapes. La primera, que comprèn les dues primeres legislatures en què el conseller fou el Sr. Josep Laporte, l'anomenem "etapa de consens" perquè, a partir de les prospeccions fetes, sembla que aquesta és una de les principals característiques representatives de l'esperit que va predominar en la construcció del sistema. Val a dir, però, que aquest suposat consens apareix quan es procedeix a la comparació amb la segona etapa del període que veurem en l'apartat IV.4.

Els quatre epígrafs que considerem més significatius d'aquesta etapa són: el traspàs de competències en matèria de serveis socials i la seva ubicació en l'estructura de la Generalitat; la promulgació de les dues primeres lleis importants pel que fa a la forma i al contingut del sistema³⁵; els primers treballs per a la planificació que són el Mapa de serveis socials i la preparació del I Pla d'actuació social (en endavant PAS), i per acabar, la trajectòria municipal en el període.

³⁵ A més, en l'annex es poden trobar els quadres de les principals normes legislatives promulgades en cada legislatura.

IV.3.1. Els traspassos de competències

Abans d'exposar la dinàmica dels traspassos, val la pena contextualitzar com estava estructurada la matèria de serveis socials en l'Administració autonòmica de l'època. Ja des de la primera legislatura es produeix la integració en una sola direcció general de les diferents competències que anteriorment estaven repartides entre la Conselleria de Governació i la Conselleria de Sanitat i Assistència Social. Aquesta direcció general passa a denominar-se Direcció General de Serveis Socials³⁶, en lloc de l'antiga denominació d'Assistència Social, i s'inclou en el Departament de Sanitat i Seguretat Social, sota la responsabilitat del Sr. Jaume Nualart nomenat pel conseller Sr. Josep Laporte. Amb això s'acompleix en part el que era una aspiració del conjunt de professionals del sector, especialment del col·lectiu d'assistents socials, però així i tot, van quedar algunes matèries, que es consideraven pròpies dels serveis socials, disperses en altres departaments, com per exemple, la protecció i reforma de menors i l'assistència social penitenciària, que es van ubicar en el Departament de Justícia. D'aquest nou repartiment es pot induir que el "pecat original" de l'etapa anterior es va tornar a reproduir i ha acabat essent un dels "pecats capitals" dels serveis socials actuals: el format incomplet dels continguts, o si es vol, la parcialització competencial entre els òrgans de poder.

Un cop va ser aprovat l'Estatut d'autonomia, el tema que de seguida va començar a ocupar els responsables polítics i administratius va ser el traspàs de competències a la Generalitat. Les negociacions es van formalitzar per mitjà d'una comissió mixta de traspassos entre el govern de l'Estat i el de la Generalitat en la qual, i pel tema dels serveis socials, van participar alguns dels entrevistats. De resultes d'aquest procés, la Generalitat va rebre, entre 1980 i 1981, diverses transferències:

- Per Reial decret 1949/1980, de 31 de juliol, s'aprova el traspàs a la Generalitat dels serveis i establiments del "*Instituto Nacional de Asistencia Social*" (INAS,

³⁶ Per Decret 82/1980 de 20 de juny.

antic "Auxilio Social"), els recursos econòmics del "*Fondo Nacional de Asistencia Social*" (FONAS), així com els de l'anterior "*Dirección General de Acción Social*", tots ells com a competència exclusiva.

- Un any més tard, per Reial decret 1517/1981, de 8 de juliol, es completa el procés amb el traspàs dels serveis i establiments d'assistència i serveis socials de la Seguretat Social, agrupats en el "*Instituto Nacional de Servicios Sociales*" (INSERSO), ubicats a Catalunya.

