

Tot i que l'Administració municipal més potent de Catalunya anava adquirint un pes important, fins i tot arreu de l'Estat, no per això sembla que hi hagués massa rivalitat entre aquesta i la Generalitat. La Generalitat tenia una idea molt genèrica de com havia d'anar l'organització dels serveis socials entre les administracions, que és la idea que s'establiria a partir de la Llei 26/1985: *"En el primer mandat municipal hi havia una certa entesa entre la Generalitat i els ajuntaments, bon rotllo! que dèiem"* (Mary); tanmateix, la Generalitat troba suport en les estructures de l'Administració local que són gairebé les úniques sòlides i compta amb la col·laboració d'aquestes en la hipòtesi de distribució de funcions que comença a planificar: *"Sí, es pensa de seguida que ha de ser territorialitzat, per tant, competència dels ajuntaments, i es diu: el poder d'inspecció i d'organització el té la Generalitat, l'execució la tenen els ajuntaments, i en aquell moment, com que no teníem diners, dèiem que les supervisions havien de venir de les diputacions. Com que les diputacions tenien psicòlegs i tècnics, aquests que supervisin que siguin el suport. Tot estava com una mica d'acord amb el que teníem allí i com ho havíem de fer"* (Miracle).

És així com, a principis dels anys vuitanta, la Generalitat comença a impulsar decididament l'extensió dels primers "serveis socials de base"⁴⁸ per tot el territori. Gràcies al finançament que s'hi va dedicar, els serveis van poder ser assumits no sols per les grans ciutats sinó també per municipis o conjunts de municipis de menor nombre de població⁴⁹. Els serveis socials de les localitats més petites, i per tant menys avesades a aquesta branca de protecció social, van haver de "guanyar-se un mínim lloc de respectabilitat" no sols entre la població que no tenia l'hàbit d'exercir com a demandant, sinó també, i sobretot, dins de la mateixa Administració municipal: *"Per a mi va ser una època molt interessant i no era allò de sols, solets i tancats, i ens dediquem a la burocràcia sinó que va ser una època...; vam començar amb el Patronat Municipal de Serveis Socials, el vam constituir, vam acabar tenint-ho, i sobretot molt interaccionats amb les diferents àrees de l'Ajuntament; és a dir, que ningú ens vivia (com molts teníem aquella sensació) com unes <<maries>> de l'Ajuntament, al contrari"* (Mònica).

⁴⁸ Primera denominació que es va donar als actuals serveis socials d'atenció primària.

⁴⁹ Recordi's el que s'ha dit sobre com es va finançar aquest establiment dels serveis amb les ajudes que es rebien del FNAS.

Tanmateix, s'havien posat moltes esperances en el procés que s'havia endegat, en tant que podia vertebrar accions més globals en el territori. Es confiava que la Generalitat liderés aquest procés, vertebrés les encara petites unitats de serveis, moltes d'elles amb un únic professional, coordinés i donés suport i formació en tot el que afectava el sistema que s'estava endegant; aquest era un paper que si bé per als grans municipis acomplia Barcelona, per al conjunt d'administracions locals es concebia que corresponia a la instància més alta de responsabilitat, és a dir, la Generalitat: *"Quan la Generalitat va començar a posar assistents socials a les comarques, semblava que des de la delegació d'aquí, de l'ICASS, s'havien de fer cursos de formació, havíem de començar a treballar tota la gent de les comarques amb una línia de treball, havíem de fer grups de treball comú, i pensàvem que l'Ajuntament de la capital seria una mica punt de referència, però evidentment que hi haurà les altres poblacions i que aquí farem un gran equip de treball, a escala de tota la província, per anar avançant conjuntament com a grup en l'intercanvi d'experiències i tot això"* (Blanca).

Sembla ser que aquestes expectatives no es van acomplir, almenys amb la dimensió que els professionals locals esperaven. Això va comportar tornar a mirar cap a l'Ajuntament de Barcelona per intentar trobar les orientacions que la institució autonòmica no oferia: *"Això no va ser una realitat i jo em vaig anar atansant a Barcelona perquè aquí no tenia cap tipus de suport; vaig pensar: bueno, aquí tu sola no t'inventaràs la sopa d'all. Doncs vinga, anem a buscar algunes fonts que realment et puguin aportar i et puguin enriquir. Però penso que va ser una llàstima que no haguessin fet un equip de treball amb els diferents pobles i ciutats de la província i avançar molt conjuntament"* (Blanca).

Tampoc no va ser fàcil l'encaix de les àrees de serveis socials en l'Administració municipal. El treball dels professionals requeria unes condicions no usuals en la funció pública, com flexibilitat d'horaris, treball de carrer més que de despatx, etc., que van produir algunes curioses contradiccions: *"Què passava amb aquestes assistents socials?, que no els deixaven fer més que l'horari de 8 a 3 que era l'horari oficial. Les assistents socials desesperades i nosaltres els de l'àrea desesperats, perquè no concebíem un treball d'assistents socials fent de 8 a 3,*

perquè les reunions es feien als vespres, perquè l'hora de trobar la gent era a la nit... va ser una guerra convèncer l'Ajuntament que els assistents socials no podien treballar de 8 a 3 i que havien de tenir una llibertat d'horaris i possibilitats de treballar vespres i tardes" (Alícia). El que va produir la rigidesa burocràtica de l'Administració és l'efecte de conversió; el que era eficaç per al sistema, davant de les resistències al canvi organitzatiu, va donar pas a la conveniència individual i el que estava orientat d'acord amb els ciutadans va reorientar-se en el sentit que més convenia als interessos professionals: "Com que les coses van tan lentes això els va costar vora dos anys, però quan ho vam aconseguir les assistents socials ja deien que no, que s'estava molt bé de 8 a 3; per això et dic que tots plegats érem uns il·lusos de molt 'cuidado'. I possiblement els serveis socials també" (Alícia).

Un dels aspectes que, com s'ha dit, anava unit als models i que alimentava la controvèrsia entre administracions fou el que es referia a la implantació del nivell d'atenció més generalista del sistema. Aquest tema es traduïa simbòlicament en la diferent denominació que es donava des de la Generalitat (Serveis Socials de Base) i des dels ajuntaments que seguien el mestratge de Barcelona (Centres de Serveis Socials). Sota una aparença de terminologia, conseqüència lògica, d'altra part, d'un creixement ràpid i no planificat per endavant, s'hi poden veure qüestions més de fons que remeten a la procedència i l'itinerari d'alguns protagonistes d'ambdues institucions i, en definitiva, indicis d'una lluita soterrada per veure qui marcava la pauta de desenvolupament en el futur: "*Els centres de serveis socials eren la nostra alternativa: reunir en un mateix punt els serveis socials i que també fos un punt per fer treball de comunitat; per part de la Generalitat, del mateix en deien serveis de base, perquè els semblava que un centre no es podia fer en llocs rurals perquè no hi havia prou entitat; nosaltres dèiem que en llocs rurals podien ser comarcals" (Mary).*

A inicis dels anys vuitanta aquest va ser un punt de divergència entre els dos poders públics en el qual es simbolitzava l'inici del "tour de force" entre dos corrents, el municipalista i l'autonòmic, que pugnaven per imposar els seus models en diferents àmbits, i entre ells, el d'establir una pauta general i vàlida de serveis socials per a tot Catalunya. Per sort, el conflicte es va salvar gràcies al diàleg i a la capacitat negociadora d'alguns representants de les administracions que van saber trobar una fórmula de consens: "*Amb el Mapa es va donar el nom d'atenció primària, i en*

aquest nom hi cabia tot. També va ser una bona cosa trobar un nom comú a totes les iniciatives” (Mary); “La sort va ser que Artells, després de dialogar amb tothom, aconseguí fer un model de síntesi i aquí és on s’acabava de rematar el model anglès” (Manel). També és simptomàtic del clima de consens encara existent que la correcció vingués proposada per l’Ajuntament i que la Generalitat l’acceptés: “Es va canviar a instàncies de l’Ajuntament de Barcelona; van dir que per unificar-ho amb el sanitari diguéssim <<atenció primària>> i al dia següent es va canviar (...) es va començar a moure des de l’Ajuntament” (Miracle).

Lògicament, la influència de la Generalitat en el camp dels serveis socials anava augmentant a causa de l’exercici legislatiu i de planificació que li corresponia. Però no totes les accions que va emprendre l’Administració de la Generalitat van ser sempre de comú acord o ben acollides pels poders públics de l’Administració local. Una de les recriminacions que es feia a l’Administració autònoma era precisament que no aprofités més el bagatge i la sensibilitat dels municipis, deixant de banda altres components polítics: *“Crec que qui podia tenir experiència en gestió de serveis socials eren els ajuntaments grans; malauradament en aquest país tots eren majoritàriament de posicions d’esquerres (si ho volem dir així). La Generalitat ha cregut estar per damunt del bé i del mal i obviar aquesta experiència; mal fet” (Carlota). Les diferències sobre els components del model no eren, doncs, més que símbols d’una lluita per l’hegemonia política que ambdues institucions propugnaven, però aquesta tendència de poders contraposats és percebuda com una manca d’eficàcia d’organització i gestió del mateix sistema: “Hauria estat molt interessant que n’haguessin aprofitat els avantatges i, si no servia, fora, d’acord, també hi havia errors, no estic supervalorant la gestió municipal, estic dient que era una gestió que ja existia, i valia la pena tenir-la en compte i no obvia-la” (Carlota).*

IV.4. L'etapa de dissensió

No és possible diferenciar amb dates precises quan acaba una etapa i en comença una altra, especialment si aquestes es construeixen a partir de variables que pertanyen als dominis de la cultura, la política i al clima organitzatiu. Però si hem d'establir un moment sincrònic de canvi de l'etapa de consens a l'etapa de dissensió, el fixaríem a la meitat de l'any 1988, amb el benentès que el deteriorament al qual es refereix el nom de l'etapa s'ha d'estudiar no com un tall sincrònic sinó com un procés diacrònic en què hi ha elements que s'anaven generant des de l'etapa anterior. Així doncs, el punt d'inici d'aquest període se situa a partir dels tercers comicis al Parlament de Catalunya que, per segon cop, donen la majoria absoluta a la coalició de Convergència i Unió. Per primera vegada en la història de Catalunya, es crea una Conselleria de Benestar Social⁵⁰ i se'n nomena titular el Sr. Antoni Comas que tindrà continuïtat en les tres legislatures d'aquesta etapa.

El que es tractarà en aquest apartat és a la vegada el que nodreix primordialment els altres dos capítols de la part empírica de la tesi. Per això, en aquest capítol d'evolució històrica, l'objectiu es limita a debatre els esdeveniments més importants que hi succeïren i que, d'alguna manera, han marcat significativament la identitat del sistema tal com el coneixem.

Els epígrafs en què s'ha subdividit l'apartat mostren en primer lloc les percepcions sobre la creació del Departament de Benestar Social i la seva estructura; en segon lloc, ens referim al Plan Concertado que impulsa el govern central així com la seva repercussió en la política autonòmica; fem especial atenció a veure què representa per als informadors la promulgació de la segona llei general sobre els serveis socials; en el quart epígraf ens referim a alguns fets importants del període com els Plans d'actuació, el suport tècnic o la renda mínima, i per finalitzar, seguim l'itinerari des de la vessant municipal.

⁵⁰ DOGC núm. 1013 de 5 de juliol de 1988.

IV.4.1. El departament de la discòrdia

La creació de la Conselleria de Benestar Social va anar seguida, com correspon, per una sèrie de remodelacions organitzatives. Es crea la Direcció General d'Afers Socials⁵¹ i li són adjudicades les funcions que tenia la Generalitat en matèria de serveis socials i que fins aleshores havia desenvolupat el Departament de Sanitat i Seguretat Social⁵², inclòs l'ICASS. Al capdavant d'aquesta Direcció General es nomena la Sra. Àngela Miquel. Dintre de l'estructuració de la Conselleria, també es crea la Direcció General d'Atenció a la Infància⁵³ (DGAI). S'assignen a aquesta Direcció General les competències que, en matèria de protecció i tutela dels menors desemparats, exercia el Departament de Justícia⁵⁴; un poc més tard s'amplien aquestes competències i s'estructura la Direcció General⁵⁵, i el Sr. Joan Cortadellas és nomenat director general. A més de la Direcció General d'Afers Socials i la d'Atenció a la Infància, que són les que, en sentit estricte, es considera que tenen a veure amb els serveis socials, en el Departament també es creen tres direccions generals més: la Direcció General de Formació d'Adults, la Direcció General d'Acció Cívica i la Direcció General de Serveis Comunitaris⁵⁶.

La notícia de la inclusió en l'estructura del Consell Executiu d'una nova Conselleria que concentrava els temes de serveis socials va ser, aparentment, molt ben rebuda pels diferents components del sector. Era una reivindicació llargament reclamada

⁵¹ DOGC núm. 1021, de 22 de juliol de 1988.

⁵² DOGC núm. 1030, de 12 d'agost de 1988. Això comporta algun canvi legislatiu com el que fa la Llei 10/1988, de 27 de juliol, de modificació de la Llei 12/1983 d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya.

⁵³ DOGC núm. 1050, de 30 de setembre de 1988.

⁵⁴ DOGC núm. 1072, de 23 de novembre de 1988.

⁵⁵ DOGC núm. 1089, de 4 de gener de 1989.

⁵⁶ Formació d'Adults assumeix algunes matèries que anteriorment estaven en el Departament d'Ensenyament; Acció Cívica recull competències que s'exercien des de la Direcció General d'Afers Interdepartamentals del Departament de Presidència, i Serveis Comunitaris exerceix atribucions sobre adjudicació i rehabilitació dels habitatges de promoció pública, la gestió d'ajuts i la rehabilitació de barris amb dèficits infraestructurals.

pels professionals i les agències per diverses raons: perquè entenien que permetria una acció més efectiva i identitària sota un mateix cap polític: *"ho vam valorar molt bé, perquè era fer possible que hi hagués una coherència i una entitat que fins aquell moment no teníem"* (Alicia); perquè es podia potenciar més l'àmbit: *"la Conselleria sí que va ser una meta, perquè a nosaltres ens semblava que tenint una conselleria pròpia podríem donar més empenta al camp del benestar social"* (Blanca); també perquè integrava una acció tècnica que potenciava el sector: *"em sembla bé que hi hagi una conselleria, perquè és necessari que hi hagi un intel·lectual col·lectiu que pensi, molt en concret, en la planificació i el desenvolupament de polítiques socials, perquè malgrat que jo sigui partidari de les polítiques transversals, encara falta molt desenvolupament de la cultura en aquest sentit"* (Quim); però sobretot perquè es donava més categoria als serveis socials i s'emancipaven de la tutela de Sanitat: *"era una reindiviació de tots els tècnics de serveis socials, ens sentíem molt malament de pertànyer a Sanitat, de ser una part residual de Sanitat, que no tinguessin un espai propi delimitat als serveis socials"* (Carlota); *"Es volia la Conselleria perquè semblava que a Sanitat ens perdfem molt, i que Sanitat sempre tenia un gran protagonisme i els serveis socials eren plat de..."* (Blanca).

Però, ràpidament, tan bon punt es va constatar quina era la composició del nou Departament, la il·lusió es va diluir. Si el mateix nom ja podia fer presagiar que es desdibuixaria el contingut tècnic que es reclamava, quan es van desvetllar les matèries que li foren concedides es va confirmar la mena d'aiguabarreig en què s'havia convertit des del mateix inici: *"el nom era ambiciós, no responia a les competències que va assumir, no corresponia amb la meva concepció terminològica"* (Mary). És rellevant simbòlicament que en la mateixa Conselleria s'hi ubiquessin aspectes tan dissonants com l'Entitat d'Apostes i Jocs d'Atzar: *"Per mi, per tant, va ser bo el Departament de Benestar Social, amb mals exemples de determinades direccions generals que no tocaven (això del joc és execrable)"* (Pasqual). Es constata, doncs, aquesta ambivalència entre desitjar un espai reconegut, però alhora no adulterat per matèries que ja semblaven qüestions més polítiques que tècniques: *"Jo crec que fins i tot la gent va felicitar Pujol per haver creat una Conselleria de Benestar Social. Els van escoltar i van veure que la gent demanava, sobretot els sectors professionals, i ho van crear... Una altra cosa són els trossos amb què la van fer. Jo no sé si la professió des del carrer va criticar la composició. Des del*

Parlament sí, i sobretot quan es van veure els programes del que suposava l'Acció Cívica i Serveis Comunitaris" (Montse).

El debat de les polítiques transversals i interdepartamentals no estava aleshores tan present com en l'actualitat⁵⁷. Però fins i tot essent partidaris de la transversalitat es puntualitza que aquesta no ha de significar barrejar una amalgama de matèries tan diferents en una mateixa estructura organitzativa, sinó que cal preservar una divisió funcional: *"Per mi és bo mantenir una compartimentació estanca malgrat que puguis tenir programes intermedis, amb educació i amb treball diferenciats; és a dir, treball, educació, sanitat i serveis socials són coses diferents i, per tant, educació d'adults no té cap raó de ser en un lloc sinó que ha d'estar a l'altre. Així, malgrat puguem tenir després programes socio-sanitaris o socioeducatius, però amb un responsable d'un departament i un d'un altre i jo faré això i tu faràs això altre"* (Pasqual). En els serveis socials resulta més important mantenir signes de la pròpia identitat, precisament perquè la seva pràctica tendeix a imbricar-se en molts altres sectors d'activitat, però per la mateixa raó resulta més difícil d'aconseguir-ho que en altres sistemes.

Sobre les diferents direccions generals a més de la d'Afers Socials, n'hi ha algunes que són clarament recriminades i d'altres que tenen, des d'algun punt de vista, certa lògica. La que resulta més incomprendible i inadmissible als ulls dels informants és, sens dubte, la d'Acció Cívica, a la qual s'atorga una caràcter eminentment polític: *"Acció Cívica és, de totes les direccions generals, la més política i la menys tècnica"* (Borja); *"Alguna cosa que està a Benestar Social potser no faria falta que hi fos, o per mi ni que existís, però en tot cas Benestar Social no és el lloc més idoni. Acció Cívica, si per cas, podria estar a Presidència perquè el seu contingut és més <<d'agitació i propaganda>> que no de serveis socials"* (Àngel).

Una de les accions d'aquesta Direcció General que ha estat més recriminada és la creació de les Oficines de Benestar Social. La creació d'aquest servei s'ha entès,

⁵⁷ En paraules de Koldo Echevarría "la transversalitat equival al reforçament de la coordinació horitzontal o lateral, enfront de les limitacions de la coordinació vertical" i es pot aplicar "tant en l'interior d'una mateixa organització, com entre diferents organitzacions, travessant llurs fronteres per la base de l'estructura per contribuir a la gestió conjunta d'entorns compartits" (1988, "La gestión de la transversalidad" a Revista de Serveis Personals, núm. 9, Diputació de Barcelona, pág. 6).

lluny de la finalitat oficial, com un mitjà de proselitisme polític al servei de la coalició governant: *“El que va ser criticat sobretot és que la Direcció General d’Acció Cívica va crear la famosa xarxa d’Oficines de Benestar Social. En aquell moment la va crear amb l’objectiu polític d’aconseguir més atenció, més vots, en definitiva, cap al partit de govern en aquells barris o pobles on la majoria votant no era conservadora ni de dretes, i precisament en aquests llocs és on van anar a caure les Oficines de Benestar Social. Va estar tot molt ben pensat. A Sta. Coloma de Gramenet hi havia oficina de Benestar Social, a l’Hospitalet també, en alguns barris de Barcelona també”* (Montse). L’objectiu era fer una funció d’informació a través de serveis que podrien estar a la vora del ciutadà, però això és la funció de l’atenció primària i, per tant, les Oficines s’han considerat com una ingerència, una competència i una duplicitat que fa perdre eficiència: *“A l’extrem van muntar això amb premeditació i traïdoria, que de la xarxa informàtica que va posar en funcionament la Conselleria, en la qual hi havia tota la definició dels serveis, dels recursos i dels pressupostos, no tenien terminals als ajuntaments (havien d’anar amb el sistema del “manguito” per saber si hi havia una subvenció o una ajuda) i la xarxa de les Oficines tenia informatitzat el servei”* (Montse).

Formació d’Adults i Serveis Comunitaris són direccions que, en general, tampoc no s’entén gaire per què formen part d’aquesta Conselleria ja que els seus continguts remetèn a sectors més afins (ensenyament i habitatge respectivament): *“Formació d’Adults era evident que no tocava aquí. Crec que hauria de ser ensenyament. Fins i tot allò de l’habitatge em sembla que tampoc no tocava. Però amb aquestes distribucions, crec que tenen molt més a veure les discussions polítiques que la lògica que tenen, es posen coses canviades de calaix”* (Alicia). El repartiment de les matèries s’atribueix, doncs, a la lògica política d’intentar ponderar el pes de les competències amb la significació de qui les rep, la qual cosa porta a la irracionalitat organitzativa. Tot i això, hi ha algú que justifica l’existència d’aquestes matèries en la Conselleria perquè aquesta es diu de “Benestar Social”, mirant-ho des d’una certa composició (val a dir que personal) de la diferència entre “serveis socials” i “benestar”: *“Si la gent només s’ho mira des del punt de vista estricte que és un ensenyament, evidentment que hauria d’anar a Ensenyament, però és que té una vessant social importantíssima la Formació d’Adults (...) Serveis socials és el que ajuda la gent a viure, com pot ser una renda mínima, un ajut d’habitatge; benestar*

social és allò que ajuda la gent a viure millor, com la formació d'adults (que no és necessari per viure però sí que t'ajuda a viure millor), el tema d'acció cívica (tot el treball que es fa amb les entitats), no es necessita però t'ajuda a viure millor" (Núria).

Pel que fa al tema dels serveis socials dins de la Conselleria no sembla que hagin rebut l'atenció que cabia esperar d'un Departament que els tenia com a tema "estrella". Això es pot veure, segons algun entrevistat, analitzant els pressupostos de la Conselleria i veient què es prioritza: "A més si analitzes pressupostàriament (jo he fet l'esforç cada any de llegir a fons el pressupost de la Generalitat), doncs, té un comportament molt creixent. L'ICASS, que és el prestador de serveis, ha estat una cosa congelada i en canvi tot el que és acció populista de serveis no bàsics ha tingut un creixement exponencial" (Pasqual). És clar que això s'ha d'entendre en valors relatius perquè, com afirma el mateix informant, estem parlant de la "xocolata del lloro" del pressupost del Departament, ja que "el paquet més important són les PNC i estem parlant de la "xocolata del lloro" de tot el pressupost de la Generalitat. Però bueno, és un escàndol encara que només siguin set mil milions de pessetes.; quants ajuntaments tenen un pressupost inferior a aquest" (Pasqual).

Aquí reapareix el dilema de quins programes s'han prioritzat i a quins s'han dedicat més recursos; traduint-lo a clau política significaria quins eren els públics que més calia aconseguir per tal de legitimar l'acció assistencial i, consegüentment, fidelitzar-los a l'opció política en el govern: "...els festivals a Montjuïc, les excursions per a la gent gran... programes que jo no dic que no hagin d'existir, però dins el que és el marc de prioritats potser no estarien en el primer pla. S'han donat casos en què, pressupostàriament, hi ha hagut més diner, per exemple, per al tema de les noces d'or de la gent gran, i no hi ha hagut tants diners per al tema d'educació d'adults. Fins i tot reivindicant que el tema d'educació d'adults s'hauria de situar en el marc d'ensenyament" (Quim); "On destina els diners? Mira els diners que destina a atenció primària i vellesa (que reduint molt i fent una simplificació són els grans blocs de l'ICASS), són els diners que rep de Madrid, els diners que pressupostàriament té assignats. En canvi intenta rascar diners d'aquest gran pressupost de l'ICASS en acció cívica, casals, balls de dones, macramés, festes cíviques..." (Carlota). Això representa l'intent de reproduir el model de catalanitat que entén la Generalitat o d'aquesta cohesió social que, des del punt de vista etnogràfic, es fa passar per

l'assimilació en la cultura receptora: *"Crec sincerament que... sortosament el govern de la Generalitat no pot suprimir l'ICASS... però si pogués suprimir-lo, el suprimia; li encantaria gestionar tots els pressupostos de l'ICASS per als casals, totes aquestes activitats culturals. És el que considera prioritari aquest govern; i és una lectura amb clau política, però penso que objectiva, sincerament"* (Carlota).

L'explicació majoritària que s'observa és que la Conselleria de Benestar Social no es va crear amb els criteris que les persones vinculades al camp social demanaven, sinó, bàsicament amb criteris polítics partidistes: *"la pega és que hagin prevalgut determinades coses populistes en lloc del que toca, que és aplicar la subsidiarietat, que és transferències a les entitats i als juntaments que és el que està més a la vora del territori i de la gent"* (Pasqual); *"hi ha hagut una estructura eminentment política, que ha sigut una manera que Convergència, un partit nacionalista, un partit catalanista; entrés en sectors de població de classe mitjana baixa, aquí hi ha posat molts diners i n'ha tret molts vots i, segurament, políticament ha fet la funció que com a objectiu s'havien proposat"* (Blanca). La mateixa tendència es contagia a la vessant més tècnica i *"tot el que hauria pogut ser aquest intel·lectual col·lectiu que reflexionés, planifiqués i ordenés tot el tema de serveis socials, durant 10 anys ha posat més importància sobre el tema propagandístic que no pas sobre el tema de planificació"* (Quim); *"Com a conselleria tècnica, com podria ser Sanitat, les pautes, les línies de treball que marca, no ens han servit absolutament"* (Blanca).

La decepció existent fa que s'enyorin o envegin els nivells assolits per la Conselleria de Sanitat de la qual en un principi formaven part els serveis socials: *"així com l'any 80 i 'pico', pontificava sobre el tema de la Conselleria, ara ho relativitzo més. Ja m'agradaria que aprenguéssim determinats costums de treball o de sanitat quant a reglamentació"* (Pasqual); *"molts tècnics companys meus (i jo també) diem: quina llàstima, tan bé que estàvem a Sanitat!! Per què? Perquè Sanitat deixava funcionar autònomament l'ICASS"* (Carlota). Independentment que sigui cert el que s'atribueix a Sanitat (o a altres sistemes), el que és significatiu de l'estat d'ànim existent en el sector és la percepció negativa que arriba a qüestionar la mateixa existència del Departament de Benestar Social i els seus paràmetres: *"Avui, vist en perspectiva, no sé si vam fer bé, pensant amb el que ha sigut la Conselleria durant aquests anys. Perquè, crec que Sanitat ha avançat molt, s'ha estructurat molt, té unes pautes de*

funcionament molt marcades, molt definides, té una categoria professional, a dintre de la societat, i unes competències molt respectades. En serveis socials no hem sabut avançar. Cada vegada que ens posem a dir: doncs vinga, fem un reglament de l'usuari, fem un reglament de... Sanitat, ho té tot resolt això! Tot resolt. I aleshores, personalment, penso: si haguéssim estat, encara que fos de la maneta de Sanitat, no hauríem anat en aquesta línia? No hauríem, d'alguna manera, pogut gaudir de tots aquests avenços i progressos que ha fet la Conselleria de Sanitat?" (Blanca).

Molts dels entrevistats atribueixen una gran part de la responsabilitat del caire que va prendre aquest Departament al tarannà de la persona que el va encapçalar al llarg de l'etapa que estem estudiant. Tot i que també es reconeix que va experimentar canvis en positiu al llarg del seu mandat: "*Al principi Comes tenia un aire molt benèfic; després els assessors van fer que anés canviant de discurs*" (Mary), la majoria destaca la seva tendència al personalisme, al clientelisme, a l'enfrontament amb les administracions locals i les entitats: "*La manera de portar la Conselleria per part de Comes, que ha polititzat molt molts sectors privats, als ajuntaments ens ha fet mal. Perquè realment ha tingut un sistema molt personalista d'actuar, ha tingut aquesta manera d'anar "amb el talonari a la mà" que dèiem... i als ajuntaments ens ha deixat de banda*" (Blanca). Això va coincidir amb el fet que la majoria d'ajuntaments de Catalunya eren d'esquerres, quan ell era conseller, i aleshores es va obrir una guerra dialèctica entre Conselleria i ajuntaments "*i sempre la guanyava la Conselleria aquesta guerra*" (Blanca). Això és especialment evident en comparació amb l'anterior conseller del qui es reconeix un tarannà ben diferent: "*La cordialitat, la benentesa del conseller de torn que era en Laporte va facilitar molt les coses. En canvi, quan ve l'etapa del Departament de Benestar Social (que sembla que anem a donar un sentit diferent al tema), a partir d'aquí per als serveis socials van començar les dures dificultats*" (Montse).

La Conselleria ha sofert al llarg d'aquests més de deu anys d'existència alguns canvis en la seva estructura interna. En el 1993 va eliminar-se la Direcció General d'Afers Socials⁵⁸, les funcions de la qual s'atribuïren a la Secretaria General del

⁵⁸ Pel Decret 192/1993, de 27 de juliol, de reestructuració del Departament de Benestar Social, que deroga expressament l'anterior Decret 159/1988.

Departament; en el 1995 les delegacions territorials de Benestar Social⁵⁹ reforcen el seu paper i es fan càrrec dels serveis territorials de l'ICASS⁶⁰, etc. En el 1996 es fa una reestructuració que és, però, rebutjada o, com a mínim, incompresa des de la vessant tècnica per tots els informadors. Es tracta de la reubicació de la Direcció General d'Atenció a la Infància en el Departament de Justícia⁶¹, que ja havia tingut les competències de protecció a la infància abans de 1988: *"De fet tot el que és Infància no entenc perquè punyetes agafa una involució tornant a Justícia"* (Àngel); *"és trist que hi hagi direccions generals com és la d'infància, que és paradigmàtica, que va d'aquí cap allà i d'allà cap aquí, i que ara ha tornat a canviar de nom"*⁶² (Alicia). Aquesta decisió es valora unànimement com un error i un retrocés, per diverses raons: *"És negatiu a tope; per a mi el que té sentit és que tot el que són serveis socials estigui al mateix Departament. La DGAI, per a mi, és serveis socials"* (Pasqual); *"és una desviació. Perquè dels dos models d'atenció a la infància (el de justícia i el d'assistència social) s'ha tornat al model de justícia, que no posa tant èmfasi en la prevenció sinó en la repressió. Ho trobo un retrocés"* (Mary); *"És un dels errors històrics que, tu vas a parlar amb la gent d'altres comunitats autònomes i no han entès mai; diuen: 'escolti, nosaltres dèiem que quan fóssim grans, volíem ser com vostès; i quan som com vostès, vostès es fan com érem nosaltres, no els entenem!"* (Borja).

Els arguments i les raons oficials que s'han arribat a donar no semblen convèncer gaire; d'una banda, els models europeus: *"Hi ha països en què també està a Justícia, però sempre és molt complicat portar-ho des de Justícia, sobretot la part preventiva"* (Manel), i de l'altra, una major eficàcia en la presència judicial que tenen molts dels processos de protecció dels infants: *"tots els expedients dels menors tutelats acaben al jutjat (és l'argument que es va utilitzar per defensar el canvi de Benestar Social a Justícia de la DGAI). És veritat, però això és el que ha d'implicar a la força el passi de la DGAI a la justícia? No, el que hem de fer és dotar-nos de les*

⁵⁹ Creades per Decret 288/1988, de 17 d'octubre.

⁶⁰ Pel Decret 239/1995, d'11 de juliol, de reestructuració de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i de les delegacions territorials del Departament de Benestar Social.

⁶¹ Pel Decret 184/1996, de 7 de juny, de supressió, creació i reorganització de departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

⁶² Un cop a Justícia passa a denominar-se Direcció General d'Atenció al Menor (DGAM).

eines adequades; escolti, el tema infància és un tema que requereix un abordatge social' (Borja). En canvi es justifica que un retorn a la judicialització pot suposar una major dificultat per a la coordinació dins del sistema: "Si no estem en el mateix departament, les dificultats de coordinació són més grans; coordinar-se depèn de voluntats polítiques. Evidentment, estaria millor en el mateix departament, Benestar Social, que té sota la seva cura el manteniment de la xarxa d'atenció primària. Així, monopolíticament planificada, es pot aconseguir que les coses funcionin més bé i jeràrquicament unides perquè el temps que perdem: jo derivo a primària i aquesta a mi... això s'estalvia si hi ha algú que ordena i mana a qui toca fer les coses" (Enric).

En canvi, el que sembla tenir més sentit per explicar les motivacions del traspàs són les raons polítiques, de repartiment i equilibri entre els departaments, entre les forces que componen la coalició governant i fins i tot entre les persones que són al capdavant: *"Les raons són bàsicament de caràcter estratègic. Suposo que el que resultava incòmode i anacrònic, políticament parlant, no tècnicament parlant, és tenir una direcció general en la qual qui és el responsable és d'un partit de la coalició amb un departament on el responsable és d'un altre; no hem de perdre de vista una cosa, és una coalició de dos partits diferents" (Borja); "Diuen que respon a un tema de dir: com que hi ha situacions que necessiten de l'aparell judicial per fer complir tota una sèrie de propostes, per treure els nens de la família, doncs els situen aquí. Però jo penso que és traslladar poder d'un departament de Convergència a Unió; i si és d'aquesta manera encara és més lamentable que de l'altra, perquè l'altra tindria una operativitat pràctica però si és per un tema competencial, per tindre més recursos en una conselleria, per un color polític..." (Quim). Aquí també es censura una certa feblesa per part de les altres forces parlamentàries i de la mateixa societat, que no van qüestionar amb més força una decisió tan negativa: "Per a la gent que tenim sensibilitat pel tema d'infància, un dels grans errors, ja no sols de Govern sinó també dels grups de l'oposició al Parlament i de la societat catalana, és haver consentit que la DGAI tornés a Justícia, i això és un problema" (Borja).*

Segons la concepció que es tingui, en el Departament de Benestar Social hi falten més coses, a més d'infància. S'hagués pogut seguir un altre model més global dels serveis socials, integrant els que estan en altres conselleries, no sols per concentrar la dispersió actual en una sola unitat administrativa, sinó també per donar més

coherència al mateix sistema: *“Quan Sanitat va començar a introduir les assistents socials a dins dels caps, jo me’n recordo que vaig tenir un parell de reunions amb el cap de Sanitat; nosaltres teníem el model d’Israel que era: els serveis socials estan a la Regidoria de Serveis Socials i cada una de les diferents àrees té assistents socials però tots estan coordinats des d’un única conselleria, o des de l’ajuntament, que és qui realment tenia allà totes les competències de ciutat amb el tema de serveis socials”* (Blanca). *“Tot el que són presons, i per descomptat tot el que són mesures alternatives a la presó, justícia juvenil... (...) el que està clar és que tot el que és atenció a joves i promoció de joves i mesures alternatives sí que tindria sentit en un departament de benestar social, i la DGAI per descomptat”* (Pasqual). Amb tot hi ha qui considera que no són tan importants les estructures com el tarannà de les persones que estan al capdamunt d’aquestes perquè, en definitiva, el que els afecta a la gent de base són els estils que tenen els seus superiors: *“No crec que siguin les estructures burocràtiques les que canvien les coses sinó la predisposició del personal a treballar bé. És un problema de direcció política. Els professionals que treballen, la forma de treballar no han canviat...”* (Enric).

Com a colofó, es pot dir que el tema de la identitat dels serveis socials es considera més garantit amb l’existència d’una conselleria de benestar social que no pas sense: *“Malgrat tot crec que és bo, perquè és donar un reconeixement a un sector important de la política social que és benestar social i els serveis socials, i això en si crec que és positiu”* (Àngel). La prova és que quan en el 1995 es va fer córrer el rumor que la Conselleria podia desaparèixer com a cartera dins el Consell Executiu de la Generalitat, moltes persones i entitats es van mostrar en contra de tal eventualitat, mitjançant cartes i altres mitjans de pressió: *“En dos moments que s’ha intentat desintegrar la Conselleria jo he protestat i molt. (...) perquè es volien carregar Comes, i com que es volien carregar Comes es carregaven la Conselleria, anava en el mateix paquet...”* (Dolors).

IV.4.2. Un pla desconcertat

El 1988 també va ser l'any en què el Govern de l'Estat, aleshores en mans del Partit Socialista (PSOE), va crear el Ministerio de Asuntos Sociales, del qual la Sra. Matilde Fernández va ser la primera titular. Aquest Ministeri, i molt especialment, la seva Dirección General de Acción Social que fou encarregada a la Sra. Patrocinio de las Heras, va impulsar la posada en marxa d'un acord interautonòmic perquè es pogués crear i estendre el sistema de serveis socials en totes les comunitats autònomes amb uns mínims d'homogeneïtat. Aquest pacte que van signar finalment quinze autonomies –quedaren fora el País Basc i Navarra perquè gaudeixen d'un règim fiscal diferent– es va formalitzar en el conegut "Plan Concertado de Prestaciones Básicas a las Corporaciones Locales".

En poques paraules el funcionament del Pla, que encara segueix vigent tot i les modificacions, consisteix que els respectius governs autònoms recullen els projectes dels municipis que s'adeqüen als serveis bàsics preestablerts pel mateix Pla. Aquells projectes que són seleccionats en l'àmbit estatal, reben de l'Estat una part del finançament per portar-los a terme; amb el Pla, s'obliga l'Administració autònoma a posar-hi, almenys, la mateixa quantitat que l'Estat. En teoria s'hauria de produir la proporció d'un terç a càrrec de l'Estat, un altre terç a càrrec de la comunitat autònoma i la resta a càrrec de l'Administració local beneficiària, però això rarament es dona. En definitiva, cada conselleria autonòmica té el paper d'enllaç entre les administracions locals del seu territori i l'Administració estatal, a més de ser la receptora dels fons per redistribuir-los entre els projectes acceptats.

Pel que representa, el Plan Concertado ha estat i segueix essent un tema de discòrdia en l'àmbit de Catalunya, cosa que no sembla produir-se de la mateixa forma en altres comunitats autònomes. Sobre aquest tema les postures evidencien una divisió no equitativa; en termes generals, el patró d'opinió és que com més pròxim s'està –laboralment o ideològicament– a l'Administració de la Generalitat,

més en contra s'està del Pla, i a l'altra banda, com més identificat s'està amb els municipis o amb els col·lectius polítics que disposen de major força municipal (en habitants), més a favor s'està del Pla. Tot i així, hi ha excepcions, sobretot entre el primer grup, que poden respondre a d'altres motius d'adhesió. Entre els arguments a favor hi ha el que defensa la descentralització del finançament: *"Amb un estat que ve d'una tradició centralista com l'espanyola, està bé que l'Administració central faci un model de suport econòmic a les administracions perifèriques, autonòmiques o locals, i a més, en un moment donat en què s'havia canviat el centralisme espanyol pel de les disset autonomies, estava bé que hi hagués una oferta com la del Pla Concertat que era finalista per a les corporacions locals"* (Pasqual). En contra es retreu la intromissió que aquest Pla suposa: *"Personalment, entenc que és una competència exclusiva, per tant, l'Estat no hauria de jugar-hi. Hauria de jugar, en tot cas, en el sentit del finançament, però si és una competència exclusiva no té perquè intervenir en res més"* (Àngel). En el fons apareix la necessitat de legitimitat que tenen tots els poders públics, i els serveis socials s'aprecien com una de les millors eines per aconseguir-la: *"El Pla Concertat, amb tots els respectes a tothom, és una aberració, perquè neix quan l'Estat vol tenir protagonisme directe sobre els ajuntaments i poder portar el discurs que té també sensibilitat social, que destina diners a l'atenció de les persones amb necessitats"* (Enric).

En les cites anteriors ja s'entreveu el sentit de considerar com a positiva l'aportació de fons d'una banda, i de l'altra, la recriminació que aquesta suposi una ingerència en les competències que són pròpies. Aquest fou l'argument de la Generalitat. La intenció de l'Estat es veu com quelcom que subverteix l'*statu quo* i la lògica del sistema: *"Aberració perquè el sistema és pervers, l'Estat manipula la competència autonòmica, aconsegueix que l'aportació no sigui voluntària sinó que sigui forçada i allà on no té potestat directa d'assistència social l'exerceix per la via del poder de 'gasto'. Li posa aquest repte: l'invita a participar i, si no, és vostè el qui queda malament. I l'Estat continua aportant aquests diners cap aquí quan, realment, si toquen a Catalunya deu mil milions, haurien de venir a Catalunya, i l'administració competent en la planificació hauria de decidir com atribueix aquests deu mil milions, però no hauria d'anar vinculat amb l'objectiu. És una intromissió política en les competències autonòmiques, perquè l'Estat, que prou feina tindria a fer les feines que li toquen, es fica on no s'hauria de ficar (per motivacions espúries)"* (Enric).

La postura de l'Administració de la Generalitat davant aquest repte és evidentment pragmàtica; li escauria el títol de la mítica pel·lícula *"coge el dinero i corre"*. És força il·lustrativa la resposta donada per una entrevistada: *"Jo li deia l'altre dia a un de la Generalitat: bé els agafeu els diners del Plan Concertado; i diu: oh, no ens queda altre remei, però creiem que és una injustícia; tenim traspasat tot el que són serveis socials i en canvi no tenim el Plan Concertado"* (Dolors). De fet, Catalunya és de les poques comunitats que no ha adoptat l'organització de programes tal com els conceptualitza el Plan Concertado⁶³. Fins i tot en les comunitats autònomes que no han subscrit el Pla –País Basc i Navarra– hi ha signes que es tendeix a l'adopció de l'esquema general per a l'organització dels serveis municipals⁶⁴.

Però un cop signat el Pla, és a dir, acceptat l'acord, l'estratègia que empra la Generalitat s'adiu amb un altre conegut eslògan publicitari: *"que no es noti, que no es mogui, que no traspas"* més de l'imprescindible... en altres paraules, manipula les regles de funcionament per donar als fons els usos que ella decideix i sense que se n'assabenti la població, i oculta les partides a les mateixes administracions que en són les destinatàries: *"Els projectes es seleccionaven, perquè s'havien de seleccionar per justificar-ho, però el fet que els diners del Plan Concertado no hagin estat mai pressupostats en el Govern de la Generalitat (o sempre a any vençut) ja és una mostra. No hi ha hagut mai un criteri clar, públic... (jo penso que ells sí que tenien uns certs criteris), que es conegués com es reparteixen els diners del Plan Concertado"* (Quim); *"A Catalunya, els diners que venien els recollia la Conselleria i els ficava en el pressupost general i a partir d'aquí els distribuïa segons la planificació que l'administració feia"* (Montse); *"s'han utilitzat pel que s'ha volgut... aquí a Catalunya era: vénen aquests diners aquí i, tan bon punt arriben aquí, són nostres, podem fer el que vulguem"* (Manel).

⁶³ En aquest Pla, per fer front a les necessitats que han d'atendre els serveis socials, s'estipulen quatre programes: *informació i orientació, convivència, integració i solidaritat*.

⁶⁴ La darrera Llei de serveis socials del País Basc, 5/1996, en l'article 5 de "Prestacions generals del sistema de serveis socials", diu que comprendrà amb caràcter mínim les següents prestacions: a) la informació, valoració i orientació de la ciutadania; b) la prestació de serveis i programes de convivència en el propi domicili o en allotjaments alternatius; c) mesures d'inserció social, i d) mesures de foment de la solidaritat i la participació (Setien i Arriola, 1997:339).

Però no s'ha d'oblidar que, si hi ha una regla intocable en el "Plan Concertado", és la finalitat que s'ha de donar als diners que es reben; són, de fet, diners finalistes que haurien d'anar a parar íntegrament, i amb l'aportació d'igual quantitat per part de l'autonomia, a les arques dels ajuntaments. Així ho entenen els municipis que, sota aquesta pauta, veuen disminuïdes les seves fonts de captació de finançament: *"Llavors els ajuntaments s'enfaden perquè veuen que no tots els diners del Plan Concertado realment... no és que no es destinen a serveis socials, no es destinen a l'objectiu final que eren els ajuntaments"* (Manel). El que aconsegueix també aquesta estratègia és fer perdre protagonisme a la política social del govern central, la qual cosa és especialment important quan el govern central és del mateix color polític que els principals ajuntaments de Catalunya: *"Madrid ho tenia clar, tenia el Plan Concertado, i a més tenia les competències transferides, amb la qual cosa tu anaves a Madrid a reivindicar i et deien: 'miri escolti, vostès tenen una Conselleria, a mi no m'expliqui res' –'oh, que jo sóc d'un ajuntament...' –'miri, allí hi ha un conseller, que és el que s'asseu en aquesta taula i com vostè comprendrà no canviarem les coses'. A partir de les transferències que es van anar fent a la Conselleria, Madrid evidentment va anar perdent pes en serveis socials"* (Blanca).

I per això, pràcticament des dels inicis, els ajuntaments hagin manifestat la seva queixa per aquest funcionament anormal del "Plan Concertado". Aquesta té a veure, en primer lloc, amb el tema de la paritat econòmica entre les tres administracions que no s'ha arribat a acomplir: *"Quan vam començar ens van dir: aquí hi ha d'haver 33% de Madrid, 33% de la Generalitat i 33% del municipi, amb la qual cosa nosaltres com a ajuntament havíem de posar el 33 % i l'altre 66 % ens havia d'arribar via la Generalitat que és la que rebia els diners de Madrid; això no ha sigut mai, mai, ni en los "mejores momentos". I cada vegada més l'ajuntament ha hagut d'anar fent esforços per poder mantenir aquest 100% que la població necessitava"* (Blanca); *"el que passava és que, si de Madrid li enviaven mil milions de pessetes del Plan Concertado, la Conselleria no hi posava mil milions més, potser en posava dos-cents, perquè amb aquests mil milions ja feia el que li tocava fer. D'aquí va venir el recurs que va fer la Federació de Municipis"* (Montse); *"Si analitzes la despesa en serveis d'atenció primària, que seria el Pla Concertat, més del 50% l'estan posant els ajuntaments"* (Pasqual).

I, en segon lloc, sembla que també s'ha arribat a subvertir la finalitat donada als fons que s'han rebut de l'Estat. En no haver-hi un programa específic de destí ni una voluntat de publicar i donar a conèixer als municipis els fons rebuts, és molt fàcil que aquests es dilueixin, s'ocultin i, fins i tot, s'arribin a canalitzar cap a altres destins: *"Aquests diners en el fons són finalistes als ajuntaments i el fet de no publicar-ho, de no vestir-ho com un pla únic aplicat a Catalunya fa que una part dels diners s'escamotegin per a determinats serveis que no són propis de l'atenció primària com són l'EAIA, com les Oficines de Benestar Social, etc.... que probablement es justifiquen com a eines del Pla Concertat que porta la Generalitat i en canvi no són coses pròpies de corporacions locals, sinó que són coses que està fent la Generalitat com a competència pròpia"* (Pasqual); *"Hi ha hagut una política o voluntat expressa del departament de no situar el tema del Plan Concertado com un tema o programa específic. Els diners del Plan Concertado, nosaltres vam arribar a la conclusió que en un moment determinat arribaven, entraven en una bossa comuna i d'allà s'agafava, i agafava tothom. Ni mai els convenis han reflectit que aquella quantitat de diners que podien encabir-se en aquell conveni venien del Plan Concertado. Els ha anat molt bé perquè han ingressat molts mils de milions de pessetes, però després ells han repartit com els ha donat el gust i la gana"* (Quim).

Com deia més amunt una informanta, els municipis van plantejar un recurs que, pel que sembla, es va perdre. Però el que resulta significatiu és que aquesta situació s'ha tapat amb la complicitat de l'Administració de l'Estat que va establir una mena de pacte de "no agressió" amb l'autonòmica, amb el qual es donava "carta blanca" per seguir igual i mantenir l'aparença que s'acomplien les clàusules: *"Tan forta va ser aquesta guerra que fins i tot la Federació de Municipis va posar un recurs contenciós administratiu pel tema del Plan Concertado, en què reclamava els diners per als ajuntaments, i es va perdre. En aquest camí, que va ser llarg des que es posa un recurs fins que es dictamina, en aquest procés, hi va haver un pacte entre la que era ministra... d'aleshores... i la Conselleria... i 'corrieron un tupido velo' sobre el tema i van continuar enviant els diners i Comas els va continuar utilitzant com li va donar la gana"* (Montse); *"La percepció que jo tenia és que hi havia un "entente", com si hi hagués un pacte implícit de dir: "Vostè em dona els diners, jo faré el que em sembli, vostè després faci les memòries que vulgui i tots contents". Jo crec que el Ministeri*

es preocupava molt pels aspectes administratius, si tu feies una cosa que els quadrés amb el que ells volien” (Àngel).

En definitiva, amb aquest afer sembla que s'està dilucidant una clara qüestió de legitimitat entre les dues administracions. La possibilitat d'intervenir, amb aquest Pla o amb d'altres, i fer-se veure en un camp que té una alta repercussió en la sensibilitat de la població comporta, sens dubte, efectes balsàmics en el reconeixement de l'eficàcia i la bonhomia dels poders públics, a la qual cap d'ells vol renunciar. Així doncs, s'ha buscat un equilibri que afavoreixi tots dos poders públics i, amb les estratègies adoptades poden mantenir intactes els seus objectius: *“Per donar sensació de sensibilitat social cap a l'Administració local s'inventa el Pla Concertat, amb la qual cosa aconseguim una qüestió molt intel·ligent: presència pública en els ajuntaments i arrossegar amb la seva planificació els diners de l'Administració autonòmica també amb el mateix objectiu. (...) Com quan s'entesta a mantenir el 0'52 de l'IRPF també centralitzat, és una altra manifestació del mateix, donar la sensació que 'tiene alma, vida i corasón' i resulta que d'aquesta manera assigna subvencions a entitats que a la millor fan activitats que són incompatibles amb la planificació de la comunitat autònoma (no sols la nostra, sinó qualsevol altra)”* (Enric); *“El que passa és que fa més il·lusió dir: és que nosaltres som l'única administració competent i el que cobrem ho cobrem nosaltres, perquè ens toca i ens ho gastarem com nosaltres vulguem. És un problema exclusivament d'imatge política del partit”* (Pasqual); *“Una vegada més, l'Administració de la Generalitat acull aquests diners que rep, moltes vegades en canvia el nom, per una qüestió de capitalització o de fer el programa més seu; però només en varia el nom, poques vegades el contingut. Varia la forma, no el fons. Per allò que dèiem d'acomodar-se a la continuïtat dels diners de la financiació, i també per donar la imatge pública i política que la Generalitat treballa amb un model propi de serveis socials, quan de fet no és cert”* (Carlota).

Per a algunes de les persones entrevistades, aquest tema del Plan Concertado va molt unit a la qüestió de fins a quin punt l'Estat està legitimat per establir un marc de garantia de mínims, bé siguin recursos (com en el Pla), bé siguin drets. Aquesta segona alternativa té a veure amb la possibilitat que l'Estat arribés a establir una llei marc de serveis socials, una llei de garantia dels drets que funcionés com una llei de

bases, unificadora de les lleis autonòmiques. Aquest fou un tema recurrent sobretot a l'inici de l'Estat de les autonomies, tot i que últimament sembla que se'n torna a parlar: "Aquí sembla que hi ha una discussió sobre si haurien d'establir uns mínims o no, per a tot l'Estat. S'hi està tornant i discutint molt. El que passa és que s'ha fet al revés, amb el Pla Concertat, en comptes de fer una llei que garanteixi uns drets mínims, que l'Estat podria fer-ho. En el Pla Concertat mai tens la seguretat que allò continuarà" (Manel)⁶⁵.

IV.4.3. La llei del desig... insatisfet

Potser la fita més determinant de l'etapa de dissensió fou la promulgació de la segona llei de serveis socials, la Llei 4/1994, de 20 d'abril, i que porta un títol que, a més de llarg, és força significatiu: "d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials"⁶⁶. Curiosament, aquesta llei no suprimeix cap de les dues anteriors (la Llei 12/1983 i la Llei 26/1985), sinó que afegeix un nou text als ja existents.

Això va obligar a fer, a finals d'aquell mateix any, el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, 26/1985 i 4/1994, en matèria d'assistència i serveis socials⁶⁷, per aclarir i harmonitzar els tres textos legals i regularitzar-ne el llenguatge. Aquest Decret legislatiu no aporta cap novetat i, bàsicament, segueix l'estructura de la Llei 4/1994 però incorporant-hi aquells aspectes que ja havien estat regulats per les dues lleis anteriors⁶⁸. Aquí interessa constatar dues qüestions: l'opinió que es té d'aquest marc legislatiu que condiciona la realitat actual del sistema i el desplegament de la mateixa llei que s'hauria d'haver

⁶⁵ Aquest és un tema que, per qüestions d'ordenació, s'abordarà juntament amb la garantia dels drets. Aquí és deixa apuntat per evidenciar la connexió que hi pot haver entre ambdues modalitats d'intervenció estatal.

⁶⁶ DOGC 1890, de 29 d'abril de 1994

⁶⁷ DOGC 1997, de 13 de gener de 1995. Aquest text és el que s'ha analitzat al capítol II.

⁶⁸ Algun informant, com es veurà, es refereix a la Llei 4/1994 o, indistintament, al Decret Legislatiu 17/1994 sense fer-ne diferència, la qual cosa s'ha respectat perquè no afecta la finalitat d'aquest apartat.

regulat a curt termini. La significació d'aquesta nova legislació fa que molts dels aspectes connectin amb d'altres qüestions fonamentals de la política del sistema⁶⁹.

La Llei 4/1994 encarna la nova política que emprèn el Departament de Benestar quant als serveis socials, ja des dels seus inicis l'any 1988. Des d'aquesta òptica la Llei seria més un punt d'arribada que no pas de partida i evidenciaria, de retruc, que la causa del malestar acumulat pels professionals en els anteriors sis anys era, en bona part, la indefinició d'un marc de funcionament clarament explicitat i consensuat: *"El Departament comença una política nova sense donar-li cobertura jurídica, i no li'n dóna fins a la llei del 94 o sigui, la cobertura jurídica del nou plantejament de Comes no es dóna legalment fins a l'any 94 però no s'atreveix a tocar l'altra, i penso que això és un dels problemes que hi va haver"* (Manel).

Un altre aspecte que s'ha de posar en evidència i que reforça l'anterior és que cap dels entrevistats, tot i la seva diversitat política, no ha defensat aquesta Llei com a adequada en els moments actuals, i gairebé tots han insistit, d'una manera o altra, que caldria procedir a la seva substitució per una altra que superés les mancances que aquesta té. Aquesta Llei, en relació amb la de 1985 suposa, segons les diferents mentalitats, percepcions un xic dispars, des de la continuïtat: *"La llei del 85 i la del 94 es complementen i representen la voluntat d'una opció política arrodonida. A mi no m'agrada, però per un model més centralista i anàrquic, en el sentit que cadascú faci el que vulgui que aquí ningú no garanteix res, doncs ja m'està bé; reconec que és rodó, no?"* (Pasqual), passant per l'enduriment: *"No hi veuria un canvi, no hi hauria un rerafons de trencament, en absolut, hi hauria un enduriment paulatí perquè senzillament s'acaben els diners públics"* (Carlota), fins a un retrocés: *"La mateixa Llei 17/94 que podia ser una expectativa d'avançar en el tema dels serveis socials va ser un pas enrera en relació amb la del 85, perquè no es va fer ni descentralització ni el Departament de Benestar Social ha estat capaç de completar la Llei"* (Quim).

El debat de fons que es planteja és que no es va saber aprofitar l'ocasió per abordar la correcció del sistema; no hi ha cap canvi radical de model, encara que s'admet que s'hi apunta alguna idea diferent. La sensació és de posar un pedaç, de retrocés,

⁶⁹ Aquestes seran tractades en els capítols que segueixen.

de confusió. L'altra idea que s'indueix és que, en seguir llastrats per la vella llei, totes dues es complementen i es reforcen dins d'una mateixa lògica, que, com ja s'apunta, no convenç molts informants per centralista, ambigua i privatitzadora, a més de desfasada en el temps: *"Hi ha un pensament amb un model de l'any 1985, i una reforma deu anys més tard, el 1994, amb una idea diferent però que no canvia l'altra; i és clar, en aquest moment hi ha un maremàgnum bastant complicat, perquè són dos moments diferents, amb dues visions diferents, a més a la segona són afegits, cases de segon ordre, que no canvien tota la Llei, que és el que s'hauria hagut de fer, potser"* (Manel).

Perquè, doncs, es va impulsar des del Govern aquesta Llei? Quins eren els motius inicials que van impulsar a introduir certs canvis en el marc legal de què ja es disposava? Dels testimonis recollits que van participar de primera mà en la confecció del projecte es dedueix que hi havia dues idees o raons principals i alhora complementàries: donar i regular el paper de l'Administració comarcal⁷⁰ acabada de crear i, per extensió, distribuir més clarament les competències entre totes les administracions per poder fer més efectiva la garantia dels drets: *"Hem de pensar també que hi va haver la llei territorial de Catalunya, i a poc a poc les comarques reclamaven competències i, si s'havien creat, se les havia d'omplir de competències. I entre l'ànim de donar competències a aquests ens comarcals, de distribuir a cadascú quina part podia cobrir, i acomplint un principi en el qual jo sempre hi crec que és el principi de subsidiarietat (que el que pugui fer l'administració més propera al ciutadà no ho faci l'administració més gran), pues es va presentar aquesta Llei"* (Consol); *"S'arriba a la conclusió que allò no hi ha manera d'organitzar-ho sinó és precisament diferenciant responsabilitats, assignant aquestes a cada administració, i assegurar uns nivells mínims d'atenció, buscar serveis mínims i obligatoris en cada un dels tres nivells d'administració, i el quàntum tractar de determinar-ho a través de reglament"* (Enric).

Moltes de les crítiques que es fan a la nova llei es refereixen a la manca de previsió dels costos. Les competències, en no anar acompanyades d'inversions, sovint són lletra morta; per tant, l'assignació de competències es va convertir en el fons en una

⁷⁰ Ja s'ha explicat amb anterioritat l'especificitat de Catalunya que té una administració més: la comarca.

trampa, bé per resultar impossible d'acomplir, bé perquè significava que se'n derivaven els costos cap a l'administració que assumia la competència: *"està regulat i està bastant clar qui ha de fer cada cosa, el que passa és que no deixa ben recollit quines són les dotacions o mínims que ha de ficar cada una de les administracions en això que té obligació, amb la qual cosa el ciutadà no pot exercir el dret als serveis socials com a tal dret si no té davant de qui reclamar"* (Pasqual); *"En el moment en què la llei ens dóna les competències també la mateixa llei ha de dir qui ho paga i de quins recursos surten. El més fàcil des de l'Administració autonòmica (i ho ha anat fent amb moltes lleis) és donar-nos competències, però no donar-nos els recursos. Aquí entra el joc de majories i minories en el Parlament"* (Quim).

El resultat de tot plegat és que la Llei, malgrat els canvis i millores que es van introduir en el tràmit parlamentari, no es va aprovar per consens com havia succeït en la primera. El consens, en una llei d'aquest tipus, és un element simbòlic molt important de legitimació perquè evidencia la voluntat unànime dels poders públics de donar solució a certs problemes bàsics de ciutadania, a més de representar l'única garantia que es podrà treballar amb un mínim d'eficàcia. El desacord inicial demostra la conflictualitat existent en aquest àmbit i la marcada utilització política que se'n fa: *"Crec que es va millorar bastant; però hi va haver tanta quantitat... centenars d'esmenes presentades, que jo estava preocupada per com ens en sortiríem. Personalment crec que encara s'hauria pogut millorar més, sortir d'entrada clarificant molt més sobretot el tema de recursos"* (Consol); *"Jo entraré potser una mica perversament. Jo no sé si la llei actual que es va aprovar fa uns 5 o 6 anys és bona o no, avui estem com estem; en tot cas hi ha una cosa que és veritat, que va ser una llei que no es va aprovar per consens. El que passa és que la realitat és la que és"* (Borja).

Aquest darrer i enigmàtic enunciat permet deduir que pel que fa als grans temes de ciutadania, s'hauria d'arribar a aconseguir grans acords, el que s'aconsegueix, al contrari, és conflictuar encara més el sector: *"La llei que tenim és una llei que es va aprovar, no amb el consens de la cambra, sinó únicament amb el de Convergència i Unió; una llei com aquesta penso que hauria de ser una llei consensuada absolutament amb tots els partits polítics, i malgrat que els ajuntaments estan fent molts esforços i estan dedicant molts recursos al tema social, els serveis socials no*

són de primera divisió. Jo crec que va néixer amb mal peu, sincerament. I tota aquesta inquietud, tot aquest malestar que tenim ara la gent de serveis socials, jo penso que és per veure si, d'una vegada, podem fer una llei que millori tot això" (Blanca).

S'apunta també una paradoxa que resulta molt aclaridora per entendre la dinàmica que va crear la discussió de la Llei. En el marc de representació de la política que és el Parlament, tothom tendeix a ambicionar el màxim i a representar el millor paper, sense atendre massa la satisfacció del públic i les pròpies possibilitats, mentre que, com hem vist, un cop acabada la mena de "càsting" que simbolitza la tribuna parlamentària, tothom també defuig les seves responsabilitats: *"En la discussió política que es va produir en el Parlament, entre partits, sobre la llei del 94 de descentralització, curiosament el que es va debatre és la competència i tots en volien tenir més. Parlaven de les competències administratives, de les administracions en l'atenció... no parlaven de nou del subjecte, del tipus d'atenció. Semblava que això els feia estar tranquils i estava consensuat absolutament"* (Enric).

En vista de com va sortir la Llei, i tal com s'anunciava al principi, és unànime la conclusió que n'és necessària una revisió. Hi ha qui només addueix algunes deficiències que caldria solucionar, com adequar-la a la nova realitat o dotar-la de recursos: *"Em sembla que seria un bon moment per revisar què és el sistema i veure si les necessitats emergents de la nova estructura social, del nou segle, responen al plantejament que tenim en la Llei pel que fa a cada una de les estructures territorials. Crec que hauríem de repensar si la llei dels serveis socials ha d'ampliar el seu ventall d'atenció social a la població o no"* (Montse); *"Com sempre, quan es fan unes lleis, es fan amb molt bones intencions i el temps després demostra que... s'han de canviar i s'han de polir. La teoria d'aquesta Llei era bona, però si no va acompanyada de partides pressupostàries es queda molt bonica com a escrit, però no es pot portar a terme. Una part sí que s'ha pogut desenvolupar; una altra hem vist que s'han de canviar els circuits, i una altra part no s'ha pogut posar en marxa per la manca de recursos per part de les administracions competents"* (Consol).

D'altres van més enllà i plantegen la revisió de tot el model: *"És el moment de pensar una nova legislació de nou 'cunyo' sobre el sistema de serveis socials, veure*

què es el que és vol fer i definir els drets de veritat. Però també, per arribar a aquesta nova concreció, cal abans determinar, avaluar el que s'ha fet i veure si continuem amb el mateix model interadministratiu i descentralitzat o si volem anar a un model integrat i més centralitzat" (Enric); "Jo penso que un dels grans reptes que té el sector dels serveis socials i de la població en general, és modificar aquesta Llei i fer-ne una de nova que sigui consensuada. I per damunt de tot que sigui una llei garantista, que garanteixi aquests serveis" (Quim). Estem en una necessitat de canvi constant i, sobre la base d'això, el que en el 1996 era vàlid per a la coalició governant, avui sembla no ser-ho ja que afirmen: "Estem treballant en la línia de fer un nou text. Hi ha coses que s'han quedat desfasades o que al aplicar-les no tenen la funció que tenien quan es van legislar" (Núria).

No tothom coincideix en si l'actual situació política és un bon moment o no per emprendre una reforma seriosa de la Llei. Aquí ja hi entra l'aritmètica parlamentària, i sovint s'avaluen no tant les possibilitats d'arribar a acords sobre les qüestions bàsiques, sinó, de nou, si cada formació podria mantenir llurs prioritats polítiques: "Jo crec que és el moment, per l'equilibri de forces dintre del Parlament de Catalunya. L'equilibri de forces afavoreix molt poder portar qualsevol iniciativa, i té possibilitats de tirar endavant tot i estar en minoria. Tot depèn de com la venguin" (Montse); "No sé si aquesta Llei s'hauria pogut aprovar per consens i et diré més, no sé si una llei de serveis socials avui es pot aprovar per consens. Lamento no ser massa optimista. No veig el context propici; perquè els que estan a l'oposició diuen: sí però més diners, i els que estan al govern diem: no en tinc" (Borja).

De forma relacionada i com a conseqüència de la Llei, es planteja el tema de la reglamentació. Malgrat que la funció del Decret legislatiu és unificar les tres lleis, això no és suficient i caldria aprofundir més en els aspectes que poden facilitar-ne l'aplicació. La justificació és la següent: "El que té de positiu el decret legislatiu 17/94 és tenir la recopilació de tot el que estava legislat, però la redacció en si mateixa és molt impenetrable, és difícil de llegir, difícil d'interpretar i inconcreta en molts aspectes. I com que tampoc ni hi ha una doctrina oficial d'aplicació de la Llei és, penso, insuficient" (Enric). Cada nova llei comporta reformular, més o menys, el marc legal no sols per adequar-lo a la nova filosofia, sinó simplement per desenvolupar tot allò que la llei general només apunta i deixa per a un posterior desplegament. La

principal, gairebé l'única, normativa important que s'ha promulgat a partir del Decret legislatiu 17/1994 és el Decret 284/1996, de 23 de juliol⁷¹, de regulació del sistema català de serveis socials. L'actual marc legal que tenim ha d'acabar de completar-se, i això vol dir tot el que hi ha previst en el PAS: *"Falta el reglament sectorial que reforci i revisi tota la normativa d'infància. El mateix diria en l'atenció a la gent gran sobre el reglament de l'atenció domiciliària, el tema de les residències que continua essent bastant una incògnita, o els serveis sociosanitaris. Però el tema del reglament marc de l'atenció primària ha de presidir, perquè va vinculat a tots ells, ha de dir fins on arriben les atribucions de la primària i quin és el moment de passar cap a dalt. (...) aquí els 'plaços' els ha posat el PAS a si mateix. Però no s'han acomplert"* (Enric).