L'assumpte dels traspassos afecta directament la capacitat política del govern i per tant la seva legitimitat. És lògic, doncs, que pugui resultar a més de laboriós un tema de difícil negociació. El mateix conseller, referint-se a l'endarreriment i les greus mancances de la xarxa de recursos, així com de la distribució de fons pel que fa al seu aprofitament i rendiment, fa una valoració força taxativa del que van comportar aquests traspassos³⁷. En la percepció de l'experiència dels informants destaquen les dificultats per fer entendre a l'Administració central les conseqüències que es derivaven del nou marc constitucional i estatutari a què havia donat lloc la institucionalització de l'Estat de les autonomies: "*Amb Madrid va costar, va ser difícil... els convenis de transferències, les comissions...; sobretot que a Madrid no entenien que nosaltres poguéssim fer normativa diferent, sobretot en Seguretat Social. Nosaltres els dèiem: fem un pla d'ajudes diferent, i farem un no sé què... els costava molt entendre que amb el nostre pressupost ho faríem diferent; després la discussió de si amb la Seguretat Social es podria fer... Vam pactar-ho bastant i vam arribar a una bona entesa amb Madrid. Tot el que era el FNAS i el INAS ens ho van donar; en canvi la Seguretat Social és el que va costar més*" (Manel).

El fet de ser els primers a tenir les transferències de Seguretat Social és un element important de la desorientació inicial, fins i tot pel que fa a la interpretació jurídica de la Constitució. De fet, aquestes reserves dels funcionaris estatals devien estar força més esteses, si ens refiem de l'anècdota ocorrent que relata una informanta per demostrar fins a quin punt, en ser els primers van "pagar la novatada" de ser vistos

³⁷ "El repte que això comportava no era pas petit: la nova Administració de la Generalitat hagué de suportar els costos diferents de l'herència rebuda i, alhora, calia que donés una resposta constructiva i actualitzada als problemes plantejats" (Laporte, 1988: 13).

com a usurpadors: *“La història dels serveis socials ja va ser rocambolesca, de com van passar a la Generalitat. La Constitució no diu res de serveis socials. Parla d'assistència social i en algun moment parla de serveis socials referits a vellesa i aquí s'acaba la història. Però el que va passar és que, com que van dir que passaven l'assistència social i matèries connexes, la Generalitat va començar a agafar tot el que va voler, i quan l'un ja ho ha agafat, no ho pot agafar l'altre; la història d'allò va ser molt divertida. Encara me'n recordo en un seminari a Madrid dient que <<esos catalanes, con lo de las materias conexas, deien, parecen materias conejas por lo que corren>>. Ens vam aixecar tots els catalans enfadats. Que ho volíem arrambar tot, deien...”* (Alicia).

Els traspassos, un cop efectuats, també van comportar diferències de criteri a l'hora de la seva utilització a Catalunya. Les diferències de criteri, en aquest cas, eren força més profundes i deixaven al descobert com la precipitació dels traspassos no feia sinó aguditzar la necessitat d'establir una estratègia global i coherent de construcció del sistema: *“Et trobaves en la situació que rebies uns serveis de l'INERSO, que la qualitat era indiscutiblement bona, però la gran queixa és que eren elitistes, en el sentit que només atenien un sector de població, que precisament era el que més protegit estava. Es donava la paradoxa que s'havia de donar prestació de qualitat a la gent que millors recursos tenia perquè eren pensionistes de la Seguretat Social, mentre un ample sector de població que no estava atès o estava molt mal atès no podia participar d'aquests serveis de la Seguretat Social. Això tenia dues sortides possibles: repartir el “pastís” gran entre tots o bé fer créixer el “pastís” petit perquè quedés a l'altura del de l'INERSO. Desgraciadament es va optar per repartir el pastís gran entre tots. Una bona política, per mi, no estava, crec, a aconseguir que els pensionistes de la Seguretat Social no gaudissin d'aquells serveis, que és el que es va fer, sinó aconseguir que tothom pogués gaudir d'uns serveis de la mateixa qualitat que els altres. Millor que rebaixar-ne uns perquè pugin els altres seria pujar el sector que no gaudia de pràcticament res”* (Enric).