Com a conclusió s'aporten unes cites que resumeixen molts dels aspectes que s'han tractat respecte al Decret legislatiu 17/1994, des de les competències i la garantia de drets fins al finançament i la reglamentació. Malgrat que el títol diu que és una norma per a la descentralització, el que de fet produeix és més dependència de l'Administració de la Generalitat: *"La Llei es diu de descentralització, no?, però és una llei molt centralista. El finançament, que és un tema clau i que hauria hagut d'abordar, no l'aborda, torna a quedar en criteris molt generals; penso que els seus punts són molt pobres, i d'alguna manera acaba de centralitzar i de mantenir el poder en detriment de lo local. Aquí sobra la reforma aquesta de Comas que ho acaba de desgavellar, entra en un reglamentarisme de cada vegada anar més al detall de les coses en comptes de fer un sistema"* (Manel); *"Fa falta en conseqüència un impuls de tipus legislatiu, per aconseguir que es creï la xarxa real que atengui tota la població en condicions d'igualtat, i allò que 'cada palo aguante su vela'. Donem-li competències a un o a un altre, però que tingui clar cadascú de què és responsable, i en conseqüència, que el ciutadà tingui la seguretat que allò que demana li toca respondre a una sola interlocució. No cal picar a tres portes sinó que ha de saber a quina ha de picar. I saber per endavant si li podem donar o no. No a veure si m'ho donen, sinó a veure si tinc dret o no a rebre-ho"* (Enric).

⁷¹ DOGC núm. 2237, de 31 de juliol de 1996.

IV.4.4. Les llums i ombres dels serveis

Tot el que s'ha dit d'aquesta etapa de dissensió no oferiria una visió prou completa si, paral·lelament, no es fes menció d'altres aspectes que, segons també la percepció dels informadors, han estat positius per al desenvolupament del sistema. De fet, els mateixos punts que s'han analitzat fins ara tenen també una possible lectura positiva (o possibilista) i el mateix succeeix amb algunes realitzacions que s'han destacat en el treball de camp. En aquest punt s'analitza la planificació general elaborada en aquesta etapa, l'experiència de suport tècnic als municipis i, finalment, el que potser és el programa amb més repercussió dels portats a terme, la Renda mínima d'inserció⁷².

Val la pena començar en aquest cas per veure algunes valoracions generals, a més de les que sortiran al llarg d'aquest epígraf, dels resultats de conjunt aconseguits en els últims anys. Hi ha, com en tot, lectures positives i negatives. La més positiva és que hi ha hagut un clar desenvolupament, una certa tendència, no a la universalitat a la qual no s'ha arribat ni de bon tros, però sí a l'extensió a tot el territori; és a dir: *"En aquests moments, almenys l'accés als serveis socials existeix a tot el territori i no com en l'any 80 que estava focalitzat a les grans ciutats i prou i en aquest sentit la territorialització és significativa, però sense arribar a una autèntica universalitat on realment hi hagi serveis per a tothom"* (Pasqual). D'altres assenyalen temes de contingut que coneixen directament o que han tingut repercussió en la política social i recorden el paper precursor que per causa d'ells ha tingut el sistema de serveis socials de Catalunya: *"Catalunya ha estat pionera en alguns temes: en les adopcions internacionals vam ser els primers a començar i a destapar-ho; després altres han pogut o no passar més endavant"* (Consol); *"Avui nosaltres tenim també protocols o dissenys de com han de funcionar els centres, de discapacitats, de gent gran... no sols en la part pràctica sinó també filosòfica i psicològica. Tenim una base molt*

⁷² La mostra de realitzacions escollida no pretén ser representativa de res, sinó que és el resultat dels temes que van sortir els mateixos protagonistes de les entrevistes i que no han estat o estaran tractats en altres apartats; per tant, es pot considerar que aquesta petita mostra és significativa del que està més present en la consciència dels informants a l'hora de fer repàs dels vint anys de serveis socials.

important de models a seguir i a difondre" (Núria); *"Jo crec que ha estat (la renda mínima) un bon instrument de política social sobretot en el sentit de redistribució de la riquesa, perquè, en definitiva, és aquesta línia filosòfal que el ciutadà tingui un mínim d'ingressos garantits"* (Carlota).

Però, junt amb la valoració positiva, en alguns testimonis apareix la constatació d'un cert estancament en els darrers anys que porta a pensar que ens cal una reflexió profunda i un replantejament del moment en què estem i del perquè de l'alentiment: *"S'han fet moltes coses que no existien, podem parlar d'una atenció primària, de serveis especialitzats... hem evolucionat molt però crec que es va evolucionar més els primers anys que ara. L'evolució ha quedat estancada. Perquè? Per diverses raons: una, perquè no s'ha acabat d'entendre mai què són els serveis socials i com pot ser d'important la normalització d'aquests"* (Dolors); *"El que estem vivint ara s'ha de replantejar. No vull dir ni renego de res del que s'ha fet, penso que s'han fet moltes coses i molt ben fetes i estem molt millor que no estàvem abans, però en aquest moment necessitem un replantejament si no volem perpetuar les coses: s'ha de reivindicar els drets de la gent, dels serveis a domicili, estem a les beceroles; les residències de vells, no n'hi ha suficients"* (Miracle). La sensació d'estancament es dedueix de moltes de les afirmacions dels informadors, amb la particularitat que totes estan fetes des de l'estimació per un sector amb el qual es senten compromesos i que voldrien veure més desenvolupat. No és desànim el que manifesten, és més aviat tristesa davant la constatació del que podria ser i encara no és o enyorança dels temps (potser mítics) en què el model de serveis socials de Catalunya significava la línia capdavantera arreu de l'Estat.

Sovint hi ha canvis que són producte del mateix procés natural d'existència, però en el cas d'un sistema de benestar sembla imprescindible que aquesta evolució sigui planificada i controlada per garantir, fins on sigui possible, una certa equitat. Això ho haurien d'assegurar els documents programàtics o de planificació. Des del 1988 fins al 1999, s'han aplicat tres plans d'actuació social: l'execució del I PAS (1988-1991), l'elaboració, aprovació i execució íntegra del II PAS (1992-1996⁷³) i el III Pla d'actuació social, que va entrar en vigor el 1997 i que té una vigència fins al 2001. A

⁷³ Estava previst que fos fins a 1995, però es va prorrogar un any més (Acord del Govern de la Generalitat de 20 de febrer).

més, després de més de vint anys, s'ha actualitzat el Mapa de serveis socials en el 1996, i s'han elaborat d'altres plans integrals o interdepartamentals per a situacions o col·lectius concrets, com per exemple⁷⁴: Pla integral de suport a les famílies, Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social, etc.

Tot aquest esforç planificador sembla que hauria de ser un actiu important per a la mateixa consolidació del sistema de serveis socials. Però, en analitzar quina percepció tenen les persones consultades sobre el tema de la planificació en aquesta etapa, s'ha constatat que, en general, és força pejorativa. Si els PAS haurien de servir per equilibrar el territori, *"La veritat és que les últimes coses que he mirat, no sols no s'ha equilibrat sinó que s'ha desequilibrat els últims anys o sigui el que s'està fent és més desequilibri. (...) per tant, penso que s'ha anat degradant 'paulatinament', en aquest moment penso que (la planificació) és antiquada, no participativa, i ni tan sols quantificada del que es fa... i ara ja no es comprometen a res. És una carta als reis"* (Manel). Els plans d'actuació social que van seguir al primer són com una continuïtat d'aquell, repeteixen les mateixes propostes no realitzades en l'anterior i pateixen d'una manca d'imaginació per plantejar coses noves: *"El segon i tercer PAS m'han semblat com quan fas un pressupost més el 3%, pues igual. El segon PAS va ser 'más de lo mismo' afegint alguna cosa nova; i el tercer encara pitjor"* (Pasqual); *"Els PAS, quasi bé si poguéssim els prorrogaríem, ja seria molt greu i no ens atrevim, però gairebé el prorroguem. Tampoc és que inventem res de nou. Jo vull veure una línia ascendent i no la veig. Veig una línia de continuïtat. Hem assolit uns mínims i aquí ens quedem, anem remodelant, però tenim la mateixa plastilina. No hi veig res nou (la qual cosa m'agradaria) i la qualitat brilla per la seva mancança"* (Carlota).

Una de les actuacions que és valorada més positivament és una experiència de suport tècnic a l'atenció primària que va impulsar l'ICASS a l'inici d'aquesta etapa: *"Això va ser una experiència molt interessant. (...) vam crear un equip que era de dues persones, després vam ser tres a Barcelona, una a Lleida, una a Girona i una a Tarragona. La nostra missió era donar uns suports tècnics a l'atenció primària. Els professionals es trobaven amb molta necessitat d'algú que vingués de fora a ajudar-*

⁷⁴ D'algun d'ells es pot trobar la referència en la relació de normativa que encapçala l'etapa.

los a fer una supervisió, o més aviat una orientació en la planificació, en la documentació” (Alicia); “Es considerava un pla necessari en un moment de consolidació de tota la xarxa de primària perquè, de fet, primària és molt jove encara, quant a consells comarcals, i es considerava una mica una etapa de consolidació i suport als equips de primària” (Carlota).

Però, a més que aquesta experiència va durar relativament poc i no va tenir cap recanvi per dissort dels qui la van poder experimentar, l'altra recriminació que es va fer era el centralisme; és a dir, que, com a tal suport tècnic, només va funcionar a les comarques de Barcelona: *“Tothom diu: ‘s’ha fet assessorament tècnic’, però només a Barcelona; tot el que són comarques (com diuen), el que no és la capital, allí l’equip de suport tècnic estava molt més enfocat al que era la PIRMI. Jo recordo, per exemple, que quan volies establir un programa, jo sí que anava al responsable de vellesa de l’ICASS i deia: a mi m’agrada fer aquest programa, com el veus?, però tampoc era que l’ICASS es desplaçés a comarques” (Mònica).*

Malgrat la utilitat evident que podia tenir un servei d’aquestes característiques, el cert és que, poc més de dos anys després, desapareix com a tal i passa a realitzar exclusivament una altra funció d’assessorament: *“A poc a poc, d’una manera soterrada (mai l’ICASS diu que s’ha acabat perquè, entre d’altres, era una de les seves atribucions per llei) ...però ho va deixar esmoreir i, en un moment concret, crea un altre programa, aquest sí, pilot, que serà la renda mínima d’inserció i tota la gent que més o menys treballava en el programa de suport tècnic es inscriu en el programa de la renda mínima d’inserció” (Carlota).* Com passa sovint, les obres que algú inicia i no consolida són desmuntades pels successors; també es pot entendre que fou una forma d’estalviar-se els recursos humans que hauria requerit posar en marxa un programa com el de la renda mínima: *“El que passa, és clar, és que van haver-hi diferents canvis de direcció de l’ICASS i no veien tan clar que es fes això. (...) Va derivar, van anar a la primària però es van dedicar preferentment a treballar la PIRMI, a explicar com havia de funcionar tot el que era PIRMI” (Alicia).*

Des dels municipis, com ja es veia en l’etapa anterior, i des dels consells comarcals, aquesta era una demanda que sorgia amb relativa força, i la sensació, en molts casos, és que mai no s’ha arribat a satisfer correctament, bé per la Generalitat, bé

per alguna altra administració superior: *“No hi hagut cap mena de suport tècnic, que en els anys que fa que sóc aquí de coordinador, la primera vegada que va vindre algú va ser ara fa poc; en quatre anys, ningú no s’havia preocupat si fèiem, si no fèiem, si complíem”* (Jaume); *“Si no ho feia la Generalitat ho havia de fer la Diputació, el que no podia ser és que es quedés per fer. A Barcelona van fer aquesta opció, van veure que la Generalitat no ho feia i van dir: doncs ho fem nosaltres; el que no podem fer és deixar tirada la gent fent serveis socials, amb un “panda” i anant de poble en poble, que al final estan fent el que marca el regidor o l’alcalde del poble, i a vegades això no és el que s’ha de fer”* (Blanca).

Ara, passats més de deu anys d’aquella prova, alguns responsables polítics de l’Administració autònoma reconeixen que és un tema que han tingut oblidat: *“El tema del suport tècnic jo crec que es va deixar molt... i ara per exemple és una de les coses que jo poso en les reflexions sobre el reglament; i qui diu això diu una aplicació informàtica com cal (el TS-92⁷⁵ està absolet, és del segle passat)”* (Borja). Altres responsables, tot i admetre que s’hauria de reprendre el suport tècnic, insisteixen que no és de la seva competència perquè un dels serveis del nivell d’atenció és “el servei de suport tècnic a l’atenció social primària” que està a càrrec de les administracions locals, però que gairebé no s’ha implementat: *“Ho estem muntant a l’atenció primària; ni que sigui una competència dels municipis hi hem de donar suport. Però la llei diu que ho han de fer els municipis o ho poden delegar als consells comarcals, però per llei nosaltres no hi podem entrar, perquè s’entén que és atenció primària. Ara estem posant en marxa un servei de suport, perquè hem detectat això que estan molt sols, sobretot en les comarques on només n’hi ha un o dos”* (Núria).

No es pot acabar l’itinerari dels serveis i recursos que s’han potenciat en aquesta etapa sense fer una menció del que, potser, és un dels més paradigmàtics de què disposen els serveis socials: la renda mínima. En el 1990 es promulga el primer decret⁷⁶ que crea el Programa interdepartamental de la renda mínima d’inserció (PIRMI), de la qual periòdicament es van modificant, també per decret, alguns

⁷⁵ Nom que va rebre el programa informàtic que la Generalitat va facilitar a l’atenció primària en el 1992.

⁷⁶ Decret 144/1990, de 28 de maig, regulador del Programa interdepartamental de la renda mínima d’inserció (PIRMI) (derogat per Decret 228/1995).

requisits així com actualitzant les quanties. No és fins al 1997 quan es supera la provisionalitat inicial i es promulga una llei de la renda mínima⁷⁷ que, per primera vegada, podem considerar que reconeix el dret a la renda per a aquells que compleixin els requisits.

Les rendes mínimes, tot i que amb diferents noms, es creen de forma paral·lela a diferents comunitats autònomes, per fer front a la dimensió que pren el fenomen de la pobresa i l'exclusió social, i després que l'Administració de l'Estat refusés establir-la amb caràcter general per a tot el territori espanyol. Això suposa que es generen una sèrie de problemes: *"El primer és que l'Estat no s'ha volgut comprometre amb això, i és greu. És clar, perquè aleshores hi ha disset PIRMI, per entendre'ns, diferents, amb preus diferents, sistemes diferents... A les comunitats autònomes això vol dir que els està drenant recursos, recursos que si ho hagués fet l'Estat serien estatals, però com que no ho ha fet l'Estat, les comunitats autònomes han de treure els calés d'elles mateixes"* (Manel). Per això, un dels requisits és el de l'assentament territorial —com passa amb la majoria de les prestacions i ajudes socials— i d'alguna manera se segueix la tònica general de proximitat que ha tingut l'assistència social en tots els temps: *"moltes vegades són persones amb un índex de mobilitat molt alt, perquè no són ciutadans assentats: que una persona en un moment està a Madrid, on té uns requisits d'accés i un seguiment i unes mesures, i al cap d'un moment en té unes altres, amb uns requisits diferents, amb una quantitat diferent (...) Un any és un mínim d'assentament en un territori. Pensa que si no hi hagués aquests requisits, donat que els mecanismes de coordinació entre les administracions autònome, són escassíssims, hi hauria una disbauxa!"* (Carlota).

La filosofia de la renda mínima es basa a estimular que la persona doni passos que, suposadament, la portaran a sortir de la situació en què es troba. Per això, a més de la prestació econòmica que és el que majoritàriament coneix el públic, hi ha un programa individualitzat que han de seguir els beneficiaris i que funciona a títol de contraprestació. Aquest plantejament que, de sempre, s'ha tingut per progressista, ara es comença a matisar, si més no, com a regla universal: *"Les PIRMI són molt discutides, fins i tot a la Unió Europea en aquest moment s'està qüestionant. La*

⁷⁷ Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.

filosofia contractual, el que 'jo l'ajudo però vostè s'ha d'ajudar a vostè mateix a sortir de la situació', s'està començant a veure que hi ha situacions que són molt difícils, hi ha casos crònics. Ja pots fer el que vulguis que aquella persona no se'n sortirà" (Manel). En el seu moment es va fer servir la frase famosa d'ensenyar a pescar i no donar peixos que sintonitza amb la tradició del treball social; per això, la idea i la filosofia de la renda mínima van ser ben admeses pels professionals, però atenent l'experiència de la renda mínima catalana *"és potser on entenc que ens hem quedat amb el que ja teníem i no hem intentat anar una mica més enllà. La renda mínima té fallides, és a dir, funciona igual ara que fa deu anys. L'únic que hem polit són els instruments de gestió i de col·laboració amb les iniciatives socials que gestionen part de la renda mínima, però el rerafons de la renda mínima, que és en definitiva com rep el ciutadà la prestació, amb quines garanties, amb quins jocs de contraprestació, aquí no hem fet res per a millorar-ho, no hi ha en l'horitzó immediat cap reflexió seriosa de canviar-ho i no obstant això hi ha coses força millorables"* (Carlota).

Paral·lelament, i més si es concep com un dret, es qüestiona la contraprestació pel que suposa de constricció a unes condicions que no són tingudes per equitatives i que, en el fons, suposen un clar xantatge per obtenir una prestació econòmica del tot insuficient: *"Jo diria que hi ha drets bàsics que no sé si es poden fer per contraprestació. Les contraprestacions han de ser racionals, el que no podem fer en la renda mínima d'inserció és demanar que la gent amb 47.000 ptes, es prepari, educi els fills, es formi i que no treballi, perquè si treballa li treuen, no és possible. Una contraprestació ha de ser una contraprestació amb una cosa que li permeti viure, el que no pot ser és fictici i el que estem fent fins ara ho és, i a vegades és negar la realitat de les coses"* (Miracle).

D'altres problemes tenen a veure amb el procediment de proposta, concessió i control que vincula diferents nivells administratius, i la consegüent burocràcia i descoordinació que, a vegades, comporta. En aquest cas el debat s'estableix segons el lloc on se situï l'informant; des de la primària es subratlla que s'utilitza el personal de la base per fer la feina més ingrata sense deixar que participi en les decisions: *"és una relació directa que té la Generalitat amb l'usuari i llavors els serveis de bàsica ja ni se n'assabenten. Amb el tema del PIRMI, bueno, treuen i posen PIRMI quan ells ho consideren convenient, i nosaltres fem tota la feina burocràtica del PIRMI, i quan*

una persona té un treball temporal i l'assistent social diu: home, però aquest senyor no té cap garantia que aquesta feina li pugui continuar... és igual, retirada de PIRMI; als assistents socials els dona molta feina perquè han de portar molt control, en canvi qui decideix si aquesta persona ha de tenir o no ha de tenir aquesta subvenció sempre és una comissió que ni coneix el cas, ni en té cap tipus de referència, ni fa cap consulta directa als serveis socials d'atenció primària que el porten" (Blanca). En canvi, d'altres creuen que l'Administració autònoma és més flexible en els requisits per intentar afavorir sempre l'usuari: "El Departament de Benestar Social tampoc no és rígid i em sembla bé que no ho sigui (...) si ho fos es quedaria amb un 10% de la població que té, perquè hi ha una complementació de diners sempre, jo no et dic abundants, però moltes vegades és senzillament la xarxa social i familiar que funciona. (...) crec que la lletra petita és facilitar, no és demanar un any de padró (la qual cosa sí que seria aplicar una certa rigidesa), és demostrar un any de residència amb qualsevol mecanisme, qualsevol paper que tu puguis portar; intentar demostrar un mínim d'assentament al territori, per evitar aquestes migracions" (Carlota).

Però el tema de fons, tot sovint, gira entorn de la prestació econòmica, la suficiència o no d'aquesta, els criteris que porten a fixar-ne una quantitat i no una altra, etc. Aquests debats revelen l'equilibri que hi ha d'haver en el fons quan es cerca l'equitat, d'una banda, i el fet d'evitar la desresponsabilització individual, de l'altra, tot i que amb ella es pugui estar ratllant el límit de la indigència: "és indecent! Amb 40.000 ptes., qui pot viure? Si ells mateixos reconeixen que un salari mínim són 70.000!, com poden donar..." (Manel); "La renda mínima normalment funciona amb aquest paràmetre, els paràmetres que es consideren de subsistència, que és un tant per cent del salari mínim interprofessional (...) La Generalitat té molt present el perill de l'acomodament. De persones que, si fos un ingrés alt, s'acomodarien a aquest ingrés. D'aquesta manera, si la quantitat fos llaminera aconseguiríem l'efecte pervers de la integració que és l'acomodació com a ciutadà passiu" (Carlota). Però els efectes perversos els crea, ineludiblement, la mateixa dinàmica de la renda mínima: "de fet si tu acceptes el joc que proposa la renda mínima, pots quedar-te per sempre, és anar complint tot el que et van dient que has de fer, no té cap més secret: porti els nens a l'escola, els porto; vagi a fer aquest curs de soldadura, ho faig; vagi a classes per treure's el graduat, no cal que se'l tregui, no es tracta que l'aprovin sinó que escolti, hi vaig. Si tu t'acobles als mecanismes que et proposa la renda mínima, t'hi

pots instal·lar fins als 65 anys. Doncs, de fet, ha passat, ha estat una via de subsistència fins a arribar als 65. I dubto que financeraament ens ho puguem permetre, donar una quantitat molt alta i permetre l'acomodament de certs sectors de població" (Carlota).

Aquí hi ha també aquella discussió en la qual algú opina que la distribució de les prestacions econòmiques no són estrictament serveis socials, sinó que seria de la branca de distribució de la renda perquè es pot fer, com les pensions, d'una manera automàtica; però en aquest cas incideix directament en el camp dels serveis socials precisament perquè no té la mateixa consideració social de dret universal que les pensions: *"És molt diferent els serveis socials si estan tractant amb gent que s'està morint de gana o la gent té un mínim cobert com passa en els països nòrdics i que aleshores es poden dedicar a això, a veure quin tipus de serveis fan, no!" (Manel).* També es recrimina que la renda mínima descuidi els aspectes socials en benefici dels laborals, la qual cosa s'explica per la doble dependència departamental, donat que el que té més pes específic dins la gestió de la renda mínima és el Departament de Treball: *"es primen més els aspectes laborals que no els socials. Jo entenc que si no vetllem els socials, difícilment els laborals tindran una continuïtat o un èxit. De fet els diners que es destinen a la inserció laboral són molts, i els diners destinats o els recursos destinats a la inserció social són pràcticament inexistent, perquè la mateixa Llei diu que correspon a l'Administració local" (Carlota).*

Així mateix, els municipis haurien de fer-se càrrec de les prestacions d'urgència, però això s'ha d'entendre en relació amb el suport que aquests van rebre quan es va crear el programa i es van haver de fer càrrec de tota la tramitació: *"L'Administració local entenc que no els fiqui, no té diners per destinar-hi. És a dir, l'únic que va fer el Departament de Benestar Social en els seus inicis va ser dotar l'atenció primària, augmentar la ràtio de diplomats en treball social, d'acord! Atenció primària gestiona els expedients i fa el seguiment de les famílies. És una inserció social? Hi ha altres mecanismes més especialitzats d'inserció social i aquests s'entén que no estan desenvolupats" (Carlota).*

Sigui com sigui, i malgrat que la valoració no deixa de ser positiva, s'assenyalen els perills de perversió que també comporta la PIRMI. En el fons hi ha una certa intuïció

que no és la solució definitiva, i cada dia s'alcen més veus que reclamen un mínim vital garantit per a tothom i sense més condició que la de ser un ciutadà: *"Home, jo crec que ha contribuït a ajudar molta gent, moltes famílies pobres; ...són drets molt fluixets, però aquí, a partir que es va fer la Llei, d'alguna manera s'està reconeixent un dret. Ara, té efectes perversos, de dependència... No sé si s'ha avaluat prou. En l'àmbit europeu, el Comitè de Savis ja deia: "S'hauria de fer una renda mínima per a tots els ciutadans europeus que cobris el mínim". Com un salari social. Que tothom tingués dret a aquell mínim per viure. Ara, què passa? Hi ha gent que diu que aquí no treballaria ningú... o sí! Hi hauria moltes teories"* (Manel).

IV.4.5. La història inacabable dels municipis

Per finalitzar el recorregut per aquesta etapa, reprenem l'evolució dels municipis o, en sentit més ampli, de l'Administració local. La història s'havia interromput en un moment que significava l'efervescència de la creació del poder local, de l'aparició dels sistemes locals, de fet cada ajuntament va anar generant el seu propi sistema de serveis socials. Però també començava a fer-se evident una contraposició de models entre els municipis més grans i la Generalitat, encara que, dintre de tot, les relacions eren cordials i no hi havia grans picabaralles entre ambdues administracions. En l'etapa que ara toca analitzar, el panorama sembla que canvia radicalment i la relació s'enterboleix: *"és una etapa molt llarga del 88 fins al 99, en la qual s'ha buscat molt la via de l'enfrontament, i tot el que es tenia primer es va haver de preservar, perquè aquest personatge va entrar una mica qüestionant fins i tot els mateixos convenis existents"* (Quim); *"pel camí s'han perdut moltes energies i molta creativitat"* (Àngel).

L'enfrontament del qual parla la cita anterior té un marcat caràcter polític; no tots els ajuntaments es van veure igual de perjudicats, sinó que, segons sembla, depenia molt del color polític, de la dialèctica amic-enemic: *"I aquí hi ha un trencament total, hi ha un canvi polític, un canvi d'estratègies, de visió; d'uns serveis socials en què el tècnic tenia un paper important es passa a una visió molt més política. Aquí els*

serveis socials eren una eina política i, llavors, els ajuntaments són d'un altre color... i per tant se'ls tracta... i les relacions amb Madrid igual... Madrid, una mica, és 'l'enemic' de tota la vida, no?" (Manel); "Hem sigut un dels ajuntaments més marcats amb distància. Hem tingut un conveni dels més baixos de Catalunya en relació amb altres ciutats, i han sigut molt durs amb nosaltres, sobretot molt distants" (Blanca). Per als ajuntaments governats per altres forces polítiques les coses van començar a anar molt pitjor: "Hi va haver un divorci total entre els ajuntaments, socialistes és clar, i la Generalitat; aquesta deia que no tenia fons, s'havia gastat més del que podia. I llavors van tallar l'aixeta dels fons per als ajuntaments: un altre retrocés" (Mary).

El divorci institucional és esmentat des de molts punts de vista a més de l'econòmic. Es retreu a la Generalitat comportar-se de manera abúlica i conformista, abandonar la funció d'acompanyar i liderar les altres entitats que col·laboraven en el sector i, especialment, desaprofitar l'experiència que provenia de les administracions locals més consolidades: *"Hem trobat a faltar trobades, reunions, treball en comú, cursos de formació, línies directives, acords, consens; sempre he tingut la sensació que la Generalitat feia la seva i que nosaltres volíem anar una mica més enllà del que ens marcava la Generalitat" (Blanca); "I aquesta també és una reflexió llastimosa, ja que no han sabut incorporar a la Generalitat l'experiència municipal que també és Generalitat, vulguem o no, en aquest sentit ampli" (Carlota).*

El tema del paper que ha jugat la Generalitat en la potenciació dels consells comarcals també mereixeria una menció a part, tot i que ja ha sortit en altres apartats. Les comarques, creades en el 1987⁷⁸, de fet comencen a funcionar com a nivell administratiu amb plena autonomia a l'inici d'aquesta etapa i en el 1989 comencen a assumir les primeres competències delegades en serveis socials. Sembla haver-hi clars indicis que, en la configuració dels equips comarcals i la integració en ells dels serveis socials que ja existien en molts municipis, l'actitud de la Generalitat s'inclinà per beneficiar els consells comarcals a costa de desmantellar els serveis dels municipis; això es constata més en llocs intermedis, ni molt grans - *"l'Ajuntament de Barcelona poc l'afecta un consell comarcal, té competències, suficient capacitat, volum, recursos econòmics" (Carlota)-*, ni molt petits perquè és

⁷⁸ Recordi's que, com s'ha dit en el capítol I, van ser creades per la Llei 6/87, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya.

l'única manera de poder tenir aquests serveis; però "hi ha petites ciutats que, mira quina casualitat (que tampoc ho és tant, perquè la llei dels consells comarcals ja es fan amb tota aquesta idea), queden a la ratlla, no tenen capacitat pròpia per a tenir serveis socials (Carlota).

Això va provocar nombrosos enfrontaments entre municipis que tenien els seus propis serveis socials i als quals van restringir els fons perquè els passessin als consells comarcals: "amb un consell comarcal totalment desestructurat, mancat de competències, ningú sabia el que s'havia de fer, no hi havia pressupost. Per a aquests (els petits municipis), sí que tenia molt sentit perquè podria agrupar, tenir un bon pressupost, o una plantilla de professionals que cada municipi no es podia permetre, però per a un ajuntament amb trajectòria, la veritat és que entràvem en conflictes molt sovint. Qui predominava aquí? (...) va ser una recomanació de l'ICASS que els professionals d'ajuntaments que no tinguessin 20.000 habitants passessin tots a formar part del consell comarcal per intentar portar una política uniforme a tot Catalunya. Cosa que, no tothom va seguir les mateixes directrius; hi ha una sèrie d'ajuntaments que es va mantenir... i no ajuntaments grans, sinó que per cultura..." (Mònica).

En definitiva es pot afirmar que l'àmbit de l'Administració local participa de la dissensió que defineix aquesta etapa, en que les interaccions estan carregades de connotacions polítiques que, a l'últim són acceptades com a regles del joc. Es podria dir que és la culminació de la politització dels serveis socials. En aquest escenari, l'oposició que presenten els municipis d'esquerres té sentits ambivalents: d'una banda, d'exclusió, però, de l'altra, es utilitzada interessadament des del poder: "El món municipal ha estat molt prudent i molt poques vegades ha plantat cara a coses que no li agradaven, una mica s'ha deixat a un criteri polític d'una majoria i d'una minoria. Jo diria que sí que hi ha un pes... i això s'ha demostrat moltes vegades, perquè el mateix govern de la Generalitat ho ha utilitzat. (...) Ens fan més cas quan els recolzem, i surt més a la palestra, que quan ens oposem" (Quim).

La visió de com ha estat l'experiència interna dels serveis socials en els ajuntaments de boca dels protagonistes que han viscut aquesta etapa remet, en un primer moment, al creixement espectacular i a una eufòria que els porta a una invasió de

tots els terrenys a l'abast. És un moment en que hi ha una confusió bastant important i, sobretot, hi ha la idea que des del sistema de serveis socials podem intervenir en pràcticament tots els àmbits i, per tant, hi ha una certa prepotència que algú qualifica com "el 'principio del fin' d'un determinat model de serveis socials. Un exemple clar d'això és que des dels serveis socials ens vam proposar coordinar la resta dels sistemes des del territori. Això va aportar algunes experiències reeixides, però la majoria que jo conec de la ciutat de Barcelona van acabar bastant malament. Sobretot perquè els altres sistemes es revelaven contra aquesta jerarquia, que jo l'entenc lícita, però mal plantejada i mal dibuixada des del principi, és a dir, quina relació han de tenir uns serveis socials amb la resta de sistemes? Hi havia una por als serveis socials; el que deien molts polítics en aquells moments era que els serveis socials eren invasors" (Marta). La representació era que els serveis socials eren els que acabàvem d'arribar i ho volíem organitzar tot: "la drogodependència, la infància... i que l'únic camp segurament que no es disputava ningú era el de la gent gran, però imagina't amb els altres; amb joventut molts embolics, perquè nosaltres teòricament planificàvem infància en general i després la infància més eixerida anava amb els de joventut. Tots plegats suposo que vam pagar la 'novatada' i això va portar un desgast molt fort dels professionals i de polítics" (Alicia).

L'oposició de la resta d'àrees al fet que siguin els serveis socials els que coordinin els serveis en el territori s'explica per diverses raons: "Primera, perquè ho fem malament, perquè tenim mal definit l'objecte i el subjecte. Segona, no disposem del reconeixement necessari, la política pública no està definida així, és més una voluntat que parteix dels mateixos treballadors que estan en el territori. I tercera, és un sistema que no està ben definit, no està dotat, no hi ha recursos, de manera que per tant els objectius són molt grans per a una realitat que comença a ser complexa i una incapacitat de resposta des del mateix sistema" (Marta). Sobre la base de tal diagnòstic, la presumible solució que calia aplicar comportava usar tàctiques de revalorització dels serveis socials: "Què és, doncs, el que ens faltava en aquells moments? Uns instruments de planificació i d'avaluació que fossin o permetessin demostrar la importància del treball realitzat, és a dir, com fer que els intangibles es tomessin tangibles i, per tant, permetessin ser reconeguts i incorporats a aquest saber i aquesta experiència que des de serveis socials s'estava realitzant" (Marta).