Igualment, les quanties dels fons que es van transferir des de l'Administració central van possibilitar que la Generalitat pogués començar a posar en pràctica algunes de les prioritats polítiques que sí estaven ja establertes: *“Amb ajudes que vénen del FNAS el govern autònom, que té competència, crea una línia d'ajudes nova per als*

ajuntaments, per crear els serveis socials de base; els primers serveis socials de base es van crear gràcies a aquestes primeres subvencions de la Generalitat' (Manel). Cal subratllar que es destinen uns diners a crear l'estructura a costa de prescindir dels recursos per a necessitats dels ciutadans que –i aquesta és la clau– no eren fàcilment explotables políticament: “Entre les coses que rebien de traspàs de l'Estat, venien unes ajudes per a necessitats ocasionals de les persones. Es va fer l'operació de pensar: aquestes ajudes són poc eficients en aquesta línia³⁸, la despesa administrativa i burocràtica d'assignació és molt gran i el resultat és poc lluit perquè no sabem on van a parar. Doncs, aprofitem que hi ha una política nova (i aquesta sí que era nova, dissenyada en l'època del Dr. Espasa) d'atenció primària, doncs per reforçar la primària. Vam reforçar la primària, a costa de suprimir la línia d'ajudes econòmiques a situacions de necessitats puntuals de les persones. Des d'aquell moment Catalunya va perdre la línia d'ajudes econòmiques a les persones, per a necessitats individuals, i el pressupost es va dedicar a finançar professionals. És l'origen del finançament de l'atenció primària” (Enric).

Aquella tàctica, però, no va impedir que uns anys després la Generalitat es veiés obligada a restituir aquella línia d'ajudes que havia suprimit, perquè el que no s'havia eliminat era la necessitat de les persones amb menys ingressos, a la qual, tot i imperfectament, podien donar resposta aquells diners. Això es veurà concretament quan s'abordin les formes d'exercir pressió sobre les polítiques públiques.

IV.3.2. Interioritats i exterioritats sobre les lleis

La primera llei amb incidència sobre els serveis socials que s'aprova en aquest període és la Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya³⁹. La Generalitat, que segons

³⁸ Això era degut al fet que “concorrien milers de sol·licituds de les coses més heterogènies i inimaginables i amb la impossibilitat d'encertar, a l'hora de repartir un pressupost, entre aquella enorme quantitat de sol·licituds que hi havia de necessitats puntuals. A més amb la poca alegria en repartir els diners, perquè saps que quan els dónes ja han passat molts mesos des que la necessitat ha estat satisfeta d'una manera o altra, o s'ha mort o ha sobreviscut, i donar l'ajut per menjar aquell dia ja no serveix de gaire”.

³⁹ DOGC 345, de 15-VII-1983.

l'Estatut (art.17.2. i 4.) disposa de potestat per organitzar i administrar dintre del seu territori tots els serveis sanitaris i socials relacionats amb la Seguretat Social, en lloc d'adoptar l'alternativa continuïsta de reproduir l'estructura que funcionava a escala estatal, decideix implantar un model organitzatiu inèdit aleshores. L'esquema que s'adopta suposa la fusió de les competències transferides a la Generalitat, bé sigui de serveis de l'administració de l'Estat o de la Seguretat Social, en un únic organisme gestor de nova creació: l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.

L'ICASS té personalitat i naturalesa d'entitat gestora de la Seguretat Social⁴⁰, per la qual cosa li correspon la titularitat de la gestió de "les prestacions d'assistència social i els serveis socials de la Seguretat Social", però alhora engloba en la seva organització altres competències pròpies de la Generalitat com "les prestacions d'assistència social i els serveis socials de la Generalitat" i "les activitats que determinin els plans d'actuació social, així com les que siguin ordenades pel Consell Executiu i pel Departament..."⁴¹.

Evidentment, amb aquest model s'intenta superar els vicis de l'organització estatal i introduir criteris més racionals en l'administració social: simplificació en el nombre d'entitats concurrents amb finalitats i clienteleles sovint sobreposades, aprofitament dels recursos amb el consegüent estalvi de despeses, major coordinació de les actuacions administratives, etc. Tot i això, la principal dificultat per a la simplificació ve de la diferent regulació del règim econòmic, atès que la Seguretat Social és una matèria de competència compartida amb l'Estat i de la qual només es traspasa la gestió. "La solució arbitrada consisteix en una predeterminació dels mitjans financers que separadament afecten cada finalitat, amb la correlativa separació pressupostària, comptable i registral"⁴² (veure l'anàlisi en Fernández i Sabaté, 1983).