Més endavant s'experimentarà amb diverses fórmules per tal de superar la parcel·lació del ciutadà com a destinatari dels serveis i prestacions del benestar, i així, a l'Ajuntament de Barcelona, primer es va assajar amb la "compactació"⁷⁹: *"que està molt bé, perquè tots parlem de les necessitats d'integrar, de compactar, que els serveis socials no poden resoldre-ho tot, que el que cal és que les polítiques de serveis a la persona interaccionin entre si"* (Marta); després a pràcticament tots els grans ajuntaments es comencen a crear el que es coneix com a macroàrees de serveis personals⁸⁰. En aquest procés també es va acabar d'oblidar, com a pauta general i salvant les honorables excepcions, la pràctica de treball comunitari que es feia encara en alguns reductes i es va entrar en una dinàmica molt més marcada per la gestió i per buscar l'eficiència dels serveis: *"A partir dels anys 90 s'havia anul·lat el tema comunitari, la gent s'havia arreglat en el "casito" a la majoria de llocs. Passa llavors que els serveis socials cauen en un cert descrèdit"* (Marta). Llavors hi ha una consigna clara dels polítics, que diuen que la gent faci, primer, allò que li toca, segon, que ho faci bé, i tercer, que ho demostrï: *"A un polític no només l'interessa que facis el bé, que remoguis els obstacles que impedeixen a les persones viure d'una manera normalitzada, sinó que, a més, ho facis amb un concepte d'eficàcia i eficiència"* (Marta).

Avançant més cap al final de l'etapa, també es constata una certa aturada general dels serveis socials locals, que pot tenir diverses causes, que en gran part són producte d'un treball realitzat, que les coses es tenen més controlades, però que, en general, semblen respondre més aviat a una esgotament del model: *"A partir dels 90 ha estat una etapa en la qual, en lloc d'impulsar-se noves idees, noves propostes... producte potser també de la relació que hi ha hagut amb el Departament de Benestar Social, en lloc d'anar endavant, s'ha anat enrere; per exemple, tota una sèrie de serveis d'atenció a la infància que hi havia en els municipis, els ajuntaments els han anat tancant"* (Quim). Tot i que s'havia avançat molt durant molt temps, els mateixos tècnics de l'Administració municipal admeten que *"és cert que fa uns anys,*

⁷⁹ L'actuació "compactada" és un model d'actuació conjunta amb els altres àmbits del benestar. Veure INTRESS (1990).

⁸⁰ Supraestructures organitzatives que agrupen les diverses àrees municipals que presten serveis directes a les persones: sanitat, joventut, serveis socials, etc. Veure, entre d'altres, Diputació de Barcelona (1995) i (1996).

tots tenim una mica la sensació que estem encallats. No avancem en la línia que ens agradaria avançar, i jo diria que tampoc sabem massa per on avançar" (Blanca).

Hi ha altres valoracions crítiques, fetes des del mateix àmbit local, que poden ser molt generalitzables a d'altres dimensions del sistema. Una d'elles és la tendència que existeix a realitzar massa programes pilot: *"provar, fer coses noves, innovar projectes, que no han tingut d'entrada la voluntat de ser serveis universals per a tota la població. No es poden fer trenta coses diferents totes com a prova pilot i sense preveure en quants anys arribarem a cobrir tota la població"* (Pasqual). S'entén que aquesta forma d'activisme irracional, de no consolidar els serveis i proveir-los universalment influeix en la pròpia imatge i *"és la millor manera que quedi poc identificat el que tu fas, que la gent no ho conegui gaire o que no ho reconegui com un dret, perquè només dones servei als primers que t'arriben o als que tu consideres que més ho necessiten i no cobreixes les necessitats de tota la població"* (Pasqual).

Això dona lloc a un creixement descontrolat, sense planificació, i en cada població sobresurten unes accions estel·lars que es potencien poc racionalment i, sovint, per motius de respondre més a reivindicacions corporatives que no pas a un criteri de prioritització: *"En segons quins llocs destaca més un sector o altre i potser haurien d'estar més equilibrades i no tenir-ne una d'estrella, perquè dona fama, i les altres es van quedant relegades. El que falta és anivellar. Crec que es fan i es fan bones polítiques, el que passa és que se n'han de fer més i més equilibrades"* (Consol); *"sempre estem obrint o creant centres d'acord amb reivindicacions de les associacions de veïns, amb necessitats que veiem nosaltres com a tècnics, però no tenim una planificació i, per tant, no hi ha una prioritització, i amb quin ordre creiem nosaltres que hauríem d'anar creant aquests serveis. I això crec que fa molta falta"* (Blanca).

Paral·lelament, també sorgeix la manca d'avaluació, la qual cosa comporta que s'actui més amb interessos o desigs particularistes que amb una mentalitat de responsabilitat pública, que cercaria el major benefici per al major nombre de gent: *"No ens plantegem a l'hora de fer una programació, d'elaborar projectes, quins són els criteris d'avaluació, quins són els criteris que ens faran considerar allò com una cosa perdurable, com una cosa modificable o com una cosa extingible i, aleshores,*

la veritat és que les decisions de tancament de serveis acaben essent sempre "alcaldades", perquè no han tingut uns criteris d'avaluació clars i llavors funcionen més per intuïcions del directiu o del polític que mana" (Pasqual).

En conclusió, els serveis socials municipals en aquesta etapa que arriba fins al present semblen haver perdut bona part de l'impuls que manifestaven els primers anys, i s'han vist immersos en una atonia generalitzada que finalment els ha bloquejat, o almenys, n'ha frenat el desenvolupament. No són aliens a aquest estat de coses altres factors externs com l'impressionant augment de les demandes que han hagut de suportar, l'aparició de noves problemàtiques, com la immigració, que han esclatat sense haver-les previst adequadament, o també un vertiginós canvi del paradigma de l'operativitat incontrolada al de l'eficiència al qual, pel que sembla, es troben abocats tots els sectors, però que per als serveis de benestar significa un canvi bastant radical de cultura: *"Arriba un moment en què només amb una bona conceptualització no n'hi ha prou. El tema té a veure amb quins mètodes treballem, amb mètodes que puguin treballar, valorar, tot el que serien els processos, però aquests processos per poder ser valorables han de ser segregats, segmentats, han de ser identificables. Segona, hem de poder veure els impactes i hem de poder veure els costos. Tu has de poder triangular la informació, que d'altra manera tu no tens cap mena de crèdit; i la meva opinió, en això, és que arriba tard. Ja hem perdut el carro, l'ha perdut el sistema de serveis socials respecte a la resta de sistemes"* (Marta).

CAPÍTOL CINQUÈ

LA IDENTITAT DELS SERVEIS SOCIALS

Com es veuen els serveis socials? Aquesta pregunta té moltes respostes possibles; dependrà de quin sigui el subjecte que interpel·lem, a quina porció de l'objecte concret ens referim, els escenaris i les circumstàncies particulars, etc. No es pot pretendre tenir en compte totes les percepcions i sensibilitats subjectives que, en conjunt, formarien una imatge amb més relleu que la imatge a què aquí es pot aspirar. Però sí que es pot aconseguir una primera aproximació sobre l'imaginari col·lectiu que predomina a partir d'atendre les visions pròpies o vicàries dels informants i, a partir d'elles, deduir el substrat intersubjectiu que hi apareix.

En aquest capítol es tractarà d'aprofundir algunes variables específiques dels serveis socials que, al nostre entendre, tenen incidència en la imatge que d'aquests tenen els subjectes implicats. Els aspectes seleccionats són de naturalesa diferent, però evidentment són alguns dels més rellevants que genera l'actual morfologia del sector, perquè formen part de l'ideari en què se sustenta i en què es perpetua.

Dels cinc blocs que componen el capítol, el primer es refereix a la significació que s'associa als serveis socials, tant per part dels professionals com de la població en general i a la consideració que es té d'aquests; el segon versa sobre la definició del subjecte beneficiari, sobre els drets que l'emparen i sobre la conveniència d'exigir contribució per gaudir dels serveis socials; en un tercer bloc s'ha volgut comprovar si l'entramat assistencial que configuren els serveis socials respon com un sistema, i si aquest pot ser considerat autòcton i quins trets el caracteritzen. Els blocs quart i cinquè es dediquen a analitzar algunes de les línies fortes que els discursos oficials i els textos normatius emfatitzen com a puntals del model. En el quart s'aborden tres dels principis bàsics quant a funcionament operatiu del sistema i el cinquè bloc es dedica íntegrament a la vessant no pública de provisió i gestió dels serveis que ha esdevingut en els darrers anys de màxima actualitat.

V.1. L'imperi dels sentits

En l'abordatge de la identitat hi ha un primer exercici a fer que consisteix a mirar-se al mirall i veure-s'hi reflectit; la imatge que retorna la realitat no sempre ens agrada, però sovint cal reconèixer que és la que és, i encara més si complementem la pròpia percepció amb la que tenen de nosaltres els altres, especialment aquelles persones que més haurien de saber de nosaltres perquè hi estem en permanent relació. Aquest és l'àmbit més superficial de la identitat; no revela encara components de la pròpia naturalesa, però sí factors de representació que tenen a veure amb allò que, metafòricament, convenim aquí a denominar *l'imperi dels sentits*. Per tant, es tracta de veure i analitzar l'imaginari que creen els serveis socials, o que d'ells es projecta en el context de la societat, i les raons que poden justificar-ho.

Però el terme *sentit* també ens indica una certa direccionalitat que, en el cas de les persones entrevistades, es pot traduir per la significació que per ells té allò que s'està fent per mitjà de la prestació dels serveis socials. El *sentit*, des d'aquesta vessant, té un component que posa en evidència les diferents *sensibilitats* que conflueixen en el sector, com són entesos els serveis per propis i per estranys i quina funció social se'ls atorga. Aquests són els primers puntals necessaris per construir la identitat de qualsevol mena d'organització social, però més primordialment d'un sector d'activitat com aquest que incideix tan directament en el component moral de la societat, fins al punt que necessita redefinir-se permanentment per refermar la seva legitimitat.

Malgrat que en aquesta recerca no hem comptat amb la percepció dels ciutadans que fan ús dels serveis socials, ni tampoc amb la de la població en general, es té molt present que el sistema es deu a aquests i, per tant, ha de respondre a les seves expectatives més que a les dels professionals o polítics. Per això hem volgut recollir en el segon epígraf "*els sants innocents*", almenys la projecció de la imatge social que han sistematitzat els agents que més la poden copsar, encara que amb el benentès que ens arriba mediatitzada per la seva posició asimètrica.

V.1.1. Sentits i sensibilitats

La visió que deixen entreveure les persones entrevistades sobre els serveis socials no és realment gaire favorable. La cultura de la queixa és una constant estudiada específicament pel que fa a aquest sector i que persisteix amb els consegüents efectes immobilitzadors que provoca¹. Així i tot, no falten visions que, des de la perspectiva que dóna la història, destaquen més l'evolució que s'ha produït en només vint anys que les mancances que encara s'han de superar. Segurament que gairebé tothom estaria d'acord que el més positiu dels serveis socials: *"és que ara existeixen i abans no existien. Ara els pots trobar tots els defectes que vulguis, però hi són i abans no hi eren"* (Alicia). Però de seguida, al mateix temps que es reconeix l'avenç produït en les darreres dues dècades, es comencen a apuntar les mancances producte, moltes vegades, de la mateixa evolució social: *"es va atenent la punta d'aquest iceberg però n'hi ha d'altres que es queden a baix que no s'atenen i després en van sortint unes altres perquè el canvi de la societat fa que s'hagi de modificar el sistema d'atenció"* (Mary); això denota certa noció d'impossibilitat d'arribar a tot el conjunt de problemes així com a tota la població que té dret als serveis socials: *"De positiu seria que hi hagués serveis socials com a dret de les persones, encara que no estigui reconegut d'una manera tan clara, però de fet això està acceptat"* (Mary).

En molts moments, des dels informants més pròxims a la pràctica, es debat la necessitat de clarificació de l'objecte i el subjecte de la intervenció social; aquesta esdevé una vella disputa que afecta la identitat del sistema de la mateixa manera que l'orientació de la disciplina del treball social: *"M'adono que, des dels serveis socials, el que no tenim clarament delimitat és l'objecte del que és el treball, ni els subjectes; és a dir, és un moment en què existeix una certa confusió, a la meua manera d'entendre, entre aquests dos elements, allò que dóna significat a la intervenció: l'objecte i el subjecte"* (Marta).

¹ Veure Ubieto (1989) i (1994).

En d'altres moments apareix repetidament la imatge dels serveis socials com a "cul de sac" de tot allò que s'escapa de la normalitat i que atenen els altres sistemes del benestar social. El modisme popular indica clarament una doble sensació: la càrrega sobrevinguda que llastra quan no es disposa dels mitjans necessaris per suportar-la, i el caràcter pejoratiu, de rebuig d'allò de què tothom es desprèn per indesitjable i que els serveis socials han d'entomar com a última xarxa de protecció: *"És cert que una mica els serveis socials recollim totes les mancances que tenen els diferents temes. A veure, si un nano va a l'escola i a les cinc de la tarda l'escola s'ha acabat i aquest nano no té un lloc per anar, perquè la seva mare treballa i a casa seva no hi ha ningú que el pugui atendre, o perquè ha de fer els deures... això, avui dia, ens arriba a serveis socials. Per què l'escola no es preocupa una mica més del que hi ha darrere d'aquella família? No, tot això recau en els serveis socials. Si realment els serveis socials hem de ser o no el "cul de sac" d'educació, de sanitat... hem de tenir recursos. El que no pot ser és que continuem essent de tercera divisió i que ens vagin passant totes les coses que els altres no volen* (Blanca).

Locucions semblants a l'anterior ("ser de tercera divisió"), apareixen en moltes ocasions com a imatge del que són els serveis socials, però no és el model que els interventors voldrien sinó la funció que –tot i que els pesi– se'ls ha atorgat en l'entramat de la protecció social. Un disseny defectuós de l'àmbit del benestar provoca que els altres sistemes no prestin tota l'atenció en el seu camp, fins a les últimes conseqüències, i traspassin les situacions més incòmodes al reducte que funciona simbòlicament com el dels "casos perduts": *"Penso que els serveis socials sempre els situo al final d'unes carreres, d'uns sistemes que si funcionessin com cal tots els sistemes no caldria potser posar un altre sistema per suplir les carències dels altres sistemes; (...) i un sistema no pot suplir. Crec que un sistema ha de resoldre des del principi fins al final totes les situacions que té aquest"* (Empar). Tot plegat porta a la manca de límits (tot hi cap) i, en definitiva, a la manca d'identitat. Malgrat les experiències que s'han fet en determinats llocs (com l'anomenada *compactació*) en què es pretenia realitzar actuacions integrades entre les diferents àrees d'atenció a les persones, el resultat no ha suposat una presència més diàfana i substantiva dels serveis socials: *"Una cosa sí que es detecta i és que 'los servicios sociales no saben donde coño estan' i es pregunta què és el que fan els serveis socials en el*

conjunt dels serveis de benestar. El que es veu es que no hi ha una delimitació clara” (Marta).

A tot això cal afegir, com ja s’ha insinuat, que els serveis socials són un sector d’activitat que maneja pocs recursos econòmics dins de la política social (cal deixar de banda les pensions que es consideren elements del sistema de manteniment de la renda). El seu actiu principal són els professionals, però aquests es veuen limitats si no disposen d’una xarxa de serveis prou completa. S’indueix, per tant, que la feblesa econòmica és un altre factor que està directament relacionat amb el perfil dels subjectes usuaris i, a la vegada, aquests subjectes encomanen als serveis socials la seva feblesa; aquesta doble dinàmica contribueix, doncs, que sigui un sector poc prestigiat en el context dels serveis a les persones: *“Disposen de pocs recursos econòmics, entenc. I a més disposen de poc prestigi social, també entenc. No se’ls considera aquest valor fonamental dins les estructures de prestigi o d’alt funcionament social. No tenen aquesta consideració, justament els serveis socials crec que no tenen prestigi, perquè es considera que pertanyen a sectors més disminuïts de la població” (Carlota).*

Això mateix apareix en relació amb els recursos humans. L’escàs prestigi contamina els professionals que hi treballen (més endavant es veurà com afecta els polítics) i porta com a conseqüència que tampoc sigui una professió molt atractiva com a ocupació laboral, tret per a aquelles persones que tenen una certa sensibilitat social o no disposen d’ofertes alternatives: *“Un jurista, de què vol fer de jurista? de temes vinculats als serveis socials? No, es busquen altres coses; estem en un sector molt residual i et trobes gent molt vocacional també jurista; estem perquè hi estem, potser perquè no ens hem sabut ubicar en cap lloc més, no ho sé” (Borja).* No es pot oblidar tampoc el caràcter femení que la nostra societat atorga a la funció assistencial i d’ajuda, especialment si va dirigida a les persones menys solvents i “normalitzades”. Aquest aspecte, sobre el qual s’ha escrit extensament, afecta fins i tot l’àmbit polític: *“aquest sistema mai va ser acceptat políticament pels homes que manaven, perquè allò era un tema per a dones; fins i tot dones que tenien actituds més masculines deien: ‘mira aquesta amb els desgraciats’. I aquesta idea dels desgraciats jo diria que ens ha fet mal, perquè s’ha seguit perpetuant, i a més com que era una cosa de dones ha estat poc considerada” (Marta).*

Vista la connotació negativa associada als serveis socials podem esbrinar quelcom sobre la imatge d'utilitat social que representen per acabar de construir l'imaginari cultural. La pregunta de si cal disposar d'un sistema de serveis socials es va plantejar a alguns entrevistats quan la conversa portava a una mena de carreró sense sortida, en el qual semblava que la poca rellevància del sector feia qüestionar la seva mateixa existència; algunes respostes significatives en aquest sentit afirmen: *"Els serveis socials, jo entenc, que són un element imprescindible de cohesió social d'un país, no? Doncs en un estat social, democràtic i de dret entenc que és un pilar fonamental d'intentar lluitar contra les desigualtats i fer una societat justament integrada. Crec, sincerament, que si no existissin els serveis socials hi hauria una fragmentació social molt més gran"* (Carlota). D'alguna manera els serveis socials seria un sector que complementa el benestar de la gent, a més a més dels altres sectors tradicionals. Seria una definició per exclusió: *"és allò que complementa el benestar de la gent. La gent ja té la salut, la feina, té unes prestacions, unes pensions... i a més a més necessita una sèrie d'altres actuacions per aconseguir el seu benestar, un plus que no donen els altres sectors"* (Manel); *"serveis socials és com dir que atén necessitats bàsiques, de supervivència, en un sentit ampli; si vols, és el que ajuda a viure dignament, com a persona, i benestar és el que ajuda a viure millor"* (Núria).

Com es pot observar, la percepció de l'àmbit dels serveis socials no és gaire uniforme entre els polítics i tècnics consultats. Es donen raons que en justifiquen l'existència des de lògiques molt diferents: la *cohesió* de la societat, *complementar* el benestar i atendre les *necessitats bàsiques* són tres formes esglaonades en un ventall en què es troben moltes altres formulacions intermèdies. No hi ha, d'altra banda, definicions rotundes i concloents (com en salut, per exemple) que s'imposin com a referent cultural, més enllà de les ambigües i enfarfegades propostes de les lleis i normatives que també varien segons el context.

A més, a tall d'exemple, també s'ha d'apuntar certa confusió dels professionals entre la naturalesa dels serveis socials i la del treball social. Si bé és el treball social, com s'ha vist, el que ha nodrit, bàsicament, els registres conceptuals dels serveis socials, la confusió terminològica és també fruit de l'impuls que els professionals del treball

social van donar als serveis socials durant els anys vuitanta i que provocà una falsa simbiosi entre ambdós plans de la intervenció: *"jo mantinc una tesi: els serveis socials mamen i es nodreixen bàsicament de la filosofia del treball social, així com el document de la Generalitat del Tarradellas, si el llegim amb atenció, és un document que del que parla és de treball social, no de serveis socials, i que, per tant, aquesta filosofia impregna les formes de treballar que tenim en el territori"* (Marta). S'admet que, en un determinat moment, hi va haver una inflació en serveis socials i potser es va produir en detriment del treball social: *"però no perquè les idees no estiguessin clares, sinó perquè quan es divulguen a vegades es barregen"* (Mary).

En aquest aspecte hi ha en joc diverses vessants del problema; d'una banda la dispersió de professionals del treball social o altres disciplines de la intervenció social en els sistemes o àmbits del benestar social, els quals utilitzen els serveis socials com a recurs i adopten els seus principis i metodologia d'actuació; i d'altra banda, la pròpia dispersió dels serveis socials en sentit estricte que, com s'ha vist, no s'han arribat a agrupar en una única estructura organitzativa: *"La discussió és potser terminològica; a salut, hi ha serveis socials o treball social? Igual que a serveis socials cada vegada hi ha més metges... En els hospitals, per mi és més treball social, i per tant, serveis socials, des del punt de vista jurídic, seria la llista que dona la Generalitat i prou; una altra cosa és que aquesta llista estigui bé o no"* (Manel). La segona vessant que afecta la relació de serveis té a veure amb la inclusió o exclusió de les actuacions ja formalitzades i les que es puguin implementar: *"Per mi és massa rígida, penso que hauria de ser més flexible i que els serveis no haurien de ser tan súper rígids sinó més laxes, que poguessin incloure altres actuacions... una altra cosa és que s'hauria de fixar bé la línia entre serveis socials i treball social per evitar això que diem, de vegades estan tan junts que no saps de què estàs parlant"* (Manel).

Un altre aspecte a considerar entorn del problema identitari dels serveis socials és l'analogia amb els altres sistemes de benestar. Hi ha una constant en el discurs de tots els entrevistats que consisteix a establir contínues comparacions, especialment amb el sistema sanitari que és el que funciona més com a referència. Ja s'ha tingut l'oportunitat de veure com la clàssica unió dels serveis socials amb els de salut ha passat per estadis diferents en la història recent, des del desig d'emancipació fins al

sentiment d'orfenesa quan hem tingut "casa pròpia" (Jaume). Aquesta comparació té gairebé sempre connotacions negatives per als serveis socials, que en surten molt desfavorits en observar els estàndards assolits en altres sistemes. S'insisteix, per tant, en la sensació d'inferioritat, d'infortuni o més aviat d'enveja i d'injustícia quan es veu que les mancances i els defectes propis que aquí s'eternitzen altres àmbits els tenen superats des de fa temps: *"Però aquell sistema que sí s'ha aconseguit en sanitat, i diria fins i tot en ensenyament, no s'ha aconseguit encara en serveis socials. I estem barallant-nos, intel·lectualment, per aconseguir una xarxa de serveis socials que arribi a tota la població, que tingui molts equipaments i que no l'acabes de veure implantada en cap lloc"* (Enric). Què passa en els dos casos? Sanitat té l'atenció primària i l'atenció especialitzada en el mateix Departament de Sanitat: *"Ho té tot monopolíticament integrat, i si alguna cosa funciona en aquest país crec que és la sanitat"* (Enric). El fet que no mantinguessin els serveis socials en un nivell de dret com la sanitat, i que possessin que els serveis socials eren competència de les comunitats autònomes (que no em sembla malament), ha comportat, però, que *"amb el fet de descentralitzar-los van perdre força. La sanitat és universal, ensenyament és universal... Els serveis socials no s'han universalitzat"* (Montse). Hi ha una relació ambivalent d'amor i d'odi que ha acompanyat el secular itinerari de l'assistència i la salut: *"es deia que els "yupis" eren els de sanitat i el "hippies" eren els de benestar social o serveis socials"* (Borja).

La conclusió dels *sentits i sensibilitats* que provoquen els serveis socials és que es tracta d'un sector disminuït, desemparat, feble i marginat com ho són els seus propis usuaris. Segurament aquesta percepció, per més fonamentada que estigui en la realitat, té també uns efectes perversos en realimentar la infravaloració en una espiral que s'ha definit com de *"profecia que s'autocompleix"*. A més, no es pot oblidar que allò que hom percep com a real té conseqüències en la realitat i es manifesta en les actuacions de molts professionals. Ens diuen que la nova consellera va fer, a cap de pocs dies d'estar al Departament de Benestar Social, una reflexió: *"<<percebo que hi ha un nivell d'autoestima molt baix dins de la gent dels sectors de serveis socials>> i té raó. I no fem res per augmentar aquest nivell d'autoestima"* (Borja).

V.1.2. Els sants innocents

Quan s'ha investigat què pensaven els entrevistats sobre la imatge i la percepció que té la població dels serveis socials, el panorama que han dibuixat és també bastant decebedor. Així i tot, la primera valoració és que hi ha hagut una indubtable millora en aquests vint anys, que la població coneix més que abans els serveis socials, que té una certa consciència que té uns drets que poden emparar-la, que és més exigent respecte a l'atenció que rep: *"S'han donat a conèixer a la gent i com un dret dels ciutadans. No és una cosa graciable sinó que la gent és capaç de cridar si l'assistent social no la rep fins dins de quinze dies"* (Alicia). La gent té una consciència no gaire extensa que és un dret que es pot exigir, però sí que coneixen més els serveis socials per efecte de la territorialització: *"Tothom té uns serveis més a la vora de casa seva, en molt petits ajuntaments, en els consells comarcals, en moltes entitats; hi ha serveis oberts en moltes localitats que abans no existien i això sí que és un gran avantatge"* (Pasqual).

Però, potser per les expectatives que es tenien, l'impacte encara sembla insuficient i, per molts, el coneixement que atribueixen a la població és encara molt feble: *"La gent no coneix els serveis socials, coneix allò que és la primària, i a la gent li sona que pot demanar que l'atengui l'assistent social i que pot demanar una residència per a l'avi que està malalt, però evidentment no coneix els serveis com a sistema, i després tampoc sap on anar-los a exigir"* (Alicia). És una percepció pobre, sobretot –i de nou la comparació– si es té en compte el domini popular que existeix respecte a altres àmbits de protecció; la raó de la diferència s'atribueix a una variable que apareixerà recurrentment, la universalització: *"Quant a la població en general, hi ha un altre problema més greu, que és la manca de percepció de l'existència, és a dir, que són els grans desconeguts. El sistema educatiu, el sistema sanitari, el sistema de pensions són sistemes universals que tothom coneix i tothom té idees mínimament clares sobre la qüestió; en canvi, el sistema de serveis socials és el gran desconegut; tothom coneix aspectes parcials o serveis molt concrets, però no té una percepció clara com a sistema"* (Pasqual).

Hi ha qui comenta que l'entramat assistencial tan summament complex que han adoptat els serveis socials, distribuïts entre tantes administracions prestadores, tantes unitats i equips interventors, tants nivells, tants recursos desagregats, etc., dificulta la comprensió global de la població: *"La gent va despistada. No saben, no coneixen les competències (...) Crec que les competències estan molt dividides, això ens fa perdre moltes possibilitats: tants recursos, energies, discussions"* (Empar); *"La gent, fins i tot quan rep un servei social, no té massa clar si qui l'hi ofereix és l'Ajuntament, la Diputació, la Generalitat, el Consell Comarcal..."* (Pasqual). Efectivament, la dificultat d'identificar un sistema, la funció social del qual ja resulta prou opaca, s'incrementa geomètricament en la mesura que la distribució dels seus "productes" sembla un laberint indesxifrabable fins i tot per a molts professionals.

El coneixement que sembla tenir el conjunt de la població sobre els serveis socials es pot caracteritzar per dues constants: que són per als marginats, no per a tota la població, i que són com l'últim recurs, aquells serveis als quals s'acudeix quan no hi ha més remei, en situació extrema, i en els quals es busca una mena de solució omnipotent per resoldre allò que no s'ha aconseguit resoldre per mitjà dels altres sistemes "normalitzats"; aquesta visió, dissortadament, s'alimenta moltes vegades del que succeeix en la realitat: *"Malauradament tenen una visió més residual, que als serveis socials acuden aquells segments socials desfavorits, marginals o en condicions de ciutadans de segona. Per què? Per dos motius, perquè evidentment la majoria de ciutadans que hi accedeixen són d'aquest tipus i perquè els serveis socials no han pogut o sabut fer-se valedors d'un lloc més significatiu en la societat"* (Carlota). Justament aquest paper residual, atenent el segon estrat de la societat, no el tenen altres prestacions de dret universal com són la sanitat o l'educació, perquè preserven el seu espai social amb una restricció funcional d'aquest dret i deriven el que no encaixa amb els seus dispositius tècnics: *"De fet la mateixa sanitat o educació desglossa algunes coses i diu: 'això per als serveis socials', entenent que hi ha una part de ciutadans de primera que tenen dret a determinades prestacions 'de dret' i la part més residual, més subsidiària que és la dels serveis socials"* (Carlota).

El més greu, però, o allò de què es queixen els professionals, és que aquesta idea que els serveis socials solucionen tot el que calgui sovint la difon la mateixa

administració. Funciona com una vàlvula d'escapament de les seves pròpies deficiències, reforçant la imatge social deformada en lloc de corregir-la i difondre-la en la seva justa mesura. La següent anècdota, a més de ser divertida, il·lustra perfectament l'argument anterior; en aquest cas afecta els serveis d'informació municipals, però sense que es pugui limitar a aquests:

Però bé, hi ha una cosa a títol anecdòtic que no em resisteixo a explicar-te-la, perquè això em va passar farà poc i em va empipar molt. Vaig haver de canviar la tassa del wc perquè es va trencar i la vella me la van deixar... aquell noi em va dir 'mira, jo no m'ho puc emportar'. No podia tenir una tassa del wc allí al mig i vaig veure que pesava molt per llançar-ho en un "container" i, com que l'Ajuntament té un servei que, pagant segons el pes i el volum, et vénen a recollir els mobles i estris a casa, truco allà dient:

- 'escollit, vull que vinguin a recollir una tassa de wc' - 'Això no ho recollim' - 'Com que no ho recull?' - 'No' - 'Si aquí diu que ho recullen tot pagant!' - 'No, només són mobles' - 'Aquí diu mobles i estris' - 'Sí però això no és ni un moble ni un estri, això és un sanitari' - 'Per a mi és un estri i això em fa nosa!' - 'Ho ha de portar a la deixalleria' - 'A veure, si jo ho pogués portar a la deixalleria... però jo no tinc cotxe i som dues persones grans, i no estem en condicions de baixar-la al carrer...' - 'No, això ho ha de solucionar vostè' - 'Ja li pagaré el que sigui! No és un servei municipal?' - 'Miri, si vostè té problemes, truqui als serveis socials...' - 'Què diu? que he de trucar als serveis socials perquè vinguin a recollir una tassa de wc?' - 'Oh, és que els serveis socials solucionen tots els problemes...' - 'Faci el favor de no donar més aquesta informació!, perquè precisament sé molt bé el que són els serveis socials!... (Alicia).

Evidentment, gran part de la concepció que la societat té dels serveis socials està fonamentada en una part de la realitat. No es pot negar que molts dels ciutadans que hi acudeixen presenten necessitats bàsiques, però també hi ha tota una altra cara dels serveis socials que no s'aconsegueix mostrar nítidament o, almenys, no és ben bé captada pel conjunt de la ciutadania, tot i ser la versió que els serveis socials volen donar de si mateixos: "No tenen aquesta visió que nosaltres voldríem que els serveis socials són universals, que l'accés és públic i igual per a tots els sectors de la societat. El que arriba a l'opinió pública és quan tu atens persones desfavorides; però tu també fas actuacions per a persones molt normalitzades. Però quan les fas, curiosament no arriba a l'opinió pública. Donar a conèixer el treball que comporta una actuació per a tot el conjunt de ciutadans, no ho fem massa" (Carlota).

Es donen dos extrems deformadors que fan que els serveis socials no siguin vistos com unes activitats normalitzades; d'una banda, per a molta gent encara estan vinculats a l'àmbit de la beneficència i de la caritat, i de l'altra, una minoria, aprofitant la seva situació, els ha convertit en el "modus vivendi". Ambdós factors es reforcen mútuament i perpetuen la concepció que l'ajuda que ofereixen es limita a aquelles persones que han aconseguit entrar a formar part d'una categoria tipificada com a "usuaris dels serveis socials", els quals s'han convertit així en dependents de l'assistència pública, mentre que altres amb necessitats puntuals no poden exercir el dret a rebre ajuda perquè els primers consumeixen la major part dels recursos disponibles: *"Crec que, a pesar dels anys que portem de serveis socials, encara hi ha una petita part de la població que no sap que hi té dret, que no ha de demanar favors. Una altra cosa són els qui fan d'això una professió; hi ha gent, pocs, que fan una professió del fet d'anar als serveis socials perquè em donin, però jo no hi poso res de part meva. Ha de ser una solució momentània, no un mitjà de vida"* (Consol).

Però, independentment del cas extrem de qui acaba essent un "vividor" a càrrec dels serveis socials, molts dels potencials usuaris han après i desenvolupen tota una sèrie d'estratègies per esdevenir "assistibles". Sense que interessi ara endinsar-nos en una catalogació de totes les tàctiques practicades, en volem destacar almenys una, la tendència a aprofitar les disfuncions organitzatives o, per dir-ho en paraules de l'entrevistada, les "escletxes del sistema", que, per exemple, permeten que es pugui treure més profit acudint directament al polític local en lloc de sotmetre's als procediments tècnics: *"Han vist les escletxes del sistema. Evidentment els usuaris desenvolupen les seves pròpies habilitats per aconseguir els seus fins, cosa que faria tota persona. D'aquesta manera, ells desenvolupen el 'com aconseguir allò que vull'. S'han après molt bé aquesta doble via politicotècnica, perquè se'n van a veure el polític i el polític et 'matxuca' a tu"* (Carlota). Una tal pràctica (que tornarem a veure en tractar dels polítics) només és possible sota una concepció que els serveis socials no estan sotmesos a requeriments tècnics –com en el cas d'altres peritatges: obres, justícia, salut, etc.– i que, en canvi, són privilegis arbitraris que formen part dels actius "de lliure disposició" del polític de torn.

A la vegada, també es dona un efecte que pertorba la projecció de la imatge verídica dels serveis socials, i és quan els polítics responsables dels mateixos magnifiquen o distorsionen l'abast i l'efectivitat potencial d'aquests serveis, els quals, com tots els que tenen com a matèria primera els éssers humans, estan sotmesos a una alt grau d'incertesa en els resultats. Hi ha circumstàncies en què, aparentment, es sucumbeix al proselitisme fàcil de pintar l'activitat d'aquest sector de forma poc real, en lloc de contribuir a esclarir la seva funció, la qual cosa, com indica el testimoni, és un signe d'inseguretat en la utilitat de les seves capacitats: *"Jo crec que de coherència no n'hi ha massa en les diferents administracions. Des de fer una propaganda absoluta dels serveis socials, com va haver-hi un moment quan jo estava al districte en què es va editar una propaganda del que eren els centres de serveis socials, que era una mica, més o menys, que feien feliç a la gent. Era com una auca: una família té un problema, surten un home i una dona i el fill que està a la presó, llavors van al centre de serveis socials i parlen amb l'assistent social. Fan tres o quatre visites i tots feliços, ja s'ha arreglat tot. Això no és així, no? Els serveis socials tenen necessitat, perquè són un sistema jove, d'autojustificar-se i explicar per a què serveixen i, com que no ho saben ni ho sabem explicar, recorrem a l'absurd"* (Alicia).

Tampoc no es desmunta la percepció benèfica i funcionalista que dèiem que tenia predominantment la societat, desenvolupant des de les administracions públiques les vessants més preventives, universals i comunitàries dels serveis socials. No hi ha consciència en la població que el tipus d'actuació dels serveis socials no s'esgota en l'atenció individualitzada sinó que té un ampli radi d'acció en el treball col·lectiu, de promoció de la ciutadania i del territori, etc. Però, no ens ha d'estranyar que passi això si els mateixos polítics tampoc no ho entenen o no són coherents amb els propis discursos: *"Igual que costa tant que els polítics prenguin consciència de la situació, la gent tampoc té consciència que el seu problema és més col·lectiu del que ell es pensa, això s'ha de transmetre"* (Empar).

Per cloure aquesta ràpida ullada a la percepció que té la població dels serveis socials, ens fem ressò de la proposta d'un informant que va en la direcció de fer més visible la identitat del sistema. Si es pensa en aquesta direcció, s'ha d'admetre que el sistema no s'ha caracteritzat per cultivar una imatge, una simbologia que li confereixi identitat, unificadora de tots els proveïdors que hi intervenen i representativa per als

possibles clients que són tots els ciutadans; això, que sí que s'ha fet en altres àmbits de la protecció, dificulta la visibilitat dels serveis socials com un tot integrat, únic malgrat la diversitat, i com a producte col·lectiu a l'abast de tota la societat. En la "selva dels símbols" en què s'ha convertit la nostra civilització pot resultar nefast quedar-se al marge: *"Penso que hagués estat important que s'hagués visualitzat; per exemple, amb un 'logo' dels serveis socials. La salut, l'ICS té un 'logo' que l'identifica, els centres d'ensenyament també tenen un 'logo', amb unes paraules clau..., els serveis socials no ho tenen. Ara per ara, les UBASP és una cosa amb la qual ens entendrem tu i jo, però si li pregunten a aquesta noia d'aquí... no sap què és una UBASP. Sols aquest aspecte penso que hauria ajudat més a universalitzar aquest servei"* (Quim).

V.2.La insostenible lleugeresa de l'ésser

Un aspecte recurrent en la conceptualització dels serveis socials és com es defineix el subjecte destinatari dels mateixos. Com hem explicat en parlar de la protecció social en el capítol I, al llarg dels anys s'han formulat de maneres diferents els subjectes de l'assistència i no cal, per tant, recordar-ho. El que passa, però, és que en el fons el tema segueix generant un debat que és força actual i que es podria resumir d'aquesta forma: els serveis socials van dirigits a determinats subjectes d'acord amb certes circumstàncies o s'han de dirigir a tota la població independentment de quina sigui la seva situació? Segons la resposta que es doni a aquest dilema s'advocarà per la selecció de beneficiaris o per la universalitat. I encara més, això es pot adduir com a objectiu últim o com a estratègia en determinades contingències.

La identificació de qui pot ser categoritzat com a beneficiari, de qui és el subjecte no sols potencial sinó real té uns eixos centrals que són els que s'han agrupat en aquest apartat. En primer lloc analitzem el debat sobre el principi d'universalitat i quin significat té en els serveis socials; en segon lloc ens plantejem, en continuïtat amb l'anterior, el tema dels drets en els serveis socials, pel que fa al seu reconeixement i a la garantia per fer-los efectius. Tant el principi d'universalitat com el controvertit tema dels drets tenen connexions amb molts altres aspectes tractats en altres moments, és a dir, com ja s'ha afirmat, cal atendre a la interrelació de tots els aspectes per poder completar l'anàlisi.

Finalment, s'afegeix un tercer punt sobre el controvertit assumpte del pagament que, potencialment, ha de satisfer l'usuari o client dels serveis socials. Tot i que es tracta d'un aspecte que també enllaça amb el tema global del finançament, s'ha cregut més escaient abordar-lo en aquest punt perquè complementa les altres dues vessants entorn del subjecte i l'abast de les prerrogatives que té quant a l'assistència.

V.2.1. El dilema de la universalitat

Ja s'ha dit que la universalitat no figura en la legislació com un principi rector dels serveis socials, però sí que, en parlar dels drets, s'admet que *“tota persona té dret d'accés als serveis socials d'atenció primària i als serveis especialitzats”*, si bé s'afegeix *“d'acord amb les condicions que siguin determinades per reglament”*; això es complementa afirmant que l'accés a la XBRP s'ha de produir *“en condicions d'igualtat i tenint en compte les necessitats dels beneficiaris”*.

Entre els entrevistats s'han donat opinions en els sentits més diversos i amb un gran ventall de matisacions complementàries. No hi ha cap variable especialment influent en la resposta. Si de cas, el que s'ha observat és que en els qui s'han manifestat, fins i tot rotundament, per la universalitat dels serveis socials s'indueix que es tracta més d'una adhesió a un valor prestigiat que d'una convicció operativa, almenys si tenim en compte les matisacions que introdueixen en la proposició: *“Els serveis socials han de ser universals. Per mi, el concepte universal vol dir que tothom hi pot accedir. Ara, un cop estàs dintre, amb tots els drets, jo no veuria amb mals ulls que les persones que tenen grans recursos ajudessin a mantenir-los perquè es pogués atendre molt més els qui no en tenen”* (Consol); *“Els serveis socials, nosaltres diem que són universals, són per a tothom. Però tothom hi pot accedir?, no. Per tant, són universals relativament, entre cometes”* (Montse); *“En aquests moments, t'ho dic des de la meva modesta experiència, m'agradaria dir-te 'para todos', però no seria sincer”* (Borja); *“Hi ha unes lleis que, en principi, asseguruen una certa universalitat d'aquests serveis, però en cap moment ho garanteixen”* (Quim).

Queda molt clara la diferència que hi ha entre el desig i la materialitat o la distància que existeix entre *“ser universals”* com a aspiració i *“estar universalitzats”* com a realitat. La veritat és que la majoria està d'acord que, per uns motius o altres, no s'ha donat encara aquesta pretesa “universalització” i no sembla haver-hi les condicions i els esforços necessaris per esperar-la en breu: *“En aquests moments els serveis socials són per a marginats. Crec que ho són perquè els principis no s'han portat a*

terme, i hem arribat que siguin per a marginats. La universalització no s'ha donat mai enlloc (Dolors); *“Nosaltres diem “els serveis socials són per a tothom”. Sí, però de qui és la responsabilitat que siguin per a tothom?, del Govern autonòmic o del Govern de l'Estat? Hi hauria d'haver una corresponsabilitat entre els dos governs perquè els serveis fossin per a tothom. Universalitzar un servei vol dir d'entrada que tothom té dret al servei, i com a conseqüència, que es dota pressupostàriament. Però tothom té plaça pública?, no”* (Montse).

Els qui defensen la universalitat del sistema, teòricament, es basen en l'argument que els serveis socials no es limiten a una clientela estanca, és a dir, que no poden considerar-se que són exclusius per a unes categories predeterminades i fixes de persones i d'estrats socials, sinó que tota persona pot ser susceptible de necessitar atenció social en un moment o altre: *“Avui dia, la nostra societat és molt canviant. Abans tu pertanyies a un determinat lloc en la societat i hi pertanyies per sempre. Avui tot és més elàstic. Tu pots tenir una bona feina i en un moment perdre-la i ser usuari de serveis socials, perquè no hi ha cap concepte classista que et mantingui en aquell lloc en la societat”* (Carlota). Des d'aquesta concepció, amb la qual s'estaria d'acord, el que es tracta és de rebutjar l'etiqueta de serveis “per a marginats”, segons la imatge que s'adduïa en l'apartat anterior, i subratllar que la normalització dels serveis va unida a la universalitat, és a dir, que també es prestin els serveis a la població més normalitzada: *“Per mi la normalització passa pel fet que els serveis socials siguin per a tota la societat, en general, que ho necessiti, no per als marginats com ens hem quedat bastant ara”* (Dolors).

En altres casos, però, es fa la matisació que són per a tothom... *que ho necessita*, i es destaca així allò que diu la legislació de tenir en compte les necessitats per complementar el principi d'igualtat. L'argumentació posa èmfasi que els recursos a distribuir des dels serveis socials sempre són limitats i sovint escassos, amb la qual cosa s'advoca per considerar el principi de justícia equitativa: *“Hi ha dos corrents: ‘servicios sociales para todos’ i ‘servicios sociales para los que lo necesitan’ que és la del Demetrio Casado. Jo em quedo bastant amb el Demetrio perquè crec que els ‘servicios sociales para todos’ solen beneficiar gent que no ho necessiten i en detriment dels qui ho necessiten”* (Alicia). Si comparem aquesta posició amb el que es deia anteriorment, succeeix que, involuntàriament, s'està reforçant la imatge

estereotipada dels serveis socials, en identificar-se de nou el *subjecte real* que majoritàriament usa els serveis amb el *subjecte potencial* que podria utilitzar-los si no els identifiqués com a aliens a la seva condició.

La dicotomia que es planteja ve de lluny, des dels mateixos inicis dels serveis socials autonòmics, i pot ser interpretada com un afany per adquirir la respectabilitat que es negava als serveis assistencials des d'èpoques anteriors. Però també hi ha qui recrimina que els textos oficials sovint s'han oblidat d'incloure la població més pobra entre els col·lectius assistibles, com si el sol fet d'incloure-la representés un demèrit vergonyós o, si més no, una pèrdua de prestigi per al sistema: *"Mira la llei de serveis socials, el primer capítol, on posa tots els grups de població menys els pobres. (...) Hi havia una idea que els pobres no eren per als serveis socials. Hi havia la idea que era fer beneficència. Que s'ha de fer una política social per als disminuïts i altres... i per als pobres no s'ha de fer. (...) Els serveis socials en un moment determinat es va començar a pensar que, si eren per als pobres, no era una cosa que fos de promoció personal"* (Miracle). Tot i això, es pot entendre que si els serveis socials estan oberts a tothom no poden eludir l'accés dels més pobres, encara que no es citin, si bé és veritat que, si no són objectiu prioritari, difícilment s'arribarà a ells.

Efectivament, existeix la possibilitat d'un doble perill segons quin tipus de població sigui l'hegemònica en la utilització dels serveis. Els dos extrems tenen conseqüències que els serveis socials miren d'evitar, però que, en la pràctica, polaritzen les crítiques més radicals sobre la seva existència: *"Per un costat hi ha un sistema universalitzat, que s'utilitza per a la gent molt marginal com a últim recurs, però per una altra part hi ha un sector de la població que utilitza aquests serveis sense, possiblement, ser tan necessari com els altres, però que té un accés a la informació que moltes vegades, per la pròpia marginalitat de les persones que ho necessitarien amb més prioritats, no hi és"* (Quim).

La població que s'apropia dels beneficis dels serveis socials sense tenir-ne una necessitat peremptòria disminueix, evidentment, els efectius dels quals podrien gaudir els grups socials més febles: *"és veritat, 'servicios sociales para todos' per mi és una espècie d'entelèquia perquè el que jo dic és que el senyor que s'ho pot pagar ho treu a un altre que no s'ho pot pagar"* (Alícia). L'efecte Mateu, explicat i analitzat

en els dos primers capítols, no sols es produeix espontàniament com a conseqüència que les classes més benestants disposen de major informació i recursos per fer-se amb determinats serveis, sinó que també es fomenta en la mesura que els serveis socials necessiten legitimar-se amb el principi d'universalitat i atreure la població més normalitzada per combatre l'estigma de la marginació; al nostre entendre, aquest és el dilema bàsic i no resolt que afronten aquests serveis pel que fa a la construcció del seu subjecte destinatari: *"Penso, per exemple, que l'accés a la PIRMI, potser ara sí, però ha estat molts anys que no tothom ha tingut aquesta informació per accedir a aquest tipus de serveis. I per una altra part, el tema de les diferències: essent universal no tothom té la mateixa possibilitat d'accedir-hi"* (Quim); *"A mi m'interessaria més tindre pocs serveis, però oferts a tota la població que no fer moltes cosetes diferents ofertes a privilegiats a cada lloc. Penso que es dona molt l'efecte Mateo, que acabem donant més als que més tenen"* (Pasqual).

Per fer front a l'efecte Mateu, una possible estratègia és la "discriminació positiva" també comentada amb anterioritat. Segons aquesta, adaptant el principi d'equitat, es tractaria de prioritzar els casos de major desigualtat per tal de contribuir a una redistribució dels beneficis. Però la discriminació positiva, segons com s'apliqui, pot vulnerar el principi d'igualtat i això suposaria encasellar de nou els serveis socials en unes categories determinades: *"Quant als serveis socials genèrics, ens fa més mal que bé tot el tema de la immigració, en que l'opinió pública és força crítica; l'opinió és que els immigrants que acaben d'arribar s'estan enduent totes les prebendes de l'Estat del benestar que són per als ciutadans de ple dret, que som nosaltres. Accentues encara més el factor residual dels serveis socials i el factor desigual dels serveis socials; que no són per a tots els ciutadans sinó solament per a uns determinats. Jo hi estic molt en contra"* (Carlota). Però, l'aplicació de la discriminació positiva no sempre ha de comportar situacions tan complexes com les que apuntava l'anterior informant. Es pot destriar on i com aplicar la discriminació positiva, i pot ser compatible amb la universalitat; des d'aquesta perspectiva, la discriminació positiva no faria altra cosa que eliminar els obstacles de partida que, de fet, impedeixen que els serveis puguin arribar a totes les persones i que totes tinguin iguals oportunitats de beneficiar-se'n: *"A l'hora d'exercir drets, estic més d'acord amb un model de barems de dir: tothom que compleixi aquest barem té el dret a beneficiar-se d'aquests serveis. Però faria discriminació positiva per facilitar informació a aquells*

que, si no, sé segur que no els arribarà la informació, i, en canvi, a l'hora d'accedir al dret treballem amb barems, ingressos econòmics, qualitat de l'habitatge" (Pasqual).

Tanmateix, el sistema de barem que es proposa ja inclou criteris de discriminació positiva. L'accés a un servei no pot deixar de tenir en compte el criteri de necessitat ponderat per tota una sèrie de circumstàncies que diferencien els col·lectius i les persones. Seria una fal·làcia pensar que el sistema de serveis socials pot ser del tot igualitari, és a dir, no sols en les oportunitats d'accés sinó també en la distribució dels recursos que, com s'ha dit, són limitats: *"Per exemple, és just que la gent d'aquí estiguin passant les situacions de necessitat que estem veient?, o els immigrants que vénen?, quan hi ha serveis socials públics en què es dona (diners) a la gent que no els necessita i que després s'ho gasten amb el que volen?" (Alicia).*

Per tant, arribem a la qüestió de fons que, al nostre entendre, és si resulta possible universalitzar realment els serveis socials mantenint els serveis necessaris per a tota la població. El mateix es pot dir des de la perspectiva del *"tothom qui ho necessita"*, que seria dir: en quin punt se situa el nivell de necessitat per accedir o per beneficiar-se d'uns determinats serveis. Com més baixa se situï la línia divisòria, més selectius seran els serveis i menys universals perquè es prioritzaran aquells qui presentin majors carències, i a l'inrevés, com més s'elevi el llistó, més universals seran perquè hi haurà més integrants de les classes mitjanes que podran accedir-hi². El perill és, per tant, com es fa aquesta valoració i segons quins criteris de necessitat: *"Sí, però vigilem. La sensació que tinc, potser per l'experiència, és que amb no res fem un marc bastant ampli d'actuació per atendre moltes persones, però acabem atenent els més pobres dels més pobres. No és una qüestió segurament exclusiva de la classe política, té a veure amb els mateixos professionals" (Borja); "La trampa sempre és la mateixa, en les lleis sempre diem <<És per a tota la població, especialment els que...>> i al final s'acaba atenent només la gent més pobre. Seria interessant que realment anés a tothom" (Manel).*

L'acció política té, sens dubte, un caràcter determinant en la definició del subjecte assistible, però també té certs components tècnics ancorats en la tradició benèfica

² Martínez i Guillen, 1996: 321-322.

dels serveis socials. La manca de planificació contribueix a fomentar el sentit arbitrari i gracioble en el sentit que no s'apliquen els coneixements tècnics i metodològics per tendir a la universalització dels serveis més idonis per atendre les necessitats: *"A mi el que més em preocupa és el poc planificadors o previsors de la universalitat que són. Hi ha hagut un plantejament poc planificat de com abordar els temes, i això ha fet que els criteris de taxa de cobertura, de veure com realment tendim cap a un sistema universal no s'han donat i, de retruc, els temes d'eficàcia i d'eficiència no s'han introduït com una cosa necessària, perquè sobre la base d'això cremaríem terminis de cara a la universalitat"* (Pasqual). No es pot tampoc passar per alt que una raó per què els serveis socials no són universals és la disponibilitat econòmica. Efectivament, la cobertura universalitzada de les necessitats es tradueix en una capacitat financera que no es correspon amb la que es posa a disposició del sistema: *"Volem equiparar-nos o acostar-nos a un sistema universalista com el de salut. Sanitat està garantida per a tothom i és gratuïta. Tal com estan les coses, podem assumir això a serveis socials?, és clar que algú ha de fer números (...) Jo crec que avui uns serveis socials per a tots no és possible, encara que sigui perquè no tenim diners per a això. Una cosa és el desig i l'altra la realitat"* (Borja).

Però també és cert que la distribució dels diners públics és, en el fons, un tema de prioritats, d'elecció del tipus de política que es vol fer i del model de societat que es pretén aconseguir. En aquest sentit, la provisió pressupostària és un clar exponent de quines les matèries que surten privilegiades i quines no, segons la importància que els dona qui decideix. Els informants amb càrrecs polítics reconeixen que els serveis socials, dins del conjunt dels serveis de benestar, ocupen un lloc secundari en les prioritats a l'hora de distribuir els fons: *"Qui rep la falta de prioritats són els serveis socials. (...) Jo crec que governar és prioritzar. Si tens uns programes i uns diners, i els diners no et donen al cent per cent per a tot, has de prioritzar, segons el que has promès, segons el que t'han manat, segons la resposta o segons el resultat que s'espera d'aquella política, o segons el que demana la gent que t'ha votat i després li has d'anar a passar comptes. (...) Tots (els diputats) s'interessen pels temes de serveis socials i els preocupen a tots. El que passa és que després, a l'hora de redissenyar, és difícil fer-hi arribar els diners que es necessiten. Ells, a vegades, veuen que són molts diners per a serveis socials, mil o deu mil milions, i no s'adonen que cinc quilòmetres de carretera són vint mil milions"* (Consol).

La solució que alguns plantegen per al problema de la universalitat és estructurar el sistema de forma més realista, veient fins on es pot arribar en cada moment històric pel que fa a la cobertura de les necessitats i pensant que els serveis o prestacions que s'estableixin puguin oferir-se amb un abast universal. Les tècniques estadístiques i de la planificació en general permeten establir previsions prou fiables per definir el volum i els costos que suposa garantir l'atenció a tots els ciutadans d'unes determinades necessitats seleccionades: *"Hem d'estructurar un sistema de serveis socials públics per damunt de tot real, i això vol dir tenir en compte les poblacions i persones que hem d'atendre, immigrants amb papers o sense inclosos, i els nous problemes que plantegen i això ja és un cost important"* (Borja). Això mateix és el que es fa en altres sistemes mitjançant els catàlegs de serveis: *"Al país, en general, li faltaria un catàleg de quines prestacions bàsiques són aquelles a què té accés el ciutadà i que fos d'una divulgació massiva"* (Quim).

En definitiva, sembla que cal anar cap a una racionalització del sector, comptant amb les disponibilitats reals i aprofitant millor els recursos existents, per avançar en la construcció d'un sistema més integrat, amb una identitat menys pejorativa, i que la població el senti com a propi, independentment que en sigui o no usuària. En aquest sentit es subratlla la necessitat de regular el sector privat perquè cobreixi part d'aquesta demanda: *"Integrar la iniciativa mercantil en els serveis socials era una cosa que no s'entenia, però era paradoxal que no s'entengués si la gent estava parlant d'universalització"* (Enric); amb la convenient maduresa i realisme: *"en temes de serveis socials hem de ser molt més madurs, cooperants, sincers tots (des de dalt fins a baix). Perquè, si ara dius serveis socials per a tothom i això és el que hi ha i veus que no és possible, estàs generant un corrent d'opinió favorable a aquest tema, però el que et generarà és insatisfacció"* (Borja); i també aprofitant els sectors en els quals s'imposa la cultura de la universalitat i de la normalitat: *"La gent gran serà la que normalitzarà els serveis socials; per exemple, ara a l'atenció primària ja t'ho diuen, ve gent normal, que ve a demanar residència per al seu pare... no cal que sigui pobre, desgraciat, no... és una família normal i corrent"* (Manel).

V.2.2. Els drets virtuals

La delimitació del subjecte dels serveis socials es completa, a escala jurídica, amb el reconeixement dels drets. Ja hem analitzat en el marc teòric diversos aspectes pel que fa a la conceptualització dels drets i hem vist que la Constitució no configura els drets socials com a drets subjectius, al mateix nivell que els drets civils o polítics; també hem tingut oportunitat de veure que la legislació bàsica dels serveis socials de Catalunya, igual que passa en la resta de comunitats autònomes, fa referència que el seu objecte és “ordenar, estructurar, promoure i garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública” i, consegüentment, que “tota persona té dret d'accés als serveis d'atenció primària i als serveis especialitzats”, però amb les corresponents matisacions que també hem esmentat.

En vista del que acabem de comentar, ara es tractarà d'estudiar quina percepció tenen els polítics i tècnics entrevistats sobre l'existència dels drets, i què representa per al conjunt del sistema la seva configuració actual, tant en el pla normatiu com empíric. Cal tenir present que l'expressió “tenir dret” és una fórmula lingüística que, moltes vegades, s'usa indiscriminadament d'acord amb dos sentits diferents: per assenyalar un *ideal* que se suposa que val la pena aconseguir, i com a indicador d'un cert tipus de realitat que ha estat conformada així per determinades *disposicions* d'un ordenament juridico-positiu³. Aquí ens interessa la segona accepció del terme.

La primera cosa que constatem en les opinions dels informadors és una certa confusió pel que fa al contingut i a la interpretació jurídica de les disposicions legals. Això posa en evidència, d'una banda, la dificultat de penetrar en l'obscur món del marc normatiu, i de l'altra, la inflació de regulacions així com l'escàs esforç per apropar pedagògicament la legislació a tots els qui n'han de tenir coneixement per moure's en el sector⁴.

³ Veure E. Haba (1995).

⁴ Es tornarà sobre aquest aspecte en el següent capítol, però cal dir que això passa en tots els àmbits.

Com passava amb el tema de la universalitat, en el cas del dret als serveis socials hi ha també una discussió de fons. Trobem que, per regla general, els càrrecs polítics tendeixen a considerar que els drets, almenys formalment, estan prou reconeguts: *“Aquí hi ha un debat. Uns que diem que sí, que pel que estableix la Constitució, i com a conseqüència, pel que estableixen les lleis sectorials, els drets estan reconeguts, són drets de veritat”* (Montse). Però entre ells hi ha una diferent perspectiva respecte a la provisió; mentre uns reconeixen que si no es posen els mitjans pressupostaris necessaris no es poden fer efectius, altres, en un sentit complementari, advoquen per un major compromís de la societat civil a col·laborar amb l'Administració: *“La meua interpretació és que amb el reconeixement legal que tenim és suficient. Són drets de caràcter subjectiu, són drets de la persona. Però si no hi ha pressupost no hi ha manera de donar compliment als drets. Tots tenim dret a una determinada sèrie de coses, però si després no hi ha les polítiques públiques adequades per desenvolupar-los, doncs... els drets es queden en l'intent”* (Montse); *“Tothom hi té dret, però no sempre la solució l'ha de donar l'Administració (...) s'ha d'intentar mobilitzar la societat civil, buscar recursos per col·laborar juntament amb l'Administració. En molts temes, si els donem a l'Administració amb safata i fets, l'Administració col·labora, però tu has de passar al davant, aportant uns recursos o traient-los d'uns altres llocs: d'empreses, d'entitats, i saber aprofitar tots aquests recursos per muntar coses perquè se'n pugui beneficiar més gent”* (Consol). La divergència, per tant, es planteja sobre de la consideració o el significat de “tenir dret” en relació amb el corresponent “deure” que això suposa per a qui l'hagi de garantir.

També hi ha visions més crítiques entre els responsables administratius en les quals es fa esment de la incoherència de no tenir resolt aquest tema quan, teòricament, la situació econòmica sembla oferir perspectives favorables. Això evidencia que, tot i la importància del context econòmic per fer efectius els drets, no sempre es dona una interdependència entre les dues variables, de forma que si millora la primera es produeixi una millora dels drets socials: *“Passem per la beneficència, arribem a l'assistència, passem a l'assistencialisme i ara parlem de drets; i en el moment que parlem de drets ens quedem encallats. Per què?, perquè parlem de drets en un moment en què, d'una banda, es parla de globalització, es trenquen fronteres,*

l'economia va molt bé, però, de l'altra, l'economia per a determinades persones sembla ser que va molt malament" (Borja).

Sense deixar el reconeixement legal dels drets, els tècnics dels diferents àmbits semblen més realistes a l'hora de valorar si els drets que concerneixen els serveis socials estan prou delimitats i plenament reconeguts en la normativa. La definició de qui té dret i a què té dret, encara que consti a escala formal, es pot afirmar que *"No està definit i, a part, encara que estigués definit a què es té dret, hi ha dues classes de drets, els que es poden exigir i els que no. Els drets que es poden exigir, com el dret a la propietat, és un dret que és teu; els drets recollits a la Constitució però que no pots exigir enlloc no té cap sentit que siguin els teus drets, com el dret a un habitatge digne, a una feina correcta i ben pagada... és la famosa història que diu la gent: és que la Constitució diu que tinc dret a tenir una feina, doncs vés i busca-la, però a qui la demanes? Tot els drets que no tens on anar a reclamar no serveixen per a gaire cosa i amb el de serveis socials passa això"* (Alicia). Està clar, que en el pla tècnic i sobretot en el pla jurídic, hi ha elements de comparació suficients per veure el desnivell existent entre uns drets subjectius i que es poden reclamar i uns altres que no: *"La veritat és que no està prou definit, ni molt menys. El que vulgui tenir la resposta de si una llei es prou definidora o no, jo li recomano que s'agafi la llei de Seguretat Social i que miri com està regulada la prestació de jubilació i comprovarà si una determinació nostra ho està prou o no. Això queda demostrat quan una prestació del camp dels serveis socials, com l'assignació d'un PIRMI, s'ha hagut d'acudir a una altra llei específica per regular-la, llavors agafes la llei del PIRMI i es comprova que allí sí que està ben regulat el dret a la prestació"* (Enric). El que és sorprenent és que els càrrecs polítics no arribin a la mateixa conclusió.

Un cop hem arribat en aquest punt, cal fer una distinció de conceptes que és fonamental i és que *"una cosa és el dret, l'altra la garantia d'aquest dret i l'altra el finançament"* (Manel). Com s'argumenta en la següent explicació, les tres coses (reconeixement–garantia–finançament) han d'anar unides forçosament; d'una altra manera, no es pot parlar de reconeixement de dret. Els serveis socials no tenen resolt aquest extem, la qual cosa els diferencia radicalment dels altres sistemes del benestar i els situa en un lloc d'evident inferioritat: *"Les lleis de serveis socials, totes diuen <<Aquesta llei té per objecte garantir el dret a un sistema públic>>, com pot ser*

que això no valgui res?" (Manel). L'educació és un dret perquè ho diu la mateixa Constitució, no té cap problema. La sanitat, no és un dret en la Constitució, però hi ha la llei general de sanitat que ho diu. "A serveis socials ens falta això. Si hi ha una llei que digui que es té dret s'han de posar els recursos per poder fer-ho. Tu no pots anar a l'hospital i que et diguin que han acabat el pressupost i que no t'atenen a urgències. O si tens un fill no et poden dir que a l'escola no hi ha lloc; ara, a serveis socials no hi ha una llei que ho digui. No hi ha diners? o és que els malgasten en altres coses? Si et pregunta un avi 'Tinc dret a una residència?' no li pots dir 'Vostè demani i, si hi ha diners, potser li tocarà'" (Manel).

La manca de concreció normativa dels drets en els serveis socials comporta una situació que podríem anomenar de "drets virtuals" o ficticis. En coherència amb el que dèiem en parlar dels subjectes, la població en general desconeix el dret que té teòricament a rebre l'atenció del sistema i, especialment, l'ignoren aquells sectors de població que més el podrien necessitar. En conseqüència, deduïm que l'ambigüitat que es manté en la definició dels drets resulta ser beneficiosa per als poders públics, perquè anul·la la pressió social i estalvia recursos a invertir. En aquest sentit, hi ha qui defensa que els ciutadans haurien de reclamar de forma més decidida l'efectivitat dels drets: *"A la pràctica, una part important del treball és amb sectors de població que no tenen consciència de dret; i crec que els drets és una cosa que s'ha d'exercir, o sigui, un dret no es reconeix, un dret es pren"* (Àngel).

Les conseqüències de la garantia del dret, amb el corresponent finançament per fer-lo efectiu, comportarien una salvaguarda jurídica que actualment no tenen els usuaris potencials dels serveis socials. Si així fos, com passa en el sistema sanitari, quan no es fes efectiu un dret atorgat el problema seria d'incompliment d'una llei, i es podria resoldre presentant una reclamació per via judicial per obligar el qui l'hagués de fer efectiu. Aquest grau d'inseguretat que té actualment l'atenció dels serveis socials minva la confiança en el sistema i aboca a una indefensió dels ciutadans: *"En serveis socials pots presentar una demanda al jutjat de guàrdia, però dins de dos anys quedarà en sobreseïment sense càrrecs per a ningú, perquè no hi ha cap lloc on quedi clar que es pot exigir que és un dret bàsic de tots els ciutadans i això fa que les administracions vagin fent en la mesura que tenen dotacions pressupostàries i quan s'acaba el pressupost diuen: 'miri va a llista d'espera i l'any vinent quan torni a*

tenir pressupost tornarem a mirar-ho" (Pasqual); "Seria bo que hi hagués una reafirmació seriosa i legal que aquest dret existeix i, com a conseqüència, que la gent pot recórrer a demanar-lo i ho pot fer per via jurídica quan no es compleixi i la necessitat sigui clara" (Montse).