⁴⁰ El règim jurídic de les entitats gestores de la Seguretat Social ve establert en el Decret 36/1978, de 16 de novembre (BOE 18-11-1978).

⁴¹ Art 5.1 de la Llei 12/1983.

⁴² Article 9: Els pressupostos de les entitats gestores... s'han d'incloure... en el pressupost únic de la Generalitat d'una manera perfectament diferenciada, i s'han de reflectir en els estats d'ingressos i de despeses, separadament dels restants... Art. 11.1.: Per tal de preservar els recursos de la Seguretat Social i el patrimoni de la Generalitat, el Departament d'Economia i Finances... ha d'establir la comptabilitat i el registre corresponents, que permetin de conèixer tothora el caràcter dels béns i dels recursos adscrits a cada entitat gestora, llur titularitat i llur destinació.

Aquesta iniciativa legislativa constitueix, de ben segur, la primera pràctica d’afirmació autonomista en el camp de l’acció social, i cerca una manifesta posició d’identitat catalana per al conjunt dels serveis socials autonòmics. De totes maneres, hi ha qui opina que aquella Llei tenia un caràcter provisional i estava previst que fos innecessària quan es produís la preceptiva descentralització; *“L’ICASS, ho recordo perquè ningú se’n recorda, neix d’una llei provisional, fins que es faci una llei general perquè tot això ha d’anar als ajuntaments, l’ICASS no s’ho ha de quedar... això ho diu el preàmbul de la Llei; així com l’ICS s’ha ‘resituat’, l’ICASS continua com abans i mirant de centralitzar més”* (Manel). Independentment que la dinàmica vigent sigui la centralització, hem d’admetre que llegint el text que definitivament es va aprovar no en podem deduir tal intenció⁴³, sinó que posposa a una futura llei l’adaptació a l’organització territorial que s’adopti.

També cal recordar que la Llei 12/1983 ha passat com la primera llei que regula els serveis socials de Catalunya, però amb anterioritat hi havia hagut altres projectes de llei que, per variades raons, no van arribar a bon port: *“La primera llei que es va presentar al Parlament de Catalunya va ser socialista. El govern de Convergència, el conseller Laporte, no la va acceptar, va dir que estava molt bé, que era extraordinària, que era molt encertada la idea i que havien de legislar sobre aquest tema, però com que encara no li havien passat totes les competències de l’INERSO (molt concretament del Ministeri de Seguretat Social pel que fa referència als serveis socials) no podien votar aquesta llei, es van abstenir o van votar en contra i la llei va decaure. Al cap d’un temps Espasa va presentar una altra llei que no va entrar ni a debat perquè es va acabar la legislatura, i després Convergència (a la segona legislatura) va presentar la seva llei”* (Montse)⁴⁴. En aquella proposta de llei hi havia com un catàleg de serveis a implementar: *“allò no tenia sentit en aquells moments però ho havíem de posar, perquè com la gent no tenia idea de què eren*

⁴³ El referit preàmbul (exposició de motius) diu sobre aquest aspecte: *“Malgrat tot, atesa la transcendència de la qüestió, això no ha de constituir cap impediment perquè el Parlament de Catalunya reguli la nova administració de la sanitat i de l’assistència i els serveis socials a Catalunya, sens perjudici de l’ampla regulació global que, un cop complertes les previsions anteriors, estableixi el Parlament de Catalunya d’acord amb les noves experiències i amb l’ordenació territorial de Catalunya.*

⁴⁴ La proposta de llei que s’esmenta es va presentar en el 1981, i en aquells moments era la primera proposta que es feia en tot Espanya.

els serveis socials, perquè almenys els hi entrés pels ulls... era una manera de concretar un concepte una mica abstracte” (Mary).

La preocupació del govern era, en aquells moments, com posar en ordre tot el que li havien transferit, per això té prioritat una llei que creï òrgans institucionals de gestió per sobre d'una altra més general que ordeni la totalitat del sistema. A més, en estar els serveis socials en el mateix departament que la sanitat, s'aprofita per crear en la mateixa norma els dos organismes de gestió: l'ICASS i l'ICS. Finalment, i ja iniciada la segona legislatura, el grup de Convergència i Unió torna a presentar un projecte de llei general que, aquest cop sí, és discutida i aprovada; és la Llei 26/85, de 27 de desembre, de serveis socials⁴⁵. Tothom en destaca que va ser una llei de consens: *“Jo crec que vam començar bastant bé, d'una manera encertada. No va ser l'ideal, però va tenir consens. Va ser treballosa, vam haver de discutir bastant entre tots els grups parlamentaris, però la Llei 26/85 marcava un model” (Montse); “Aquella Llei va ser molt consensuada, es va fer a partir d'un projecte en que per un costat hi havia Francesc Codina, que era director general de l'ICASS i Rosa Barenys. Aquí hi havia una bona entesa amb els ajuntaments” (Manel).*

L'explicació d'aquest consens tan generalitzat cal atribuir-lo al clima que es vivia en aquells moments entre els grups polítics del Parlament, i també a les aportacions que anaven fent els professionals i que marcaven les grans línies. Tots bevien de les mateixes fonts documentals: *“La primera llei de serveis socials surt d'aquells llibrets del principis inspiradors” (Miracle); “En el fons la Llei el que feia era posar en marxa les recomanacions del Mapa de serveis socials; per tant, no hi va haver massa resistència ni tècnica, ni res” (Manel).* La mancança de cap altra normativa feia d'aquesta, per molt genèrica que fos, una eina que es va demostrar imprescindible, no sols en el context català sinó arreu de l'Estat: *“L'articulat de la Llei va servir de base als projectes de lleis de serveis socials de tot Espanya perquè, com que la Llei la presentava el Partit Socialista i els que impulsaven el model de serveis socials era gent del PSOE, el van agafar i el van retocar” (Mary); “totes anaven en una mateixa estructura i conceptualització dels serveis i de les prestacions” (Montse).*

⁴⁵ DOGC 634, de 10 de gener de 1986.

Tot i ser una llei necessària en aquell moment i àmpliament acceptada, amb el temps la percepció ha permès veure'n les mancances amb més nitidesa i els encerts. Comparant-la amb la proposta socialista podem trobar diferents percepcions del grau de proximitat que tenien; si es posa l'èmfasi en les particularitats es veuen diferències concordants amb la ideologia que sostenia cada una de les formacions polítiques de l'època: *"La Llei de 1985 recull absolutament la proposta socialista amb molt poca variació, però amb moltes mancances, era fluixa; els principis pràcticament són els mateixos, hi ha alguna variació: per exemple, donar més importància a la iniciativa social, i la socialista semblava que no n'hi donava cap, i no era així, és que tenia unes altres prioritats en aquells moments. Abans no hi havia res públic, lo privat sí que existia però molt desorganitzat i amb un aire molt benèfic"* (Mary). Si només s'atén a l'orientació general, en canvi, no hi havia discrepàncies de fons: *"Al grup socialista li anava bé que sortís un marc general que no estava gaire lluny del que havien dit. Jo considero que pràcticament va ser una còpia del que van fer, amb algunes matisacions, però la filosofia era la mateixa, no únicament la filosofia de la llei catalana, sinó que era la filosofia de totes les lleis espanyoles"* (Montse).

Hi ha qui volia veure continuïtats amb les anteriors experiències legislatives del temps de la República, però el canvi que provoca aquesta Llei en el concepte de serveis socials la diferencia d'aquelles referències mitològiques: *"Es parlava també míticament dels serveis socials de la Llei d'assistència social de l'època de la Generalitat republicana; un altre mite, perquè la Llei d'assistència social republicana no és tal llei de serveis socials, sinó de sanitat, no dels serveis socials que entenem ara"* (Enric). Ens reafirmem, per tant, en el plantejament que sostenim en aquesta recerca que l'actual concepte de serveis socials és quelcom nou en essència i diferent en la materialització de qualsevol forma anterior, tot i que sigui producte o conseqüència de la seva evolució històrica.