Tot i la distinció feta entre el nivell normatiu i el material, hi ha qui afirma que el dret a rebre els serveis i les prestacions de serveis socials està ben garantit. Tanmateix amb les explicacions posteriors es veuen alguns dels mecanismes que posa en pràctica l'Administració per conciliar el dret i la garantia en una mena de "*feta la llei, feta la trampa*" que posa en dubte si la garantia pot admetre tantes excepcions: "*Crec que sí (que es garanteix el dret). Et pot tocar esperar, com en aquests moments passa, o que a vegades no pots triar on vols anar. Però, el dret al servei està garantit. (...) En el cas de la sol·licitud única se suposa que tu tries on vols anar, a la millor llavors et diran que el teu perfil no és per estar aquí, però en primera instància tries*" (Núria). Aquí es veu com la interpretació que fa l'Administració del fet de tenir dret als serveis socials no suposa, en certs casos, ni una execució immediata, ni una elecció del dispositiu d'atenció, amb la qual cosa no es garanteixen principis com el de la prevenció o el de la integració.

Però, a més, tot i estar reconegut el dret a disposar del servei social que es necessita, aquest no sempre es garanteix primordialment perquè no hi ha l'obligació de tenir la suficient provisió de serveis ni de fer l'aportació pressupostària que cobreixi tota la demanda: "*Però, hi ha un altre article que diu <<l'accés a aquests serveis serà d'acord amb el que es disposi reglamentàriament>>, i el reglament que hi ha a Catalunya diu: "l'accés als serveis socials (que és quan en realitat es concreta el dret) es farà d'acord amb les disposicions pressupostàries"; per tant, el dret queda anul·lat. Queda molt clar que no és un dret subjectiu, és un dret, almenys, molt debilitat. Hi ha alguna comunitat autònoma que sí que ha concretat drets bàsics que són dret i són gratuïts, en algun cas, però aquí a Catalunya s'acaben els drets quan s'acaben els diners*" (Manel).

Aquesta provisió econòmica és una responsabilitat dels poders públics, de les administracions, cadascuna en el nivell que li correspongui. Es desautoritza, doncs, l'opinió que vèiem a l'inici en la qual s'apel·lava al compromís de la societat civil a fi

que l'Administració pugui satisfer els drets. Cal recordar que qualsevol dret és alhora un deure per a algú altre. Per tant, la responsabilitat administrativa afecta la garantia de drets i la universalització, i, independentment de qui presti materialment el servei, no sembla que es pugui eludir el principi de responsabilitat pública ni les conseqüències que se'n desprenen perquè aquest sigui efectiu: *“El que està clar és que no es pot parlar de drets si no estan garantits pel sistema públic, perquè tota la resta és entrar en un altre model de gestió que, amb tota la fiscalització i tot el control que faci falta, mai podrà tenir la mateixa responsabilitat que si és un finançament públic. Qualsevol ajuntament pot dir: escolti, aquesta residència que me la gestioni l'empresa tal, però al final qui és el responsable és l'ajuntament, si aquella empresa no ho fa bé serà l'ajuntament que en serà el responsable”* (Quim); *“De qui és la responsabilitat que siguin per a tothom?, del Govern autonòmic o del Govern de l'Estat? Hi hauria d'haver una corresponsabilitat entre els dos governs perquè els serveis fossin per a tothom”* (Montse).

Hi ha qui va més enllà i reclama una dimensió diferent dels drets que han d'assistir els usuaris. La qüestió que es planteja és que no sols s'haurien de reclamar els drets referits als serveis materials o a les prestacions econòmiques, sinó també els referits a les prestacions tècniques i a les condicions de qualitat en què aquestes són prestades. S'afirma que, tot i que això pugui anar en contra dels professionals, s'ha d'avançar també en el sentit que la població adquireixi consciència dels seus drets i els exigeixi: *“Hi ha altres drets que no han de ser només de prestació, sinó a la millor de com s'ha de donar l'atenció, etc. que tampoc estan efectivament garantits i, a més a més, es poden contradir amb els interessos del professional, i a aquest tampoc l'interessa despertar aquesta consciència de drets; si, per exemple, un senyor ha de fer cua en una permanència dues o tres hores, tu potser li faràs una queixa formal... hem de ser conscients que a vegades l'exercici dels drets per part del ciutadà anirà en contra dels interessos professionals”* (Àngel).

Per anar concloent aquest apartat, s'ha demostrat que aquest és un tema clau en l'actual moment dels serveis socials i que els canvis que s'estan produint ens han conduït a una mena de carreró sense sortida; cal replantejar a fons el model de sistema a partir del prisma de la universalitat i dels drets: *“Cal revisar, en funció dels canvis socials que s'han produït, quin model volem; si és un model vinculat al*

concepte d'universalització i al de dret, si volem arribar a tota la població, o acotem simplement els més necessitats o preferentment la gent amb més necessitats. I els altres a qui també dóna marge la llei? Res, no pot ser perquè no tenim prou recursos (no pot ser o no es vol). Si volem equiparar-nos a un sistema universalista com el de salut, que està garantida per a tothom i és gratuïta, podem assumir això?, aquí algú ha de fer números" (Borja). Cal deixar de banda les formulacions utòpiques que es fan en la legislació i que només serveixen per desconcertar i amagar la deserció de responsabilitat dels poders públics: *"El que no es pot fer és fer lleis amb declaracions d'aquestes tan maques i tan precioses, però que després no tenen... escolti, no ens enganyi! vostè no ens reconeix el dret!; o creï un sistema i digui ben clarament a la gent què li donarà"* (Manel). No n'hi ha prou amb un lleuger i indiscriminat augment dels recursos si segueixen persistint limitacions pressupostàries: *"Si no busquem com aquests serveis arribaran a ser de dret, augmentant un 2% els pressupostos de serveis socials (que és ínfim a nivell de tota la Generalitat), no solucionem res"* (Miracle). La qüestió de la garantia dels drets és un projecte que s'ha de construir atenent les necessitats més peremptòries que, si cal, han de disposar de partides obertes: *"Ens agradaria que, des de la Generalitat, quan s'aprova un servei o un nou recurs no hi hagués sempre aquesta frase que és la "coletilla" de tots els nous projectes: <<pendent de la disponibilitat pressupostària>>"* (Blanca).

És possible procedir a garantir els drets en serveis socials des d'una perspectiva diferent. Caldria veure si tots els drets són o no igual de fonamentals: *"Jo crec que hi ha d'haver uns drets essencials i uns de complementaris. Els essencials per mi haurien de ser universals i si és possible gratuïts. I els complementaris podrien ser per a gent determinada"* (Manel). Al mateix temps, s'hauria de donar un impuls legislatiu per aconseguir que es creï la xarxa real que atengui tota la població en condicions d'igualtat i que es distribueixin les responsabilitats administratives d'una forma clara, perquè com diu un entrevistat *"que cada palo aguante su vela"*. Si no es diferencien precisament responsabilitats i aquestes s'assignen a l'Administració més pertinent perquè assegurí uns nivells mínims i obligatoris d'atenció, s'arriba a la conclusió que no hi ha manera d'organitzar-ho: *"Donem competències a un o a un altre, però que tingui clar cadascú de què és responsable i, sobretot, en conseqüència, que el ciutadà tingui la seguretat que tocarà a una sola interlocució de respondre a allò que demana"* (Enric).

V.2.3. Carretera de peatge

El darrer enfocament que associem a la definició del subjecte destinatari dels serveis socials fa referència a la possibilitat de contribució econòmica i directa d'aquest com a condició per rebre determinades prestacions. La gratuïtat dels serveis o, al contrari, l'exigència d'una contraprestació, és un aspecte que va molt unit a la universalitat i al reconeixement i garantia dels drets, tot i que, com s'afirmava, cal no confondre'ls. Cal recordar que, en l'actualitat, el sistema de serveis socials de Catalunya disposa de normativa explícita que regula la contraprestació⁵ i que afecta tant determinats serveis de la Generalitat taxats amb un preu públic, com les altres administracions, a les quals permet, en virtut de l'autonomia de què disposen, fixar les pròpies taxes o adoptar les de la Generalitat. La reglamentació dictamina que la contraprestació s'ha de cobrir amb aportacions del beneficiari, dels familiars obligats per llei i d'altres persones que voluntàriament es prestin a col·laborar. Per tal de fer-la efectiva s'estableix un procediment que té en compte la capacitat econòmica dels possibles aportadors, així com els béns patrimonials del beneficiari que puguin comprometre's per cobrir el deute.

Aquest és un tema més confús que controvertit, com ho demostra que la majoria dels informants sembla acceptar el pagament, en alguna mesura, però amb arguments dispars. Entre els informants clarament favorables que les persones que tinguin capacitat econòmica suficient contribueixin aportant part del cost del servei, es dona un raonament pragmàtic que és que, amb l'aportació dels qui poden pagar, el sistema s'allibera de càrregues i així pot arribar a cobrir altres necessitats dels qui no poden pagar; segons els qui així opinen, el pagament de determinades taxes per gaudir dels serveis no vulneraria el principi d'universalitat perquè són dues característiques que no han d'anar necessàriament unides: *"A una persona que sigui milionari no li ha de donar res l'administració, ha d'ajudar a pagar. Els serveis socials han de ser universals, però la gent que té recursos hauria d'aportar la seva part, si*

⁵ Decret 394/1996, de 12 de desembre.

no, no podrem arribar mai a cobrir les altres necessitats. (...) És que, per mi, el concepte universal vol dir que tothom hi pot accedir. Ara, un cop estàs dintre, amb tots els drets, jo no veuria amb mals ulls que les persones que tenen grans recursos ajudessin a mantenir-los perquè es pogués atendre molt més els qui no en tenen. Quan dic universal no vull dir gratuït per a tothom, vull dir tothom amb els mateixos drets" (Consol).

Complementàriament a aquesta visió favorable a la contraprestació econòmica hi ha qui subratlla, per sobre de qualsevol altre argument, un principi poc invocat com és el de l'equitat. Des d'aquest punt de vista es fa referència a la idea clàssica que, en un Estat social, els serveis socials són un mecanisme amb un important paper en la funció de redistribució de la riquesa i han de contribuir, en la mesura que es pugui, a la disminució de les diferències entre els sectors de la societat. S'invoca igualment el principi de realisme que coincideix amb l'anterior escassetat de recursos: *"Sé que no hi ha diners per cobrir-ho tot i penso que hi ha d'haver una justícia distributiva, una equitat i això vol dir que es dóna a la gent el que necessita, no tothom igual, perquè un necessita més i l'altre, menys. Jo crec que en aquest moment hem d'aplicar el principi d'equitat, que vol dir: el que no tingui res que ho tingui, i el que té que pagui el que pugui, perquè si no, no arribem a pagar-ho tot i és un principi de realisme, i en el nostre treball hem de ser molt realistes" (Miracle).*

Així i tot, aquest plantejament de realisme sembla que es circumscriu a una certa etapa de creixement del sistema i fins que aquest arribi a la suficiència de recursos necessaris. Es presenta, doncs, com quelcom provisional, i basant-se en aquest estat transitori, es justifica que la via de pagament pugui suposar en la pràctica una doble xarxa de serveis, uns serveis per als qui poden pagar-los i uns altres per als qui no poden: *"No dic que podria venir un moment en què no passés, però de moment, quan no té dret ningú, hauríem de fer una escala. En aquest moment penso que demanar que ningú pagui em sembla una entelèquia i a més em sembla molt dolent que algú que pot pagar no pagui i l'altre que no pot pagar que es quedi al carrer. Primer ha d'haver-hi un principi d'equitat i han de pagar els que puguin i els que no, no. Es creen dos nivells, però en aquest moment crec que s'hauria de pagar, si no, no hi arribem; i de mica en mica arribar-hi" (Miracle).*

Relacionat amb el tema de la doble xarxa, s'observa que hi ha raonaments que van més enllà d'una circumstància temporal de creixement o atribuïble a la joventut del nostre sistema. S'afirma que la gratuïtat –admetent-la com a ideal i tot– no ha estat possible enlloc, i es fa entendre que el volum de la demanda en tot el ventall de serveis creixeria de tal forma que faria inviable el seu sosteniment. Es considera que la condició de pagament desanima a utilitzar els serveis aquells qui no els necessiten, o almenys no els necessiten tant. Cal entendre, doncs, que no es tracta d'una mera escassetat de recursos de l'administració, sinó d'una estratègia dirigida a limitar l'accés als serveis públics i, conseqüentment, derivar la demanda cap al sector privat: *“Dic que seria bo que pogués ser gratuït per a tothom, però en aquests moments cap país del món s'ho pot permetre. Seria bo que arribéssim aquí, però això s'ha qüestionat molt en el món de l'Estat del benestar, que si els vols donar gratuïts a tothom és tan ampli i tan extens que no es pot mantenir, i llavors et quedaries sense poder-los donar als que realment els fa falta”* (Núria). Es podrien afegir altres raons per a la discussió, com per exemple que si determinats individus prefereixen els serveis privats perquè no se senten etiquetats com a usuaris de “serveis socials”, com passaria si acudissin als públics; aquesta consideració ens remet de nou a la imatge marginal d'aquests serveis, i la qüestió del pagament és un element que contribueix a reificar-la.

Els informants que mantenen més fermament els criteris precedents s'ajusten al perfil polític més lligat a l'Administració de la Generalitat. Però també trobem opinions semblants en altres entrevistats amb característiques diferents, per la qual cosa, no sembla que sigui el rol (formulador o executor de polítiques) el factor determinant d'aquesta forma de pensament. Algun tècnic de l'Administració municipal també sosté la conveniència del pagament, tot i que les raons que manifesta van més en la direcció d'evitar que l'acció de l'Estat providència pugui afeblir o eliminar els vincles de solidaritat primària; la contribució econòmica seria així un mitjà per mantenir la responsabilitat individual tot i els beneficis públics: *“Jo no sóc partidària de donar serveis gratuïts al cent per cent i s'ha d'anar educant la població en això. No estic d'acord que els fills es desentenguin completament dels pares; penso que, si els fills tenen una situació econòmicament bona, han de col·laborar, i avui dia, en molts casos, això no es dona. Crec que s'ha de pagar d'acord amb la capacitat econòmica que tingui cadascú, això és evident”* (Blanca).

També s'addueixen altres raons més pragmàtiques o, si es vol, utilitaristes que fan aconsellable l'aportació, si més no, d'una petita contribució econòmica en els serveis que es presten. Això es justifica per un motiu de responsabilitat que, segons sembla, en el context local, s'ha demostrat en la pràctica que és més eficient per mantenir aquells projectes en què cal un compromís continuat d'utilització i no caure en la malversació de recursos públics: *"Les coses en què no hi ha cap tipus d'aportació econòmica es valoren molt menys. Penso que és una cultura econòmica que la gent va assolint, però que ens està donant bons resultats sempre i que fem les coses amb molta consulta i molt consens"*⁶ (Blanca). Caldria afegir que, per regla general, es tracta de serveis no bàsics o, si es vol, de caire accessori. Aquest aspecte, com ja es diu en el text, entronca amb una pauta cultural en què el preu és l'atribut que fa apreciar les coses que ens envolten; en aquest sentit, es demostra en variades circumstàncies que els béns públics que s'ofereixen gratuïtament estan en franc desavantatge. Una altra qüestió seria analitzar on ens portaria una situació en que tots els béns i serveis públics requerissin d'un pagament directe.

Quan es fa comparar els serveis socials amb altres sistemes (sanitat, educació) que tenen les prestacions bàsiques gratuïtes, els qui estan d'acord amb el pagament es mostren més partidaris de canviar la gratuïtat dels altres. Es qüestiona fins a quin punt no tenir en compte la situació de partida de cada persona no contribueix a malversar recursos, però també s'indica el greuge comparatiu que es produeix, de fet, si un sistema presta els seus serveis gratuïtament i un altre els fa pagar: *"És just que en els altres sistemes no es demani? Perquè el que es dedica a pagar coses de gent que s'ho pot pagar moltes vegades et treu la possibilitat que hi hagi un fons per a una altra cosa. No sé si és just o no just, potser no és massa just i ho deixo en un interrogant; són coses que no defensaria 'a capa i espasa'. El que potser hi hauria*

⁶ Es posa l'exemple d'una reunió amb les representants de les associacions de dones de la ciutat, respecte a la quota per pagar la gimnàstica de les dones: *"Bé, això, en un principi, semblava que no ho acceptarien, però, al contrari. L'única cosa que elles van demanar és que totes les dones de la ciutat tinguessin la mateixa quota, i que nosaltres poséssim la infraestructura necessària perquè elles poguessin fer la gimnàstica en condicions: un professor adient, amb un contracte... Van entendre molt bé que aquest contracte s'havia de basar en les seves quotes, que aquestes quotes estan per sota del mercat perquè tenen uns avantatges com a dones associades dins la vocalia de dones o grup de dones del seu barri, per tant, que gaudien d'uns avantatges d'acord amb el mercat privat, però que era absolutament lògic que fessin una aportació econòmica i que, fins i tot, aquesta aportació, elles van reconèixer que les obligava a ser molt més constants a l'hora de fer la gimnàstica, a avisar si no podien venir trimestralment, perquè la quota seva es pogués aturar en el moment adequat"*.

d'haver és una conformitat entre els serveis socials i els altres serveis i això ens portaria molt lluny. El que tampoc sé és quin barem s'hauria de fer ni com s'hauria de salvar la qüestió" (Alicia); "El tema de les medicines, jo crec que els jubilats -i evidentment que considero molt la seva situació-, però que tinguin les medicines gratuïtes al cent per cent, tothom, no hi estic d'acord. Penso que algunes persones sí que ho necessiten, però hi ha un abús excessiu en aquest tema, sempre que tinguin unes pensions que permetin fer aquestes aportacions" (Blanca).

Com es pot veure, el tema condueix contínuament a la doble dimensió cultural que subsisteix en la nostra societat: d'una banda, si són serveis socials –i per tant, destinats a un tipus de població amb pocs recursos econòmics–, se suposa que no han de tenir cost per a qui se'n beneficia, i de l'altra, allò que no suposa un mínim esforç de despesa no es valora com un bé escàs i es tendeix a acaparar-lo o a excedir-se en el seu ús. La discussió es podria portar al pla global i considerar també, d'una banda, l'efecte d'estalvi en la despesa pública que pot tenir haver de pagar un tant per cent del cost directament (i no diferidament mitjançant els impostos), i de l'altra, l'efecte que pot tenir en l'objectiu de disminuir la desigualtat social, especialment quan altres recursos públics no els paguen només els qui els utilitzen o els qui els fan malbé (la depuració d'aigües, per exemple). Cal assenyalar també que la contribució a un servei és, a vegades, demandada per alguns usuaris i, fins i tot, hi ha formes utilitzades de contraprestació en els serveis socials que no passen per una aportació monetària sinó per la cooperació entre usuaris i en que la percepció d'ajuda, en lloc de devaluar el qui la rep, el dignifica: *"hi ha gent que està molt contenta de pagar les seves despeses si les pot pagar i no em sembla malament que hi hagi aquesta contraprestació, com una altra contraprestació que fèiem amb els pobres (que també es pot discutir) que és la de demanar-los que canviessin coses o que fessin una col·laboració, per exemple que l'home anés a pintar a casa de no sé qui.. també és un tipus de contraprestació diferent"* (Alicia).

Però, com dèiem al principi de l'apartat, hi ha una minoria amb postures que, més o menys radicalment, qüestionen que es demani una contribució econòmica per accedir als serveis socials i beneficiar-se'n. La més taxativa d'aquestes opcions és raonada, precisament, també a partir del principi d'equitat i sobre la base de la justícia redistributiva que s'havia adduït anteriorment per justificar el pagament.

S'afirma que el mecanisme de redistribució hauria de produir-se en un nivell més general i global de l'estructura social, és a dir, per la via dels impostos directes que graven la renda, el patrimoni o els beneficis en societats, etc., i no en el moment de l'accés o prestació d'un servei que respon a una necessitat fonamental. Aquest raonament posa al descobert que, si funcionen ambdós mecanismes, hi ha qui està contribuint, en la proporció que li pertoca, dues vegades pels serveis que rep: *"Ha d'haver una prestació que ha de ser gratuïta per a tots. I la justícia redistributiva s'ha d'obtenir per altres camins que és per la via impositiva (via impost sobre la renda), 'el qui més té que contribueixi més', però a l'hora de rebre no dir: 'et dono si pagues i no et dono si no pagues'; la necessitat, si és bàsica i reconeguda com a tal, s'ha de satisfer, el primer és atendre. Que després et sobren diners? Per això està el sistema impositiu. Però no condicionem d'entrada la prestació. Fer un sistema de barems en què s'aplica una tarifa diferent a cadascú és absolutament injust en el tracte de les persones, perquè molta gent que té estalvis és fruit d'unes privacions anteriors per tenir una renda posterior"* (Enric). Si ens hi fixem, això és el que passa fins i tot en un sistema contributiu com el de la Seguretat Social: la quantia de les pensions no depèn del que es té en el moment de percebre-les, sinó del que s'ha cotitzat. Però fins i tot això és contestat des de la postura contrària: *"Sí que hi ha gent que diu: no és just, perquè jo he pagat tota la vida i ara he de continuar pagant; i jo els dic: 'sortós de vostè que pot pagar, senyal que en té"* (Núria).

Tornant a l'argument redistributiu, un altre entrevistat que també s'hi refereix ho fa posant clarament de manifest la pretensió igualitària de l'Estat del benestar pel que fa als serveis considerats bàsics. Aquesta consideració de què és el que es pot universalitzar gratuïtament posa també èmfasi en el perill de crear una doble xarxa segons la disponibilitat econòmica dels ciutadans: *"Es creen diferències segons el poder adquisitiu de la gent en serveis que són serveis de benestar (...) però, en principi, l'Estat del benestar el que fa és igualar la gent. També crea gent vividora, però en el seu estat pur iguala. És el que fa la sanitat pública, ens iguala a tots. (...) A les residències de gent gran, quan es tenen diners són residències estupendes, i les de la gent que no té tants recursos, però que ha de pagar, són una merda. Encara sort que n'hi ha unes quantes de públiques que són modèliques i funcionen bé"* (Montse). En aquest sentit, quan el servei és mixt i admet usuaris que contribueixen econòmicament i d'altres que no: *"Llavors el dubte és si atenen igual els privats que*

els públics. Segons la normativa⁷ no es pot fer cap diferència... jo tinc els meus dubtes sobre això" (Manel). L'existència d'uns serveis públics de qualitat acceptable i la garantia de la capacitat assistencial –com passa en bona mesura en la sanitat– podria ésser un valuós signe que conjugué els principis d'equitat i d'igualtat, cosa que actualment no passa.

No s'ha d'oblidar tampoc que el tema de la gratuïtat té com a rerefons el finançament global dels serveis⁸. Pel que fa a aquesta punt alguns entrevistats es situen en postures intermèdies: uns fan esment de la diferència entre tipus de prestacions per justificar que l'aportació dels usuaris no resol el problema del finançament: *"potser sí que hi ha coses que les pots cobrar, en canvi hi ha altres coses que conceptualment tens molt clar que no s'han de cobrar mai i, per tant, tampoc és un tema que et permeti finançar-les sinó que les has de finançar exclusivament amb diners públics"* (Pasqual); altres afirmen que el condicionant fonamental és la situació econòmica del país: *"Jo crec que canvies la mentalitat segons com va l'economia del país. No podem dir que tot sigui gratuït per a tothom, i llavors tenir una situació econòmica que no es pot afrontar"* (Montse), i encara un tercer raonament sosté que només des del finançament públic es poden garantir aquelles prestacions que es considerin com a dret: *"Nosaltres podem estar discutint si l'avi que té una pensió ha de pagar el 75% o 80% de la seva pensió quan està en una residència (i aquí, més o menys, hi ha consens amb tothom), però el que està clar és que no es pot parlar de drets si no estan garantits pel sistema públic, perquè tota la resta és entrar en un altre model de gestió que, amb tota la fiscalització i tot el control que faci falta, mai podrà tenir la mateixa responsabilitat que si és un finançament públic"* (Quim).

De nou es planteja la divisió dels drets com a possible solució, en un procés que comenci per assegurar la gratuïtat dels més bàsics. S'insisteix en la diferència que fa la legislació actual en la qual només es garanteix –i ja hem vist que es fa de forma deficitària– el dret d'accés, que no és el mateix que universalitzar el dret i menys encara que fer el servei gratuït: *"Quan jo dic que el dret no significa gratuïtat, estic repetint el que diu la llei; la llei parla que arribi la prestació, però no parla del tema*

⁷ El Decret legislatiu 17/1994, art. 46.2, estableix el principi de no discriminació per raó econòmica.

⁸ Aquest tema es veurà més en profunditat en el capítol següent.

(de la gratuïtat) (...) Jo explico que universalització no vol dir gratuïtat perquè la llei diu això, cosa que no vol dir que el servei no hagi d'arribar a tothom" (Enric); "Confonem el dret, la universalitat i la gratuïtat. Són coses diferents, jo puc reconèixer el dret a l'atenció domiciliària per a tothom, però que no sigui gratuït! O puc garantir l'atenció domiciliària només per a la gent gran i prou. I també pot ser gratuït o no gratuït. Jo puc dir: jo li garanteixo el dret: -oh, és que jo tinc diners- molt bé, és que vostè pagarà els serveis. Les comunitats autònomes haurien de fer un estudi i dir, miri, nosaltres només li garantim aquests drets, aquests altres no els hi podem garantir, no hi ha prou diners, ho farem segons la renda o amb els criteris que ells vulguin establir" (Manel). Aquesta qüestió requeriria un profund estudi que no s'ha fet, però mentrestant, en certs sectors, aquesta ambigüitat ha portat a crear altres xarxes d'atenció –per exemple la sociosanitària– que han permès alleugerir la pressió sobre el sistema: "Això, cap comunitat autònoma s'ha posat a fer-ho de debò; segurament qualsevol decisió d'aquestes en el camp de la gent gran és caríssima i llavors s'inventen coses rares, com això de l'àmbit sociosanitari o coses d'aquest tipus" (Manel).

En aquest aspecte també es constata la comparació inevitablement amb els altres sistemes de benestar que han aconseguit que les seves prestacions bàsiques siguin un dret, alhora universal i gratuït; hi ha qui raona que si això succeeix en sistemes més generalistes i normalitzats, i encara més hauria de donar-se en els serveis socials que, tot i la pretesa universalitat, atenen prioritàriament un tipus de població amb més carències: "En el sistema de salut tothom rep l'atenció en el moment que la necessita i no li qüestionen la factura, i després, a l'hora de presentar la declaració de renda anual, si té uns bons ingressos aportarà molt i estarà pagant indirectament aquella operació que li han fet. Aquest és el model que hem de tenir en compte" (Enric); "El fet que hi hagi aquests dos miralls⁹ al costat d'uns serveis socials, que en principi són universals, però que tots sabem que s'utilitzen tan sols per a una part

⁹ Es refereix a sanitat i educació, i posa com a exemple que "si un senyor va a esquiar i s'accidenta, tindrà una ambulància a peu de pista que el portarà a un hospital. L'atendran, el portaran a Barcelona i li faran tota l'atenció que sigui necessària i aquell senyor, en principi, no ha de desemborsar ni un duro. També podrà estar un, dos, tres mesos en aquell hospital i ningú li reclamarà cap diner, pel mateix sistema de seguretat social que hi ha. En el cas d'ensenyament, igual, en principi: tothom té dret a una plaça d'escolaritat bàsica... potser en el tema de l'ensenyament hi ha algunes coses que encara s'haurien d'incorporar al sistema, com tot el tema de llibres, menjadors, activitats extraescolars... que s'han d'entendre com un complement més a la formació de les persones; però en general el que és aquella aula, aquell mestre està cobert i cada vegada, fins i tot pel mateix creixement demogràfic del país, amb millors condicions".

determinada de la població, és greu (Quim). Essent optimistes, és possible que els serveis socials s'acabin igualant amb els àmbits més consolidats del benestar: *"Penso que és un procés, igual que l'educació va haver un moment que va ser gratuïta i obligatoria, després es va aconseguir amb la sanitat; suposo que arribarà un moment que s'aconseguirà amb serveis socials"* (Manel).

El cas és que l'espinós tema de la contraprestació no s'ha abordat mai a fons per part del Govern i del legislatiu, malgrat que aquest últim va acordar en el seu moment crear una comissió parlamentària per estudiar-lo en tota la seva globalitat. I és que, correlativament als aspectes de pagament, caldria tractar tot el que fa referència als drets i a la universalitat dels serveis que són les qüestions de fons que es deriven d'aquell tema. L'interès polític sembla més circumstancial que altra cosa, si tenim en compte algunes reflexions que vam recollir: *"El gran debat de la gent gran: han de pagar el SAD o no? És una prestació pública? A cadascú segons les seves necessitats o segons les seves disponibilitats? Això no s'ha debatut mai; hi ha hagut algun intent de crítica, de foc creuat, quan va sortir el decret de preus i de contraprestacions, però no es va entrar en una anàlisi de fons. Més que res eren posicionaments, si em permetes l'expressió, clientelars de cada col·lectiu. Si fins ara no hem pagat, per què hem de pagar d'ara en endavant? I coses semblants. Però la justícia del pagar o no pagar no s'ha debatut en cap moment"* (Enric).

La política actual de la Generalitat passa per reforçar el model de demanar les corresponents aportacions, segons la capacitat econòmica dels beneficiaris i dels familiars obligats a socórrer-los. Aquest és identificat com un tret característic del nostre model de serveis socials que, posteriorment, altres comunitats han anat adoptant: *"El que ens ha definit molt és que els serveis socials han d'estar a l'abast de tothom, però no gratuïtament. Això ha sigut una mica el nostre tret diferencial que ara ja està passant a d'altres territoris"* (Núria). A Catalunya s'ha aconseguit crear la sensació que per a determinats serveis s'ha de pagar, com si es tractés d'un peatge per usar els serveis; amb això, el sistema de serveis socials es liberalitza, converteix la protecció pública en una qüestió bàsicament individual en què el sistema només actua subsidiàriament: *"Tothom troba molt maco que les necessitats, molt bé, gratuïtes... ningú no vol pagar res i, en canvi, els serveis socials ens han fet creure que s'han de pagar. Per què s'han de pagar? Si no pagues en un hospital, per què*

s'ha de pagar per anar a una residència? Socialment la gent té assumit que la residència s'ha de pagar (Manel). Per tant, la contraprestació es pot interpretar com una adaptació moderna de la prova d'insuficiència econòmica que es requeria en els serveis de beneficència, perquè l'exempció del pagament es condiona a l'últim extrem, als qui en absolut poden correspondre amb els seus recursos: *"Els serveis els hem de posar a l'abast de tothom i al costat de casa seva, però el qui els pot pagar els ha de pagar i nosaltres el que fem és ajudar el qui no pot pagar perquè tingui els mateixos drets que l'altre. No subvencionem a tothom"* (Núria).

Això té molt a veure amb la constatació arrelada en el conjunt de la societat que el sosteniment de l'Estat de benestar no recau equitativament sobre totes les classes socials, sinó que, mentre les més potents econòmicament eludeixen la seva responsabilitat, les classes mitjanes i baixes suporten el major pes: *"Aquest és un país on els impostos els paguem la classe mitjana, els altres estafen; si tots aquests impostos els rendistes, els metges, el que et ve a posar l'antena... els paguessin, tindríem un altre marc que ara no tenim. Quin país hem fet?"* (Dolors). Altrament, els estrats benestants, tampoc no estan conformes que el destí dels seus diners siguin uns serveis que consideren aliens: *"La classe mitjana (que és la que paga, no ens enganyem!) té la sensació que el que paga no està ben gastat; si els preguntes diuen 'no, els malgasten, no van per al que han d'anar'. Aquesta percepció és molt perillosa"* (Manel). Això explicaria per què des de diferents ideologies s'opta per la via de la contraprestació en lloc de per la via dels impostos directes, com succeeix en altres països.

El resultat d'aquesta estratègia, a més del que s'ha apuntat, és que suposa un cost més elevat en el control burocràtic que no pas si estigués unificat per la via fiscal. La tendència de la política social, però, pot ser titllada d'insolidària perquè busca substituir un tipus de contribució general, equitatiu i proporcional a les capacitats per un altre que redueix les fonts d'aportació a la variable particular dels qui requereixen els serveis: *"La política que no sembli que a les classes mitjanes els carreguem massa impostos, abaixem-los i després ja veure'm com ho fem; i resulta que estem gastant més després amb els controls (i no l'encertem) que no pas amb el servei"* (Enric).