Les principals aportacions que va suposar aquesta Llei són rememorades pels entrevistats amb força coincidència en general. Es destaca l'estructuració entre un primer nivell d'atenció primària i un segon de serveis especialitzats, la distribució competencial entre administracions, la introducció de la iniciativa privada i la concepció dels serveis socials com un sistema: *"La Llei 26/85 el que feia era*

estructurar els nivells dels serveis socials; consideraven que calia definir quines eren les prestacions de l'atenció primària i quines eren les prestacions de l'atenció especialitzada. Paral·lelament s'havia començat a discutir al Parlament tota la divisió territorial de Catalunya; aleshores calia dotar cada un dels àmbits amb les competències i les responsabilitats que li podien correspondre, d'acord també amb d'altres lleis que s'estaven estructurant o redefinint, o conceptualitzant d'acord amb els diferents nivells de l'Administració" (Montse); "La Llei va ser modificada en introduir dos elements que han estat poc compresos i, generalment, poc admesos. El segon projecte que va entrar ja tenia dos capítols nous: un sobre iniciativa mercantil i un altre sobre el règim sancionador (...) També va ser important per centrar-nos amb la idea d'atenció primària específica, que vol dir una atenció homogènia que ha d'existir pertot arreu, que ha de tenir unes funcions concretes i que està arrelada en l'Administració local. I una segona cosa, tot i que va passar desapercebut per a molts, la idea de serveis socials com a sistema que està ja en aquesta Llei" (Enric).

Com sempre, però, una cosa és la llei i l'altra és l'aplicació que se'n fa. En el desenvolupament de la Llei sembla que ja no va haver-hi tant acord i s'apunten les desavinences que havien de caracteritzar la següent etapa: "Aquesta Llei, en el seu esperit hi havia la voluntat que fos una llei, com va ser-ho, de consens, però que després en el seu desenvolupament no va tenir res a veure amb l'esperit amb què es va crear la Llei" (Quim). D'altra banda, el resultat sembla haver desencisat alguns que envegen les lleis que, poc després, van superar la nostra: "Vam arribar a una fita, que volíem tindre una llei de serveis socials, però bueno, ens agradaria tenir-ne una de millor; moltes autonomies encara no tenien lleis i després vam anar veient que anaven tenint lleis que començaven a ser millors que la nostra, que hi havia coses que nosaltres no havíem tingut en compte, és realment la fita que nosaltres ens vam marcar? no; jo diria que va ordenar les coses, però que vam continuar treballant en la mateixa línia" (Blanca).

IV.3.3. Els primers esforços de planificació

Per Decret 290/1980, d'11 de desembre, s'inicien els treballs per a l'elaboració del Mapa de serveis socials de Catalunya que durarien fins al gener de 1984 en què fou aprovat pel Consell Executiu de la Generalitat i publicat en cinc volums⁴⁶. El Mapa, que va ser el primer d'aquestes característiques en l'àmbit de l'Estat, vol ser una anàlisi en profunditat de la situació del sector feta des de tres dimensions diferents: la legal, l'econòmica i la d'assignació de recursos. En l'estudi s'insisteix en la necessitat de fer evolucionar els serveis socials i es planteja una estratègia de desplegament i planificació a curt i llarg termini. Entre les recomanacions que es fan en el Mapa, el mateix conseller escriu:

“Les recomanacions subsegüents a aquest estudi descriptiu se centren òbviament en la necessitat de tancar el cicle legislatiu bàsic que permeti passar de la fase de la improvisació i el voluntarisme a un sistema integrat de serveis socials amb un suport pressupostari suficient i la formació de recursos humans necessaris. Considera prioritari la consolidació dels SSAP amb el reforçament dels serveis d'ajuda a domicili, i la cobertura dels dèficits específics més punyents (en particular, atenció als disminuïts profunds, creació de places residencials suficients i idònies per a la gent gran, cercant en tot cas l'establiment d'un equilibri territorial)” (Laporte, 1988:15).