V.3. Anatomia d'un "sistema"

Quan es parla del "sistema de serveis socials" s'està fent referència a un tot integrat, interrelacionat i coherent que, d'acord amb aquesta totalitat, comporta uns resultats qualitativament superiors als que pot aportar la suma de les seves parts. La concepció dels serveis socials de Catalunya com un sistema porta també implícita la significació que es tracta d'un model propi, original o, si més no, amb unes certes característiques que el diferencien dels altres sistemes existents del mateix àmbit. Això té sentit si considerem que, en atorgar la Constitució competències en aquesta matèria a les autonomies i en no legislar l'Estat el marc general en el qual totes s'havien d'inscriure, es va possibilitar la creació i el desenvolupament en paral·lel d'experiències diferents en cada una d'elles des de l'inici dels anys vuitanta.

El terme "sistema" ja es va utilitzar en la Llei 26/1985 de serveis socials, però a partir de la segona llei, la Llei 4/1994, es consagra i pren major rellevància. Però aquest atribut forma part d'aquells conceptes estereotipats que, un cop incorporats en el llenguatge dels iniciats, funcionen sense gaire comprovació. Aquí s'ha volgut entrar a considerar fins a quin punt parlar de "sistema" és parlar amb "propietat" en l'actual context dels serveis socials de Catalunya. A més, s'ha explorat si es percep com a real la idea que aquest suposat "sistema" conforma un model propi i avançat, com s'ha explotat des dels discursos oficials, aprofitant la imatge pionera que es tenia fora de Catalunya.

Començarem per aquest darrer supòsit, perquè també amb el terme "model", entès en el sentit acadèmic (allò que serveix com a objecte d'imitació, que és valorat per la seva perfecció), s'ha pogut produir una fal·làcia històrica. I acabarem aquest apartat aprofundint en la visió que es té de l'entramat dels serveis socials per descobrir les peculiaritats que l'identifiquen i parar atenció sobre els estereotips que romanen enquistats en la seva cultura.

V.3.1. Un model per descobrir

Des del punt de vista històric s'ha utilitzat amb certa freqüència l'expressió "model català de serveis socials" per referir-se a uns trets clarament diferencials del sistema que s'estava construint. El que va significar l'anomenada "Escola catalana" per part d'alguns autors pot haver contribuït a estendre i popularitzar tal creença. El que cal veure és si podem considerar aquesta concepció ajustada a la realitat o, al contrari, es tracta d'un mite, d'una llegenda que s'ha propagat sense tenir gaire fonament i que s'ha alimentat perquè servia per a altres objectius. Fins i tot admetent que els serveis socials catalans hagin estat un model en algun moment determinat de la seva trajectòria, també s'ha de comprovar si aquesta situació d'avantatge es manté en l'actualitat segons la percepció dels entrevistats.

Comencem per la perspectiva històrica. Tots els entrevistats coincideixen que, efectivament, a la resta de l'Estat es consideraven els serveis socials de Catalunya com quelcom a imitar. Es reconeixia arreu que partien d'una posició més avantatjosa en la cursa simbòlica d'establir un sistema públic, tant pel que fa als plantejaments dels professionals i les seves institucions, com a la disposició de recursos. Era una percepció compartida, que des d'aquí es confirmava observant la situació d'altres comunitats autònomes i veient que aquestes miraven d'imitar la realitat catalana per iniciar el seu itinerari: *"És veritat, als anys 80 teníem 'dos cabezas de ventaja' i teníem l'avantatge que sabíem cap on volíem anar tant des dels ajuntaments, com des de les entitats d'iniciativa social, com fins i tot des de la Generalitat provisional, l'any 80. Llavors, quan et passejaves arreu d'Espanya eres el 'rei del mambo': 'este sí que sabe, este sí que tiene'"* (Pasqual); *"Quan fa deu, dotze o quinze anys ens n'anàvem a Andalusia o ens n'anàvem a Madrid, vèiem que a Catalunya estàvem molt per sobre, érem els capdavanters en tot el tema de serveis, en el tema d'atenció a la població, en nous camps que fèiem des del municipi... i d'alguna manera, sempre deien: 'vosaltres, això, com ho feu? Això, com ho heu resolt?'"* (Blanca).

Però la situació de partida en la construcció d'un model és un mèrit que s'ha d'atribuir especialment a la societat civil que, com s'ha analitzat, amb anterioritat a la creació de la Generalitat, havia desenvolupat experiències positives en molts àmbits i des d'una atapeïda trama d'entitats: *"Teníem un gran avantatge que era un moviment associatiu molt més potent que a la resta de l'Estat. Nosaltres teníem entitats de tota mena i en teníem moltes, de vegades molt dividides, però hi havia un fort desenvolupament i, no ens enganyem, el sistema de serveis socials a Catalunya, més del 50% és d'iniciativa social, i l'any 80 devia ser el 70%, per tant estàvem amb avantatge i l'aprofitàvem"* (Pasqual). El fet diferencial respecte a la resta de l'Estat era aquest capital promotor i innovador que generava idees i creava projectes diferents, atès el centralisme i uniformisme de la política social del règim franquista. Això no treu mèrit, però, al fet que, quan es produí el restabliment de l'Administració autonòmica, aquesta sabés aprofitar, canalitzar i emmarcar aquella iniciativa social per bastir el model públic.

Anirem veient en paràgrafs posteriors què va significar el model català, en quins aspectes es pot considerar pioner o quines aportacions van sortir a partir d'ell, algunes de les quals després s'han estès. Però abans, cal esmentar que, segons l'opinió de molts informants, malgrat el reconeixement que en un inici el sistema català representava un cert exemple, aquesta exemplaritat s'ha vist truncada per la trajectòria posterior: *"En canvi el que s'ha fet és que aquests dos cossos d'avantatge, doncs ara ens hagin col·locat en el "grueso del pelotón"; és a dir, que estem al mig i així com abans destacàvem en moltes coses ara destaquem en poques. En aquest sentit jo penso que ho hem desaprofitat"* (Pasqual). El pretès avantatge que portava la Comunitat Autònoma catalana sembla que s'ha esvaït, en part perquè no hem sabut aprofitat les fortaleses anteriors, i en part perquè les altres comunitats han progressat espectacularment gràcies al suport de les seves institucions. El que s'evidencia avui és un desencís en els demèrits propis, expressats lacònicament així: *"no ens ve ningú a veure, perquè no tenim res a ensenyar, tenim el mateix que fa vint anys"* (Manel); *"En els últims viatges que he fet, et parlo d'Andalusia, m'he adonat que ells han avançat moltíssim i que nosaltres ens hem quedat bastant on érem. Nosaltres tenim uns serveis bastant semblants a aquells dels quals presumíem fa uns anys, i ells han avançat molt, perquè l'administració, l'autonomia, els han donat*

molt suport, i també les diputacions han jugat un paper molt important en el tema dels serveis socials” (Blanca).

La comparació entre el passat i el present qüestiona si realment es pot dir que hem disposat en algun moment d'un model català. Vist retrospectivament, hi ha qui adverteix que el suposat model que implantà l'Administració de la Generalitat en els anys vuitanta i que es materialitzà en la primera llei no diferia substancialment (i menys a favor de Catalunya) del que també legislaven altres comunitats autònomes: *“La primera cronològicament parlant és la basca, la segona la de la Comunitat de Madrid, la tercera la de Catalunya i la quarta la d'Andalusia. I no hi havia cap tret diferenciador entre Catalunya i les altres. En el 85 estaven totes més o menys iguals” (Montse).* Fins i tot, es pot assegurar que les primeres actuacions que es van portar a terme eren només operacions de maquillatge del que feia l'Estat, consistents a introduir uns quants canvis superficials al que ja hi havia quan es produïren els traspàsos: *“En el primer moment hi ha una translació automàtica d'allò que estava fent l'Estat perquè ningú estava per inventar coses diferents. Del que rep la Generalitat pel traspàs¹⁰, moltes vegades s'utilitza el canvi de nom per dir que hem inventat una cosa nova” (Enric).*

S'observa un cert desencís a causa que la Generalitat no va aprofitar més la creació “*ex novo*” del sistema per establir un veritable model català en aspectes més substantius i no en els anecdòtics: *“L'Administració catalana hauria pogut crear un model propi d'administració; no ho ha fet, ha copiat les mateixes qualitats i defectes que té l'Administració central. L'únic que fa és fer-nos treballar a la tarda perquè d'aquesta manera es suposa que som més europeus, ja, ja” (Carlota).* La constatació de fons, però, desvetlla que és el mateix fet autonòmic, acompanyat de la necessitat de desmarcar-se de les pràctiques anteriors, el que funcionava com a determinant per crear la il·lusió que es disposava d'un model. El model català de serveis socials era un símbol més, el qual, astutament administrat, servia sobretot per a l'objectiu de reafirmar la identitat autonòmica, però ho feia amb molt poca base, a partir d'uns actius heretats i unes quantes iniciatives que podien ser pioneres en el seu moment:

¹⁰ *“Rebem residències de vells de l'INERSO que continuen funcionant com a residències de vells de l'INERSO; rebem casals d'avis. que també es deien ‘hogares del pensionista’, els canviem el nom per casals d'avis i continuen funcionant gairebé igual. tot i que comencen a obrir-se a tota la població; rebem les pensions assistencials del FAS. etc.”.*

“La necessitat de fer alguna cosa original per demostrar que l'autonomia significa el canvi de model, canvi de la intel·ligència al poder i la possibilitat de fer alguna cosa. En tot cas, aquest factor és el desencadenant... la convicció que nosaltres ho farem millor” (Enric).

Passem a veure quins han estat els elements que han pogut crear la fantasia que es té un model per poder analitzar si el conjunt produeix la percepció de solidesa que, per definició, se li exigeix. En el descobriment del model, cada informant ha portat a col·lació aquelles fites del constructe assistencial que són més pròximes a la seva experiència; per tant, la multiplicitat de versions no pot ser interpretada en aquest cas com a divergències, sinó com un sumatori d'aspectes positius, de plantejaments originals, de camins oberts o de simples aportacions a l'herència cultural dels serveis socials de l'Estat espanyol. Cal observar, però, que en molts casos, les mateixes cites contenen elements pejoratius adherits o, si més no, que suposen una certa relativització de la pretesa bonhomia del que es relata: *“Som capdavanters en l'atenció primària. Definir un model d'atenció primària és el tret diferenciador d'aquesta aposta, sens perjudici, com ja hem dit abans, que ja existien assistents socials en els ajuntaments i una forma de fer el treball social. Però implantat com a sistema sí que és una idea que surt d'aquí i que després s'estén per tota Espanya. De la mateixa manera, es crea la Inspecció de serveis socials aquí, es crea el sistema d'infraccions i sancions i després s'estén (perquè el decret d'ordenació el copien totes les comunitats autònomes)” (Enric); “Una de les coses en què vam ser pioners és la creació d'un departament (Benestar Social) dins de l'Administració per dirigir la política de serveis socials” (Consol); “Tenim definit un model nostre. El que ens ha definit molt és que els serveis socials han d'estar a l'abast de tothom, però no gratuïtament. Això ha sigut una mica el nostre tret diferencial que ara ja està passant a d'altres territoris” (Núria); “La característica en la qual destaquem és la gran primacia que s'ha donat a la iniciativa mercantil. Hi ha més empreses d'iniciativa mercantil en serveis socials a Catalunya, i ara al País Basc i Navarra, que a la resta d'Espanya; estem exportant empresaris de serveis socials, la qual cosa, però, no sé jutjar si és bona o dolenta” (Pasqual); “Catalunya ha estat pionera en alguns temes: en les adopcions internacionals vam ser els primers a començar i a destapar-ho; després altres han pogut o no passar més endavant” (Consol).*

Les característiques relacionades són pràcticament les úniques que es manifestaren en les entrevistes, la qual cosa ja permet avançar que els informants no tenen una sensació definida del model català o, com a mínim, no troben elements diàfans que corroborin l'existència d'aquest model. Però si aprofundim en la deconstrucció, la imatge creada es podria qualificar inequívocament de mite, una ficció hàbilment construïda per donar una versió irreal, més potent del que realment és i que funciona més en el desig que en la realitat de la pràctica; s'institueix aquesta mentalitat amb l'interès primordial de mantenir el prestigi, de seguir exercint una certa hegemonia en el conjunt del sector a escala estatal: *"Les vegades que he coincidit en jornades o en trobades amb gent de fora de la comunitat catalana, sempre he tingut molt d'interès que m'expliquessin el seu model de funcionament, pensant descobrir diferències significatives entre el seu model i el nostre... i no hi són! És un 'bulo' i forma part d'aquest fet diferencial que intenta el Govern de la Generalitat"* (Carlota); *"No crec que hi hagi un model català, això s'ho ha inventat el Sr. Comas que anava pel món dient 'és que a nosaltres tothom ens copia, som els millors' (...) el que passa és que això ha anat molt bé als de Convergència, perquè han circulat per tot Espanya i han anat a les reunions del Ministeri i han volgut vendre un producte diferent, i la gent, per allò de Catalunya que sembla que... mira, som més rics, més espavilats, som més dialèctics..., s'ho ha cregut. Però jo crec que el model català és un bluf"* (Montse); *"El que passa és que ens hem sabut donar una bona propaganda. Sí que hem fet coses bones, però en altres no hem fet res. Però bé, la fama sí que la tenim"* (Enric).

En tot cas, si observem globalment el patró de serveis socials que al llarg dels anys s'ha acabat estructurant, s'hauria de concloure que conté algunes característiques no gaire afavoridores per al suposat model, més aviat discordants amb els preceptes teòrics així com amb els exemples que circulen en el context europeu: *"Des d'un model més descentralitzat en els seus orígens (que no crec que fos conscientment descentralitzat, ells el devien veure com a desorganitzat, però que en definitiva volia dir descentralitzat, el qual era bo, petits reis de taifes, no?, però amb un bon funcionament intern), han passat a una febre o obsessió cada vegada més centralista. S'ha intentat matar la petita autonomia en els serveis socials. El model català, si en alguna cosa el volen distingir, seria per aquest centralisme absolut"* (Carlota). Sobretot hi ha forta coincidència que, en la darrera etapa, s'ha perdut

l'impuls inicial i s'ha viscut de la renda, sinó de la fama, i a més, com s'anirà descobrint en altres apartats, allò que caracteritza el sistema no són pas distintius que ens puguin envejar: *"Avui dia no penso que nosaltres tenim un model, i si de cas, el model que podríem tenir penso que ens hem quedat a mig camí. I quan sortim a fora, t'adones que... Què ha passat aquí? Per què no hem avançat a la velocitat del principi? Penso que als anys 80 vam avançar molt, però que als 90 ens hem quedat... no sé exactament en quin any ens hem quedat encallats"* (Blanca). El sistema estructural i jurídic no té una valoració gaire positiva en el sector perquè no s'ha concretat en res de definitiu, o perquè el resultat de conjunt ha situat els serveis socials en una posició d'inferioritat lamentable: *"Així com als països nòrdics, els serveis socials a ningú se li ocorre que s'hagin de pagar, aquí els serveis socials són justament els que estan en inferioritat, és com el germà petit que va agafant tot el que van deixant els altres, és per a les deixalles... no és un sistema com els altres que es posa al seu costat i a veure què fem. Això seria una característica del nostre model, uns serveis socials molt dèbils"* (Manel).

Altrament, també es descobreix que el que s'ha produït de fet a Catalunya respecte al model és la subsistència en paral·lel de dues tendències clarament diferenciades: la de la Generalitat convergent, d'una banda, i la que ha seguit l'Administració local, de l'altra, aquesta darrera dominada en les grans ciutats per les forces polítiques d'esquerra. Es podria afirmar que, en lloc de produir-se una integració dels dos models, s'han mantingut força separats, col·lateralment a la correlació de majories i minories que s'ha donat en les administracions corresponents; ha pogut canviar el lideratge personal o institucional, però no la perspectiva divergent i el joc de contrapoders exercit: *"En els serveis socials penso que hi ha una cosa que falla. Aquí, a més, tenim dos models de serveis socials: el model Diputació de Barcelona i el model Generalitat"* (Jaume); *"Aquí, a Catalunya, han tingut molta empenta els ajuntaments. I com a la majoria de ciutats grans han sigut ajuntaments d'esquerres han marcat molt la pauta al govern de la Generalitat. Potser moltes de les coses que, no estaven prou animats a fer-les, els ajuntaments els han donat una empenta molt forta, cosa que possiblement no passava en el Govern central"* (Blanca).

Així i tot, també es reconeix que, tot i la competència entre institucions, la rivalitat política que afecta els serveis socials s'ha mantingut en uns termes perfectament

legítims en un context de pluralisme democràtic. Tot i no referir-se a la configuració intrínseca del model, aquest és un tret positiu que denota un estil de funcionament i de relació entre les administracions que, si més no, ha fet possible la coexistència continuada de les dues tendències: *"Hi ha competitivitat en la política partidista, de veure qui es penja més medalles, de qui queda millor davant l'opinió pública, de qui critica més l'altre; però jo penso que, menys en alguna ocasió molt especial, no s'han trencat les regles del joc i que tothom ha estat capaç de parlar amb tothom, que quan una entitat inaugura un servei nou tothom comparteix taula, cadira i tothom es dirigeix la paraula i penso que és una qüestió raonable dins de certes regles del joc; sempre qualsevol govern autonòmic o local ha passat la informació mínima a l'oposició i aquesta pot exercir mínimament el seu paper. Jo penso que amb això estem molt per damunt d'altres comunitats autònomes"* (Pasqual). Potser caldria concloure que, a la fi, resulta més positiu haver preservat un comportament més concordant amb el tarannà pactista que s'atribueix a les institucions i a la societat catalana que no pas haver bastit un model de serveis socials monolític: *"Aquí no hem arribat mai, ni en els pitjors anys del Sr. Comas... Tothom ha intentat no trencar. Hi ha hagut moments que costava, però... I per això penso que no s'ha perdut del tot el diàleg. Que hem passat moments molt crítics, sí, però és una cosa sobre la qual podem donar lliçons a altres llocs d'Espanya en què han tingut exemples molt més impresentables que el nostre"* (Pasqual).

V.3.2. Ser o no ser del sistema

Complementàriament a dilucidar si es copsava l'existència d'un model genuïnament català, hem interrogat els informadors sobre si entenien que l'actual entramat dels serveis socials podia ser considerat com un veritable sistema. Com en tota la recerca, treballem a partir d'impressions subjectives, per la qual cosa queda fora de lloc entrar en demostracions d'objectivitat; tanmateix, la mateixa noció de "sistema" no deixa de ser una abstracció a la qual cadascú pot donar la representació que cregui convenient. I d'això es tracta, de veure si s'atorguen a l'aparell constitutiu d'aquest àmbit de protecció les atribucions que teòricament s'atribueixen a un

sistema. L'avaluació que se'n fa aporta nous paràmetres per interpretar el complex de significacions que conflueixen entorn d'aquest sector de l'activitat social.

La primera qüestió que caldria establir és si els informadors creuen que tenim un veritable sistema. Doncs bé, tot i que en el discurs s'al·ludeix contínuament al "sistema de serveis socials", no hi ha raons de pes que defensin aquesta categoria i que demostrin la utilització amb propietat del terme. El més positiu que s'argumenta és que formalment existeix un sistema perquè així es formula en els corresponents textos, però que aquesta oficialitat no supera la prova empírica; recordem el que deia en una cita anterior un informant: *"Ja, ja, ja, jo sempre ho poso entre cometes, dic 'l'anomenat sistema de serveis socials', perquè si sistema seria una cosa ordenada i una sèrie de mitjans per aconseguir un fi, a vegades dóna la impressió que no és un sistema sinó que és un caos"* (Manel). En el mateix sentit es pot interpretar que és una construcció més ideològica que operativa, i que es mostra molt immadura en els nivells d'implantació com, per exemple, en l'àmbit municipal: *"Si es pot parlar de sistema? Depèn. Teòricament, segur que sí, hi ha una legislació... Ara, si a la pràctica funciona com un sistema? No, en absolut, possiblement això és un dèficit crònic del nostre país. En els diferents nivells d'administració no funciona com una màquina"* (Àngel); *"No tenim establert un sistema pràctic operatiu, tenim un sistema filosòfic, ideològic, però no un sistema operatiu"* (Marta).

Quan s'examinen les raons que condueixen a qüestionar l'existència d'un veritable sistema, apareixen múltiples interrelacions entre variables de la present monografia. Amb l'ànim de no concórrer en repeticions innecessàries, només portem a col·lació una mostra d'aquestes: el caràcter subaltern i la consideració de "cul de sac" pels altres sistemes, la ignorància que té la societat del sistema, la manca de regulació consolidada, els vaivens de les línies polítiques, la manca d'un règim d'universalitat, l'absència d'una xarxa unitària, la dispersió competencial, etc.: *"Crec que no és un sistema perquè un sistema ha d'estar organitzat en una xarxa diferent de la que tenim encara nosaltres. És una organització de serveis (que estem molt més avançats ara que fa vint-i-cinc anys) però que encara estem fent suplències, i un sistema no pot suplir"* (Empar); *"Crec que no hi és, la gent no sap que hi ha un sistema. (...) Hi ha coses dispars tant en un lloc com en un altre, en serveis socials tothom fa el que vol perquè aquest marc referencial no hi és; ara arriben uns a la*

Generalitat i es carreguen el que han fet els quatre anys anteriors" (Dolors); "No crec que sigui un sistema, per què? Primer, no té elements d'universalitat, cosa que els nostres sistemes han de ser universals (...) Després, la xarxa, el sistema de serveis socials no té una plena xarxa, crec jo, estem coordinats si tu vols, però no hi una plena xarxa des de la perspectiva de serveis socials" (Alicia).

Com es posa en relleu, l'obtenció o no de la condició de "sistema" per part dels serveis socials té molt a veure amb el resultat que s'obté de la comparació amb els altres sistemes de l'Estat del benestar. Segurament es tendeix a magnificar les fites aconseguides pels altres sectors, però això ara no importa tant com advertir que de nou es demostra el sentit d'inferioritat i devaluació que ja s'ha examinat en altres apartats d'aquest treball: "Si partim que hauria de ser un sistema universal, de veritat, com ho és la sanitat o ensenyament, no cal que en parlem, no?" (Montse); "És dispers, és d'acord amb el que pensa aquell senyor i en no haver-hi un marc regulador (com a sanitat) no es pot dir: 'ara planificarem, ara coordinarem...' perquè tothom va fent el que pensa que és més oportú en aquell moment per a casa seva. En canvi la sanitat ha evolucionat, ha millorat, té una planificació..." (Dolors); "...amb un encàrrec polític absolutament difós, amb un sistema que es va estructurant, incipient com el nostre, al costat d'uns altres sistemes més consolidats com són el d'educació i el de sanitat, i amb una idea que des dels serveis socials havíem d'arreglar moltes coses" (Marta).

Relacionat amb això, el problema que es planteja va més enllà de la comparació simplement per estatus i s'entra a valorar quina és la interrelació dels serveis socials amb les àrees clàssiques del benestar o amb altres que puguin ser concurrents. Una pràctica que ja ha aparegut anteriorment és passar als serveis socials tot el que és residual, incòmode o insolucionable des dels altres sectors, de manera que es produeix en aquells una sobrecàrrega de problemes aliens, a més de la consegüent difuminació de l'àmbit propi de responsabilitat: "Nosaltres, com a departament de serveis socials, recollim tota una sèrie de variables, de problemes socials que es donen a la nostra societat, que no solament són problemes que pertanyen a l'àmbit dels serveis socials sinó que poden pertànyer a molts altres. I aquesta dificultat fa que nosaltres estiguem fent coses que no hauríem de fer, són àmbits que no ens toquen a nosaltres i, potser, perquè tradicionalment en altres departaments són molt

més tancats o molt més estrictes, ens ha tocat. Quan un problema és complicat el passen a serveis personals, i aquí ens en sortim més o menys bé, cosa que vol dir que el pròxim problema d'aquest tipus tornarà a arribar a serveis personals. Creiem que als altres els va molt bé que ho fem nosaltres, però que hem de lluitar perquè tots els departaments tinguin el seu àmbit social determinat" (Blanca).

Això no treu que, en altres casos, quan són els serveis socials els que necessiten la complementarietat dels sistemes teòricament més consolidats, també es critiqui la poca col·laboració per realitzar una intervenció globalitzada. Això és degut que no acaba de materialitzar-se la permeabilitat que hi hauria d'haver entre les àrees que s'ocupen d'atendre les persones; pot servir d'exemple el relat del cas d'un disminuït amb síndrome de Down: *"És tot molt poc permeable entre les xarxes. El Josep Ramon, als 45, semblava un padrí de 80. Després d'allò de la clínica ens el volien al sociosanitari de la Creu Roja, quan hi hagués lloc. Però podíem haver estat un mes o dos sense que hi hagués lloc. Qui l'entoma? Com entoma un centre de disminuïts una responsabilitat mèdica? (que vol dir pressions, que vol dir medicacions). Has de muntar un sociosanitari? L'hem de muntar nosaltres o hem d'anar a la xarxa pública? Jo penso que hem d'anar a la xarxa pública. Nosaltres ja hem fet prou coses. Dins del tema de la llar residència ens trobarem el tema de l'envelliment. Perquè, qui ho entomarà això? De moment, un nano de 45 anys que es deteriora no el poses a la xarxa de vellesa, perquè et diuen: 'no, els vells a partir dels 65'. Escolta, no fotem!"* (Jaume). Això significa que, lamentablement, entre els sistemes no és tan fàcil que es donin els mecanismes clàssics de reciprocitat que funcionen entre éssers humans, a causa fonamentalment que les institucions apliquen una lògica diferent, tenen un funcionament burocràtic i les reaccions són més impersonals.

Malgrat això, la locució "sistema" no deixa de funcionar com a fetitxe que exorcitza majors degradacions, a més de ser un estereotip útil per sistematitzar una realitat força complexa i abstracta que, sense ell, es faria difícil de verbalitzar. Tot i ser com un eufemisme nominatiu que la majoria considera impropï aplicar als serveis socials, el més important és esbrinar si la seva orientació té vigència com a tal, si s'ha de seguir insistint en la seva actual configuració o caldria reconsiderar alguns dels seus pressupòsits: *"Per mi, ens hem entrebancat en un sistema de difícil articulació. Hem de repensar de nou si aquesta és la línia que hem de seguir o hem de fer una parada*

tècnica, vint anys després. Perquè és molt preocupant, que el que no s'ha pogut aconseguir en aquest temps, tenint plena autonomia i plena capacitat legislativa, haguem d'esperar vint anys més per a veure si funciona" (Enric); "A vegades penso que actualment és un moment bastant crític per al sistema de serveis socials al nostre país. Hi ha indicadors, o almenys jo tinc una percepció subjectiva que hi ha un cert desgast de la gent, hi ha un cansament, penso que falten idees noves. Penso que es necessita un cert canvi, almenys d'orientacions, s'ha perdut molta "frescor" (Àngel).

Alguns entrevistats posen en relleu fallades estructurals, organitzatives i de gestió que provoquen aquesta inoperància o suposen entrebancs per a la funcionalitat del complex assistencial: *"Tinc l'evidència que portem cinc anys aturats dins del sistema. (...) Jo crec que en aquests moments el que falla del sistema és segurament tenir el sistema, el sector, més endreçat. (...) És un sistema tan inter (interinstitucional, interdepartamental, interprofessional) que no funciona. Perquè ha anat creixent en paral·lel, no ha anat creixent creuant-se" (Borja). D'altres, des d'una òptica més positiva, apunten que és el moment per fer canvis de fons en els instruments constitucionals de l'anomenat sistema, de cara a preparar-lo per al nou escenari que s'albira al llindar del canvi de segle: "Em sembla que seria un bon moment per revisar què és el sistema i veure si les necessitats emergents de la nova estructura social, del nou segle, responen al plantejament que tenim de serveis establerts en l'àmbit individual, col·lectiu i de cada una de les estructures territorials" (Montse). En totes les opinions hi ha un comú denominador que ens permet concloure afirmant que els serveis socials estan passant una crisi que no és merament de creixement, com fins ara, sinó que té una dimensió més existencial i afecta de ple la seva raó de ser, la naturalesa de la seva identitat, l'organització i el seu funcionament.*

L'última qüestió relacionada amb el sistema és si, en la seva actual configuració, es creu que hi ha totes les matèries i continguts que hi hauria d'haver o bé falten aspectes (col·lectius o dispositius d'atenció) d'aquells que es consideren serveis socials en sentit estricte i, paral·lelament, si hi ha components que estan de més en aquest sistema. Totes dues qüestions s'associen al marc organitzatiu institucional de la Generalitat, per la qual cosa enllacen amb les aportacions del punt 4.4.1, però, així i tot, val la pena fer-ne una menció: *"Jo estic gairebé convençut que tot el que es fa*

forma part del sistema, el que passa és que moltes vegades es fan moltes coses que no són bàsiques perquè són interessants, tècnicament il·lusionen i de vegades hi ha professionals que s'il·lusionen per determinats serveis o determinats projectes i els responsables de les entitats o de les administracions no sabem dir que no" (Pasqual); "Hi ha coses que estan fora del sistema i que podrien estar dintre. I sobretot hem de fer un plantejament dels serveis socials com un eix transversal dintre de les polítiques de benestar, que ha d'anar inspirant cada una de les àrees (educació, sanitat, lleure, esport, cultura...). El tipus de servei que s'ha d'oferir al ciutadà no és un servei parcial, sinó que és un plantejament global d'atenció a les necessitats de la persona" (Montse).

V.3.3. La lògica de la visibilitat

No podíem cloure aquest punt sobre l'anatomia dels serveis socials sense fer-nos ressò de les riques aportacions recollides que tenen a veure amb el comportament que manifesta el sistema¹¹. Hi hauria moltes coses a dir en aquesta direcció, algunes de les quals han estat incloses en altres apartats per raons expositives; però, al nostre criteri, n'hi ha una de bàsica i fonamental que transcendeix les altres i que té a veure amb la mena d'acció que genera l'entramat assistencial i que, per tant, el dota de fisonomia i li confereix una determinada personalitat simbòlica que condiciona tant els agents que la implementen com la població en general que en rep la influència.

Aquí es tractarà de veure quins trets són els dominants i, contràriament, quins altres han estat suplantats en el procés constitutiu del sistema; ambdues vessants del fenomen completen la visió sobre les característiques que afecten la identitat del sistema i entronquen amb els aspectes més materials de la cultura que impregna el sector. Si ens fixem, primer, en les potencialitats inherents a un règim d'ajuda com són els serveis socials, descobrim que aquelles contrasten amb el paper que majoritàriament desenvolupen, és a dir, que segons els entrevistats, el sistema té unes facultats més grans que les que, usualment, se li encarreguen: "*Nosaltres tenim*

¹¹ Vist l'apartat anterior, potser caldria simbolitzar l'escepticisme sobre l'existència del concepte "sistema" posant-lo a partir d'ara entre cometes, però decidim no fer-ho així per raons merament estètiques.

quantitat de coses a fer amb problemes que no són problemes sols econòmics, ni problemes de pobres, sinó un altre tipus de problemàtiques personals. Jo crec que hi ha molta problemàtica personal, que podem ajudar les persones en moltes coses" (Miracle). En el mateix sentit de superació de l'ajuda material, cal recuperar el valor afegit que aporten els professionals que practiquen l'atenció; hi ha una màxima clàssica però que sembla que s'oblida en la "voragine" tecnocràtica: *"Molt sovint diem: 'el sistema de serveis socials és un sistema de necessitats i prestacions'; probablement sí que hi ha part de veritat en tot això, però la principal prestació és la dels mateixos treballadors i molt sovint el treballador pensa que els recursos són tots els altres i ell en canvi també és un recurs, i molt sovint el millor recurs, perquè és el que pot articular millor respostes grupals i comunitàries"* (Pasqual).

En les cites anteriors, tot i que amb enfocaments diferents, s'introdueixen dues de les peculiaritats específiques que afecten els serveis socials actuals: d'una banda, l'oblit o infrautilització de la relació d'ajuda que han de proporcionar els mediadors (de les diferents disciplines concurrents: treball social, educació social, etc.) i, d'altra banda, la renúncia o incapacitat de treballar en altres dimensions. Començant per la segona qüestió, el primer que es reconeix en el discurs dels tècnics més vinculats al treball social en la seva trajectòria és l'escassa presència que té actualment el treball comunitari: *"En un estudi sobre l'atenció primària, ens va sortir molt que la gent s'estava burocratitzant, que s'estaven tornant dispensadors de recursos. Vam descobrir que els que volien fer treball en comunitat no podien, això ha estat una desviació de la línia primitiva; que potser no es podia fer res més, no ho sé, però s'ha potenciat donar racionalitat a la manera de fer els serveis de cara a la gent, però al costat d'això hi havia d'haver una part molt important de participació de la comunitat per resoldre els seus problemes"* (Mary); *"Però el treball comunitari s'ha tingut poc en compte"* (Borja)

No s'ignora que les raons d'aquest abandonament es deuen a múltiples causes en què es barreja la capacitat i l'actitud dels professionals amb les perversions que emanen de les organitzacions burocràtiques. Però aquí convé analitzar especialment la part que correspon a l'orientació donada al sistema en tots els nivells. La multicausalitat a què fem al·lusió queda reflectida perfectament a partir de la pròpia experiència d'una de les persones entrevistades que pot comparar la situació actual

amb els anys en què el treball comunitari predominava; les raons que dóna sobre per què els professionals han aparcat aquest tipus de pràctica són: *“Per ordre: primer, no volen (volen estar a casa a les tres); segon, moltes vegades no els deixen; quan dic que no els deixen és perquè a l’Ajuntament (de Barcelona) teníem problemes perquè els deixessin canviar l’horari, però s’hagués pogut lluitar per això. Però l’altra part és que els de dalt tampoc hi creuen, o no volen, tot barrejat. La lluita que portàvem uns anys enrere en aquest moment no es dóna. Però encara hi ha moltes coses a reivindicar en els barris”* (Dolors).