L'opinió dels entrevistats sobre aquest estudi de la realitat és majoritàriament positiva: “Va ser molt important, va ser el primer mapa d'Espanya, és una radiografia, com un llibre blanc, t'explica com es distribuïa el pressupost de la Generalitat” (Mary). El Mapa posava les bases per a una futura planificació: “*El primer procés va ser el Mapa de serveis socials, i, a partir del Mapa, es va fer el Pla d'actuació social. El Mapa dissenyava els sistema de planificació clàssic, sobretot l'aconsellat per la OMS, allò de: estudi de la situació, prioritats, objectius, avaluació*” (Manel).

⁴⁶ Per tant, cal recordar que es comencen els estudis abans de rebre tots els traspassos i de promulgar-se la Llei 12/1983, i que quan es publica no s'ha aprovat encara la Llei 26/1985 de Serveis Socials de Catalunya.

Al Mapa de serveis socials, i especialment a la perícia del tècnic que el va dirigir, s'atribueix la capacitat de posar d'acord l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat sobre un cert model de sistema i, especialment, la capacitat de solucionar el problema conceptual i de terminologia que existia sobre el nivell bàsic d'atenció, i que ja hem tractat: *"Al començar la Generalitat, entra Joan Artells a Planificació i li encarreguen que faci el Mapa, i crec que va aconseguir posar d'acord l'Ajuntament de Barcelona i fins i tot van canviar el nom (i tothom hi va estar d'acord), i dels centres i dels serveis socials de base tothom en va dir: Servei d'Atenció Primària. No eren molt diferents però sí que hi havia diferències d'estratègia; el tarannà d'Artells, molt anglès, era de consensuar, de parlar amb tothom, d'arribar a acords"* (Manel).

L'altre gran esforç de planificació que es va desenvolupar en la primera etapa fou l'elaboració del primer Pla d'actuació social (I PAS). Com a conseqüència de l'estudi que havia significat el Mapa de serveis socials i per aplicar la Llei 26/85, el Consell Executiu de la Generalitat va aprovar el 28 de gener de 1988 el que seria el primer Pla d'actuació amb vigència per a quatre anys (1988-1991). El conseller Laporte en descriu així el contingut:

"El Pla recomana l'adopció d'uns objectius mínims basats en una planificació prudent, flexible i oberta que permeti, cada any, fer les adaptacions que eventualment aconsellin tant el desplegament normatiu com l'evolució de la situació demogràfica i econòmicosocial" (Laporte, 1988: 17)

L'opinió de les persones entrevistades és també coincident amb els beneficis que va suposar aquell primer PAS, especialment perquè assumeix les orientacions del Mapa i perquè, d'alguna manera, significava concretar l'ideari que s'esperava que produís el sistema; tenia, doncs, un alt valor simbòlic a més de la seva utilitat operativa: *"El PAS, jo la veritat és que el primer el vaig trobar interessant, era una bona aproximació cap on havíem d'anar i per ser un primer pla ja m'estava bé. M'estaven millor encara probablement les idees, tot i que eren més vagues, del Mapa de serveis socials"* (Pasqual); *"El primer PAS em semblava una mena de decàleg d'objectius (potser necessari com a instrument), de dir: centrem-nos, no ens perdem, hi ha molt a fer (...); molt bé perquè teníem un punt de referència; tota la gent vinculada als serveis socials (la línia a seguir); perquè eren els primers anys de*

consolidació del sistema català de serveis socials. Em va semblar un bon instrument' (Carlota).

Igual que la Llei, el Mapa i el I PAS simbolitzen els orígens d'una trajectòria pròpia del col·lectiu polític i professional dels serveis socials, en què s'havien dipositat moltes expectatives. Segurament per això es tendeix a ser menys exigent en els inicis, quan tot està per fer o quan s'aconsegueix per primera vegada una fita desitjada: *"El que intentava era anivellar els nivells de serveis de Catalunya i ordenar una mica i poca cosa més. Però almenys aquell primer pla era concret, és a dir, es deia: es faran tantes places de residència a tal comarca, tantes per a aquesta altra... i això només ha passat en aquest"* (Manel). Les crítiques augmenten quan es compara el primer pla amb els que han vingut després, els quals han perdut el valor simbòlic inicial i per als destinataris han significat una reificació del mite del primer: *"A partir d'aquí no s'ha innovat res. Aquella planificació segurament era innovadora en els anys 81/82/83, uns anys després que tothom fa planificacions estratègiques ha quedat totalment antiquat i obsolet i en canvi es continua utilitzant el mateix sistema, i a més a més, ja no es concreta res"* (Manel).

IV.3.4. Caminant amb els municipis

Per la seva banda, els municipis i especialment l'Ajuntament de Barcelona van anar configurant el seu model de serveis socials i, amb ell, s'anava estenent el "mite" de l'Escola catalana⁴⁷. A l'inici d'aquesta etapa de consens, el primer govern de la Generalitat encara no havia desenvolupat gairebé les competències que l'Estatut li conferia, però comptava amb una tradició molt respectada que li proporcionaven els treballs iniciats en l'etapa de la Generalitat provisional. Havia arribat el moment de començar a configurar un model definitiu i vàlid per a tot el territori de Catalunya on ja hi havia poblacions, especialment Barcelona i les grans ciutats amb més influència de la capital (L'Hospitalet, Girona, Badalona, Lleida, etc.) que disposaven d'una certa estructura. Per exemple, a Barcelona *"hi havia l'àrea central amb programes per*

⁴⁷ Veure el punt IV.1.3.

àmbits i per edats. Els àmbits eren les tres D: la dona, la delinqüència i la drogaaddicció; i per edats hi havia infància, tercera edat, una cosa estranya que en deien no sé què comunitari que era la relació amb centres socials d'aquells antics que funcionaven en alguns barris, de sindicats, i després hi havia el tema dels pobres... no sé com li deien" (Alicia).

També va ser molt important l'entrada massiva de treballadors socials en les noves estructures municipals, especialment per treballar en els districtes que començaven a gaudir de certa autonomia: *"Al febrer del 80 també va ser quan van entrar els primers assistents socials als districtes, i a finals del 81 va ser la primera descentralització, la primera operació en barris. La primera persona que va anar a un barri va ser la Rosa Romeu que va anar a Canyelles" (Alicia).* Concretament en la ciutat de Barcelona, per la seva dimensió, un dels punts importants de tensió es manifestava precisament en el grau de descentralització. Entorn d'aquest eix es produí un ampli debat en què es pot apreciar la intervenció dels mateixos professionals de l'època: *"Detectàvem que hi havia poca descentralització, es planificava de manera crec poc real; es va fer molta feina però els que estàvem en els territoris trobàvem que estàvem molt lligats per la central. El que és indubtable és que en aquells moments la part política tenia molt interès a descentralitzar, i crec que hi va haver un procés polític molt clar favorable a la descentralització i crec que hi va haver companys/es que van pressionar molt" (Empar).*

Els altres municipis grans de Catalunya seguien de molt a prop la trajectòria de Barcelona. Atès que aquest municipi anava al davant en molts aspectes, constituïa un punt de referència i d'aprenentatge quant a l'organització tècnica i burocràtica de les àrees o departaments de serveis socials dels ajuntaments afins: *"Jo diria que sempre hem hagut d'anar buscant models, que d'alguna manera ens puguem atansar per veure quines línies de treball fem. (...) L'Ajuntament de Barcelona era, en aquell moment, el que marcava les pautes als diferents ajuntaments de Catalunya, qui va marcar la línia a escala de Catalunya, qui va tenir les persones que van fer la planificació, i a partir d'aquesta planificació ja van prenent model els altres ajuntaments: Badalona, l'Hospitalet, Santa Coloma, més endavant s'hi van afegir ajuntaments petits; Girona, Lleida i Barcelona ens hem mantingut junts, i d'altres: Sabadell, Terrassa, Manresa, Reus, Viladecans, Sant Feliu, etc." (Blanca).*