Les demandes institucionals alimenten aquest sentit d'immediatesa del sistema perquè es vol l'efectivitat a curt termini. No s'estimula ni es dota de recursos el sistema per fer un treball en profunditat amb les persones, un treball que es dirigeixi a modificar les causes que generen les necessitats i conflictes en les unitats de comunitat que es tenen encomanades i, en definitiva, un treball de promoció perquè siguin els mateixos individus i grups socials els subjectes de transformació del seu espai de convivència. Efectivament, aquesta seria una acció d'agitació que queda molt lluny del que es fa actualment: *“Des de l'Administració local s'ha perdut aquesta visió del treball social com un agitador social, com a promotor de la participació. Hi ha algunes experiències fantàstiques, però generalment es demana al treball social que solucioni allò que és una pressió de la ciutadania, el cas, la necessitat, l'atenció urgent, i no es compta amb aquest professional com algú que podria ajudar a fer... No hi ha més participació perquè des del treball social no es disposa de recursos per remoure-la, per potenciar-la, per organitzar-la, per buscar metodologies que facin que la gent aprengui a solucionar els seus problemes, a canalitzar les seves necessitats”* (Montse).

També es vincula la recessió del treball comunitari amb un enfocament de tipus més conservador, en la línia que ja s'ha indicat d'apostar més per l'assistencialisme que per la promoció i el canvi d'estructures. És interessant constatar que, segons l'opinió d'alguns entrevistats, les causes d'aquesta involució cap als plantejaments més conformistes cal adjudicar-les als estaments estructurals que marquen les directrius, faciliten els mitjans i gestionen la posada en escena de la representació pública dels serveis socials: *“En el treball comunitari hi ha hagut un retrocés, la gent ha retornat molt al treball del cas, de l'atenció individual, a la permanència; involució en aquest*

sentit. Penso que en els primers anys hi havia una percepció que era possible fer altres coses, uns canvis més en profunditat, trencar els sectors de població històricament objectes de la intervenció, un plantejament molt més comunitari, de normalització, d'universalització, de trencar barreres. No ho dic en el discurs que hagi canviat, però en les pràctiques, a vegades, em fa por pensar que sí que s'ha pogut donar una certa involució. Però, en cap moment ho atribuiria al professional, en tot cas és atribuïble a les estructures, als recursos, a les línies, als objectius que es marquen" (Àngel).

Es creu necessari un retorn a la comunitat, que els serveis socials tinguin més en compte les accions col·lectives, encara que sigui per rendibilitzar millor els recursos i prendre més en consideració els nous escenaris que es presenten: *"Hauríem de tornar a pensar com es fa la intervenció comunitària per rendibilitzar millor els recursos. Crec que seria un moment per repensar, aprofitant que hi ha un tipus de prestació i de llei que és estreta de cara a les necessitats i demandes que una societat cohesionada necessita" (Montse).* La solució no és fàcil perquè cal trencar moltes inèrcies i estils de treball, com s'indica tot seguit, però és possible si hi ha la voluntat de les instàncies màximes de responsabilitat del sistema: *"Aquest per a mi seria l'esquema raonable del treballador: tantes hores per fer atenció directa i reservar un percentatge del 10, 15 o 25% per fer projectes de treball comunitari, fer desenvolupament comunitari. El que ha passat és que la burocratització ha anat creixent i què fas, deixar-ho per a la setmana vinent? Què és el més fàcil d'eliminar? Com que tampoc pot ser l'atenció indirecta individual o familiar, acaba essent el treball comunitari" (Pasqual).*

Complementàriament apareix també l'altre tret de distorsió dels serveis socials referent a l'abandó de la dimensió personal. Com s'apuntava, el principal valor del sistema és la capacitat d'ajuda que ofereixen els seus professionals, però aquesta s'ha contaminat amb la vessant burocràtica que va associada a tota activitat. S'ha donat prioritat a unes prestacions del sistema en detriment d'altres; el que ha esdevingut important és tramitar l'accés als serveis o equipaments, gestionar les prestacions econòmiques, etc., mentre que es tendeix a mantenir en un baix perfil aquelles altres activitats que comporten un tracte íntim, intens i intensiu amb els ciutadans: *"Les UBASP són com una gestoria. Què vol dir? Doncs, per exemple, ahir*

al Consell hi havia una pila de papers del termalisme...perquè ara arriba l'hora de demanar... que els 'abuelos' se'n vagin a les termes. Després arribarà el tema de l'IMSESO. Després arribarà el tema de les PNC. Arribarà el tema d'una pensió que no ha cobrat per no sé què...O arribarà el tema que hem de demanar a l'assistent social anar a una llar-residència d'avis. Per tant, són pura gestoria" (Jaume).

Una altra vessant de la mateixa lògica la trobem en la supremacia que els serveis socials han donat durant aquests anys a les actuacions d'infraestructura, és a dir, aquelles intervencions per a les quals calen establiments de qualsevol tipus. No es tracta de menysprear la necessitat de disposar dels suficients equipaments, especialment quan es partia d'una situació de veritable escassetesa que en alguns camps encara no s'ha superat; el que s'argumenta aquí és que el sistema de serveis socials ha prioritzat sovint les respostes materials per sobre de les de tracte personal, i en conseqüència, ha caigut en la fascinació de les obres, sens dubte necessàries, però sense considerar que la política social es basa en objectius de transformació dels individus personalment i col·lectivament i, per fer això, només circumstancialment calen els instruments materials: *"...preocupa més el territori que no les persones. Es pensa molt més en la pedra. Passejant per Ciutat Vella amb un regidor, em va dir: 'He descobert que amb aquests anys de canvi és més fàcil canviar la pedra que afavorir les persones'. Vaig pensar que tenia raó. Si no es fan en paral·lel totes aquestes tasques..."* (Empar); *"Durant molt temps el que ha venut molt és obrir establiments: residències per a gent gran, centres per a infància, per a disminuïts, per a malalts mentals, i deixar de banda els altres recursos no residencials més barats i en molts casos molt més adients per atendre la persona que portar-la a una residència. I en això hi tenim la responsabilitat tots, perquè avui en dia la temptació primera quan hi ha un problema social és: posar-li una etiqueta i on el porto, en comptes de pensar com el puc tenir, com puc assumir tenir-lo aquí en condicions" (Borja).*

No és aliena a aquesta temptació de rendir-se a les obres materials la seducció que provoca a escala institucional tot allò que permet una *visualització*, que és la millor forma de demostrar davant la societat que es fan accions utilitàries. A més, les obres arquitectòniques tenen la particularitat de permanència en el temps i queden per a la posteritat; són símbols que parlen de la seva autoria i legitimen qui les promou.

D'aquí l'interès (desmesurat a vegades) que consti i es reconegui qualsevol contribució econòmica, per minsa que sigui, en els rituals del protocol, de les inauguracions, de les mencions, etc., fet que serveix perquè la classe política pugui obtenir el reconeixement popular de fer "un bon govern": *"El que passa és que, des de la parcel·la de poder, agrada molt posar la "placa", que quedi l'etiqueta. (...) la qual cosa vol dir que al darrere hi ha hagut un taló o una subvenció. Aquest és un tema gairebé inherent a l'ésser humà: poder posar la placa, córrer la cortineta, i sobretot quan una cosa té èxit... i la gent que té problemes ho sap, i aleshores s'aprofita la debilitat ideològica de determinats poders polítics"* (Montse).

En conclusió, sembla que el sistema de serveis socials es caracteritza perquè s'imposa la lògica de la visibilitat, i això en diferents sentits: les atencions individuals al treball comunitari, els recursos materials per sobre de les accions tècniques, les obres físiques més que els projectes sobre canvis intangibles en els usuaris i en la població en general. Tot i així, no s'ha d'entendre que es proposi en aquest treball l'abandó de la política d'equipaments, dels quals encara hi ha una gran mancança: *"No ens enganyem, no és que en el que toca créixer ara sigui en recursos no residencials. Efectivament toca créixer en recursos no residencials, bàsicament tot el que són serveis d'atenció domiciliària per a gent gran, disminuïts, malalts mentals, infants... i no solament per a gent gran i per disminuïts que és el que es té fins ara, això vol dir complexitat, increment de cost. Anem cap aquí; ara bé, hem d'anar només cap aquí perquè estem en una situació òptima en el tema residencial? No encara, per tant és fàcil que durant algun temps haguem de créixer en tema residencial i en tema no residencial, però allò desitjable seria que aquí [en la part residencial] trobéssim un sostre al més aviat possible i aquí [en la part no residencial] ens queda un llarg recorregut per a fer"* (Borja).

V.4. L'estratègia del cargol

Si fins ara hem abordat alguns paràmetres relacionats amb l'expressió més abstracta dels serveis socials, en aquest apartat ens fixarem en tres eixos que, al nostre entendre, són altament definidors de la fisonomia particular del model de sistema que s'ha implantat a Catalunya. Els tres eixos vénen també definits com a principis rectoris dels serveis socials en les lleis del sector; per tant, es pot suposar que el legislador i la normativa els han tingut especialment en compte no sols com a orientació filosòfica en el discurs oficial sinó també com a instruments estratègics per configurar el tipus de sistema que es desitjava. En aquest sentit es tractarà de verificar fins a quin punt això ha estat així i quina funció tàctica han jugat en la funcionalitat del sistema. .

Per si l'anterior raó no fos de prou pes, també s'han tingut en compte les dades produïdes en el treball de camp, en el qual s'ha evidenciat que gran part de la comunicació establerta girava entorn d'alguns d'aquests nuclis, fins al punt d'esdevenir altament significatius per valorar la salut del sistema. El principi de descentralització i el seu bessó de subsidiarietat seran el primer que veurem; després abordarem el principi de la planificació en sentit global i no referida a cap de les seves manifestacions en concret (PAS) que ja han estat tractades; el tercer principi que discutirem és la participació de la població i dels agents implicats en el disseny del sector i en la formulació de les respectives polítiques.

Els tres vectors han de ser entesos no com a variables polaritzades sinó més aviat com a elements que dibuixen un perfil, de forma que els diferents ingredients se situen al llarg d'un *continuum* sense gaire límits preestablerts i definibles, fins a projectar amb més o menys nitidesa el contorn i el cromatisme que predomina. Això és el que s'ha intentat trobar en les impressions i les narracions dels entrevistats, a partir de les quals s'espera reconstruir el sentit que els és comú.

V.4.1. La descentralització centralitzada

La descentralització fa referència a l'estratègia que mira d'aproximar al màxim els serveis als ciutadans i, consegüentment, situar els centres de decisió prop dels serveis. Totes dues coses han d'anar unides perquè realment es pugui parlar de descentralització; altrament, si només es tracta de diversificar els punts d'atenció aproximant-los als ciutadans, però depenent d'un nucli central, caldria, en propietat, parlar de desconcentració. La descentralització institucionalitzada entre entitats amb autonomia (com són les administracions públiques) rep el nom de subsidiarietat, que es pot definir com el principi de respecte i col·laboració perquè sigui l'ens més proper a la problemàtica el que respongui en primer lloc, i només quan aquest es veu incapaç d'actuar en algun aspecte, ha de ser subsidiat per un organisme de nivell superior.

La descentralització sembla que ha estat present, almenys programàticament, des dels inicis dels serveis socials autonòmics. Tanmateix, es partia d'un pressupòsit quant a l'ordenació territorial de Catalunya que, com es diu en aquest mateix estudi, no ha resultat com s'esperava; la subsidiarietat que es considerava en l'etapa de la Generalitat provisional no s'ha d'oblidar que estava condicionada pel pes dels partits d'esquerra en un Govern unitari: *"La idea primitiva era que la Generalitat fes el que era planificació i la coordinació general, els estudis que no podien assumir els altres, i tingués només aquells serveis de súper especialització, per exemple, un centre per a nens autistes; la resta havia d'anar descentralitzat en els municipis. Quan estàvem fent l'alternativa pensàvem en només tres nivells: Generalitat, comarques i municipis"* (Mary).

En principi tothom és partidari de la descentralització; des de tots els nivells i càrrecs es manifesta la conveniència que l'atenció de les necessitats socials pugui ser gestionada completament per les administracions municipals que són les que més coneixen el context i hi poden actuar amb més agilitat: *"Crec que s'haurien de descentralitzar més els serveis socials, fer una descentralització més global i amb*

mitjans més coherents. Com la llei, que la faria més descentralitzadora, que qui fa els diagnòstics pogués també donar solucions en tots els sentits” (Consol); “Sí que seria partidari de descentralitzar al màxim. Les competències haurien de ser, sempre que fos possible, locals; amb finançament” (Àngel). Però, també s’adverteix que la veritable descentralització és gairebé inexistent i que el que van fer les comunitats autònomes fou imitar els esquemes centralistes de l’Estat: “Les autonomies, en general, a part del País Basc i alguna altra coseta, totes són súper centralistes. Han copiat el model centralista espanyol i l’han posat a l’autonomia” (Manel).

Les lleis de serveis socials sempre han propugnat el principi de descentralització i la mateixa Llei 4/1994 es diu “de descentralització, de desconcentració i de coordinació.” A parer d’alguns, aquesta declaració de voluntats que es feia en la Llei i que recollia el Decret legislatiu 17/1994 ha resultat un frau. Amb ella s’ha perdut l’oportunitat d’ordenar el sistema públic materialitzant uns traspassos amb condicions financeres suficients que potenciessin el paper de les administracions comarcals i municipals: “La Llei es diu de descentralització, no? i és una llei molt centralista, no passa res. El finançament, que és un tema clau i que hagués hagut d’abordar, no l’aborda, és a dir, que torna a quedar en criteris com a molt generals... d’alguna manera és acabar de centralitzar i acabar de tenir el poder en detriment de lo local” (Manel). Per contra, s’ha aprofitat la Llei per externalitzar els serveis i reforçar el paper del sector privat, amb la qual cosa s’ha donat prioritats a la privatització més que a la descentralització: “Per exemple, per a tot el que s’havia de situar en l’àmbit comarcal, no hi ha hagut traspassos efectius, hi ha hagut uns traspassos de diners, però molt finalistes, sense cap capacitat de gestió pròpia; per part de la Generalitat, s’ha donat prioritats al que és la iniciativa social i mercantil i no pas a la iniciativa pública” (Quim).

L’actual marc legal, del qual deriva el model d’estructura territorial (sectors) i funcional (serveis), és titllat de poc subsidiari, alhora que manté intactes tots els ressorts de poder centralitzats en mans de la Generalitat: “A mi no m’agrada, perquè penso que no és en absolut subsidiària i que no és en absolut garantista. No facilita que els serveis estiguin al costat dels ciutadans i no garanteix que els ciutadans puguin reclamar. Per un model més centralista i anàrquic, en el sentit que cadascú faci el que vulgui que aquí ningú garanteix res, doncs ja m’està bé; reconec que és

rodó, no?" (Pasqual). Pel que fa a l'estructura territorial, un dels principals esculls es troba en l'excessiva fragmentació de l'Administració i en l'escassa diferenciació de competències entre els nivells d'aquesta. Hi ha referències en les entrevistes en el sentit que la descentralització per tipus d'administracions no resulta gaire efectiva en l'actual realitat de Catalunya, per una raó de desproporció entre els territoris que fa que no es puguin tractar totes les unitats d'una mateixa categoria de la mateixa manera: "Hi ha el tema de competències entre administracions, que és una mica com a molt complex i jo penso que s'haurien de descentralitzar molt més, sobretot cap als grans municipis. Per mi això és una cosa de riure: com pots equiparar l'Ajuntament de Sabadell o el de Terrassa o el de Lleida amb la Vall d'Aran (amb tot el respecte per als aranesos), m'explico?, però si la Vall d'Aran és com una escala de veïns de l'Hospitalet! No és racional" (Àngel).

Matisant aquest tema, el que sembla que es qüestiona no és que els municipis més petits no puguin tenir els serveis que es vegin capaços de gestionar, sinó a l'inrevés, que els municipis grans no tinguin reconegudes tantes competències com les que, per exemple, tenen els sectors comarcals o els regionals que agrupen menys nombre d'habitants. L'atribució de competències ha d'acompanyar-se de factors correctors, entre els quals hi ha el volum de població –i per tant, la magnitud de l'administració responsable-, que han de ser més tinguts en compte: "Pel que fa a les àrees bàsiques de primària em sembla bé que aquestes siguin dels ajuntaments o consells comarcals, perquè penso que estem parlant de coses molt bàsiques i com més descentralitzades siguin millor. El que trobo una mica ridícul és que un ajuntament no pugui arribar a un segon o tercer nivell segons el volum de població que té. Jo entenc que a Catalunya hi ha ajuntaments que poden assumir gairebé totes les competències del sistema; en canvi, es queden en el primer nivell. No em preocupa tant que els de la Vall d'Aran puguin arribar a gestionar no sé què, el que trobo ja de riure és que l'Ajuntament de Girona, Tarragona o Reus siguin una àrea bàsica perquè estàs parlant d'un volum de població que possiblement justifica que puguin gestionar la totalitat de serveis" (Àngel).

En el mateix sentit, també s'inclou en els comentaris que el principi de subsidiarietat no es pot limitar al reconeixement del paper de les administracions, sinó que ha d'aplicar-se fins i tot en els nivells no governamentals. Les institucions de la societat

civil poden també jugar un paper rellevant en la mateixa direcció d'efectivitat en l'atenció, atès que omplen un espai de proximitat al qual moltes vegades costa més d'arribar des dels poders públics: *"Sí que és cert que sobren alguns nivells d'administracions, que caldria racionalitzar-ho més i que caldria tendir més cap a un principi de subsidiarietat, 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, en la mesura que responen a unes dinàmiques comunitàries d'ajuda mútua, d'autosolució, de programes que tenen per mi una gran eficiència en la resposta en la majoria dels casos"* (Pasqual).

Pel que fa als serveis, ja s'ha insinuat que aquests han de disposar de control sobre tot el procés per tal de fer més efectiva l'atenció als ciutadans. La provisió cap als ajuntaments dels recursos necessaris per portar a terme la seva missió comportaria un major pes específic dels serveis en contacte amb la població, els d'atenció primària: *"Ho faria d'una altra forma, més en forma de piràmide, amb una base molt més àmplia i uns serveis primaris més potents, i més delegació cap als ajuntaments que són els que coneixen els problemes, amb més mitjans materials i personals, i les estructures de dalt les faria més fluïxes, amb menys gent, perquè només haurien de coordinar i distribuir, marcar les polítiques, inspeccionar-les, i per a això calen pocs funcionaris i no massa estructura, i sí més estructura comarcal i primària"* (Consol). També es proposa potenciar la funció de "cas manager" del professional a partir dels recursos disponibles i descentralitzats segons els barems de necessitat de cada territori: *"[el treballador social] ha de gestionar, administrar els recursos que utilitza. Jo crec que hi guanyaríem molt. Ara, això és fer entrar el treballador social no sols en la vessant en què tradicionalment i històricament ha estat acostumat a entrar, que és detecció i valoració de necessitats i prescripció, sinó que és alguna cosa més, la prescripció implica una gestió. Tu saps que comences l'any coneixent la cartera de serveis i les necessitats que has abordat l'any passat i fent una projecció dels serveis que probablement necessitis aquest any vinent i aquí tens uns recursos que te'ls has de gestionar"* (Borja).

Igualment es fan propostes respecte als plans o programes de caràcter compartit entre diferents àrees o departaments. L'establiment d'una planificació sectorial o integral per al conjunt de Catalunya no hauria d'oblidar que els serveis es presten en

el territori, i és allí on s'ha de fer efectiva la compactació o integració de les accions operatives; totes aquestes aportacions van en la línia de revaloritzar els serveis de nivell local (municipal o, com a màxim comarcal), i en les grans ciutats, fins i tot, de nivell de districtes, barris o zones: *"El que entenc és que l'Administració autonòmica ha d'elaborar plans interdepartamentals, però la gestió d'aquests projectes s'ha de fer a nivell local. Per a mi un pla interdepartamental té sentit coordinant l'oficina d'atur del municipi, el centre de salut, el centre de serveis socials, l'escola de primària més l'EAP corresponent, els centres de recursos pedagògics. Que hi hagi plans que coordinin o plans de la Generalitat que coordinin aquests de dos en dos o de tres en tres em sembla bé (...). En canvi, on ha d'haver-hi les actuacions compactades és a nivell local i llavors el nivell local en la mesura que tingui transferència anirà compactant i també fins i tot anirà descentralitzant territorialment"* (Pasqual).

Els casos de descentralització de serveis que s'han fet fins ara han obligat a obrir processos de traspassos d'una administració a una altra, la qual cosa ha provocat no poques fonts de conflictes. El cas paradigmàtic és el dels serveis d'atenció a domicili (SAD), que s'ha fet sota la lògica que es transferien exclusivament els expedients i el pressupost dels serveis que estaven oberts i actius, la qual cosa, com és lògic, ha provocat que la Generalitat es desprengués de casos per mirar de reduir al màxim la partida de despesa abans de transferir el servei: *"Això ha creat unes diferències importants perquè en aquelles localitats on hi havia servei d'ajuda a domicili de l'ICASS es traspassava, però a la localitat del costat en què no hi havia aquest servei no se li traspassava res i el servei es feia igualment. El servei d'ajuda a domicili tampoc mai s'ha contemplat entenent la seva globalitat, no sols per a la gent gran sinó per a infància i família, persones amb disminució, etc. Aquest és un tema que en el traspàs del servei de l'ICASS ja no es contempla, només es considera gent gran. Són aquests tipus de traspassos que la Generalitat ha anat fent via lleis que no han anat acompanyades de la corresponent aportació econòmica, i això ha creat els seus problemes"* (Quim)

Un dels valors de la descentralització que s'addueixen és la possibilitat d'assegurar millor la qualitat dels serveis. La descentralització esdevé una forma de gestió més eficaç i eficient, que estalvia esforços i requereix menys complexitat normativa; permet una millor garantia dels drets dels usuaris perquè, en exercir-se el control de

la qualitat sobre el terreny, és més fàcil de detectar les anomalies. En el cas de les residències d'avis, per exemple, s'ha demostrat últimament que les inspeccions administratives resulten ineficaces per descobrir els incompliments més flagrants dels drets de les persones: *"S'han de regular i garantir els drets de la gent i uns serveis amb la mínima qualitat; això lligat amb la descentralització. Per exemple: si un des de Barcelona ha de controlar una residència del Pallars haurà de fer normes i normes; en canvi, si es fa des del Consell Comarcal no s'ha de fer cap norma, el del Consell Comarcal hi anirà cada setmana i ja s'assabentarà si van bé o no. Penso que és un problema de centralisme. Descentralitzar, què vol dir? A la meua comarca, que és molt petita, ens coneixem tots, jo sé si la residència va bé o malament"* (Manel).

Però també hi ha qui apunta certs perills i disfuncions de la gestió descentralitzada. En primer lloc, la descentralització no pot ser indiscriminada, sense tenir en compte la capacitat d'autoadministració de l'organisme receptor, perquè això posa en perill la pròpia solidesa del sistema i els drets dels seus usuaris. Un dels riscos més punyents que poden aparèixer és que, a més descentralització, també és més fàcil que es produeixi la perversió del clientelisme polític, del nepotisme o del simple control social per motius aliens als procediments tècnics, com s'analitzarà amb més profunditat en el següent capítol: *"S'acudeix amb massa frivolitat a dir que la proximitat del servei al ciutadà és el que ha de determinar la necessitat de traspàs als ajuntaments. El que interessa és que el servei arribi al ciutadà, i no està més lluny d'aquest el servei d'atenció primària de salut que el servei d'atenció primària de serveis socials. Jo diria que el servei d'atenció primària de salut està despolititzat en el tracte al ciutadà i el de serveis socials en els ajuntaments petits no està despolititzat, sinó que està molt polititzat. Això és nefast"* (Enric); *"Jo sóc molt partidari de la proximitat, però reconec que també té defectes i s'ha d'anar molt amb compte, perquè es pot estar lesionant drets. En una comarca s'ha aconseguit que els pobles petits no donin ajudes i passin els diners a la comarca, i així des de la comarca garantir, que és difícil, però almenys és més fàcil garantir la intimitat d'aquella persona. Aquí sembla que es requereix una centralització per garantir un altre dret. Si no als ajuntaments tothom s'assabenta de la vida de tothom"* (Manel).

En segon lloc, s'adverteix que la descentralització tampoc ha de suposar una mena de discriminació respecte a les opcions d'accés als serveis que tenen els ciutadans.

No es tracta que en virtut de la descentralització cada unitat presti els serveis que vulgui a la seva població, sinó que, a partir d'un marc general de l'oferta que sigui considerada bàsica i de provisió universal, cada entitat pugui gestionar els serveis de la forma que cregui convenient: *"Ja m'agrada la subsidiarietat i l'autonomia de cada comunitat autònoma i especialment de cada ajuntament, però que ningú digui: 'jo als meus ciutadans no els oferiria ajuda a domicili, perquè considero que no la necessiten', perquè penso que aquesta autonomia local o de la Generalitat ha de tenir uns límits i cadascú dintre d'aquest marc pot prioritzar el que vulgui"* (Pasqual).

La Generalitat actual, segons diverses opinions, no s'ha caracteritzat precisament per adoptar una política descentralitzadora. Malgrat els discursos de les lleis, la pràctica demostra que, en molts casos, ha estat a l'inrevés, ja que cada vegada s'han anat suprimint responsabilitats en les delegacions territorials i s'han centralitzat a Barcelona: *"La Generalitat no té res descentralitzat a Girona, tot està a Barcelona i es queixen del centralisme de Barcelona"* (Dolors). Això va en la línia que comentàvem de reproducció del model epicèntric del Govern central, però traslladat a la realitat catalana. En perspectiva històrica, hi ha qui constata un retrocés en la dimensió descentralitzadora, en el sentit que abans hi havia més llibertat d'organització i gestió. Quan el sistema s'ha anat consolidant s'ha volgut controlar més les accions del territori, però això no s'ha fet en un sentit d'homogeneïtzació tècnica i a partir del consens, sinó de forma poc escaient, imposant visions i lògiques de gestió i control que són contraproduents o no són aplicables a tots els indrets de la geografia catalana i apaivagant, moltes vegades, les iniciatives que afloraven per generació espontània: *"El model català, si en alguna cosa el volen distingir, seria per aquest centralisme absolut; és a dir, pel que jo conec, la primària està absolutament subjecta donat que pressupostàriament depèn de l'assignació de la Generalitat; la Generalitat se n'aprofita, porta un control del funcionament i marca la manera de treballar a primària, i crec que això fa esmorteir-ne l'eficàcia. És a dir, no és un model descentralitzat, és un model molt centralitzat. Jo crec que l'evolució que he vist és aquest afany cada cop més centralitzador. Si alguna cosa ha fet la Generalitat en aquests anys ha estat crear quadricules i més quadricules, a fi d'homogeneïtzar la manera d'intervenir, que podria tenir un sentit positiu si fos una homogeneïtzació tècnica, però no, és una homogeneïtzació de gestió"* (Carlota).

Sense voler avançar el tema de la participació (que de fet és limítrof), sí que cal recordar el que dèiem al principi: la descentralització ha d'incloure la possibilitat de decidir, si no, es redueix a una mera desconcentració dels centres de distribució dels serveis. Doncs bé, en la següent cita es fa una molt bona demostració de com s'evita descentralitzar les decisions, compartir-les i pactar-les amb tots els agents implicats: *“Hi ha un model d'antisubsidiarietat. La Generalitat crida el mínim possible els ajuntaments, (...) els cita tan poc com pot, diguem que no consulta gaire, només el més preceptiu i molt a corre-cuita. (...) Però el raonable seria facilitar espais de trobada, d'entesa i de contradicció també, però que tots plegats poguessin debatre coses. Ara bé, per desgràcia, segons la meva opinió, a la majoria d'ajuntaments també els passa això mateix amb les seves entitats locals. En lloc de tenir-les formades, de reunir-les periòdicament, posar tots els temes damunt la taula, només ho fan per apagar focs quan hi ha problemes en un determinat sector o tema, però, per cortesia, explicar el pressupost als portaveus de l'oposició i a totes les entitats ciutadanes, abans que es reuneixi el ple de l'ajuntament, no ho fa ningú i seria un detall preciós”* (Pasqual). Això, malauradament, sembla que és la tònica comuna en gairebé totes les administracions –salvades les honroses excepcions que calgui–, la qual cosa resulta força incomprendible en vista dels principis que marca la llei i, especialment, si tenim en compte el caràcter multicompetencial, que és com dir de responsabilitat compartida, del sistema.

V.4.2. Planificar a contracor

En capítols anteriors han anat apareixent els instruments concrets habilitats per fer la planificació (el Mapa de serveis socials i els respectius plans d'actuació social). Ara abordem des d'una perspectiva més global, genèricament considerada, la funció de planificació, que és una de les principals competències de la Generalitat catalana així com un principi rector dels serveis socials segons la legislació vigent. Per tant, no ens cenyirem a cap instrument concret dels anteriorment citats o dels altres plans existents, sinó més aviat a la capacitat planificadora en general. El que ens interessa, en definitiva, és esbrinar la consideració que es dóna a aquest mecanisme que, formalment, es considera bàsic per al bon desenvolupament dels serveis.

La primera cosa que un procés de planificació requereix és disposar dels respectius estudis necessaris sobre els quals fonamentar i justificar els canvis que es volen provocar; estudis que permetin conèixer la realitat, les previsible magnituds de determinats fenòmens, l'impacte que produirà certa acció, estudis d'acceptació, etc., però en definitiva, recerca aplicada als serveis socials. Sobre l'existència d'aquests estudis, les constatacions són diverses però força uniformes; un càrrec tècnic de la Generalitat diu: *"hi ha moltes dades i el que tenim estadísticament són moltes coses que només cal reelaborar-les, però diria que existeixen més les dades que les elaboracions prou sòlides, i els investigadors que es dediquen a treballar-les són pocs. És una realitat que si tu agafes la memòria de l'INE, per citar alguna cosa, tot està estudiat i pel que fa al que ens afecta a nosaltres el més treballat està en l'àmbit d'estudis demogràfics. Però després, no hi ha molt interès a extreure'n conclusions per planificar. El polític que té un mandat de quatre anys, que és l'horitzó màxim, vol resultats ja, no està pensant a preparar la catifa per a qui vingui darrere. Això és el desavantatge de la democràcia sobre la dictadura"* (Enric).

D'altres són més radicals, potser perquè viuen més propers a realitats que demanen una actuació urgent i decidida. En el testimoni següent, des de la responsabilitat del sector privat, es posa de manifest que, moltes vegades, són aquestes entitats, més que no pas l'Administració pública, les que promouen investigacions aplicades a problemes concrets, presents o futurs, que els afecten directament: *"L'Administració no s'ha mogut mai, ni ha promogut estudis, ni ha promogut temes demogràfics, ni ha promogut previsions d'equipaments, res de res"*¹² (Jaume). Però hi ha aspectes més greus que la incapacitat d'elaborar estudis per part de qui té la responsabilitat de planificar. Almenys alguns dels estudis que s'elaboren no semblen estar fets amb les mínimes garanties d'objectivitat, sinó que es dissenyen per corroborar les decisions d'actuació predeterminades: *"Des de l'antiga Direcció General de Serveis Socials, s'havia estudiat amb un altre gabinet de fora la possibilitat d'implantar a Catalunya la*

¹² Seguidament relata un exemple: *"nosaltres amb aquest projecte que és un estudi a cinc anys, que agafa gent de més de 40 anys amb franges d'edat, estudiarem els de 40 fins a 45, els de 45 fins a 50, els de 50 fins a 55, els de 60 fins a 70, suposem, no? I anirem estudiant amb diferents paràmetres cada personalitat, com evoluciona, des de l'aspecte del treball, de l'autonomia, l'aspecte orgànic, de salut, l'aspecte relacional, etc. Perquè no en sabem res, perquè els psiquiatres no ens han deixat literatura per dir: els Down funcionen d'aquesta manera, els encefàlics funcionen d'aquesta altra... Ningú ha recollit cap mena de dada de les disfuncions o de l'evolució en aquests usuaris. Per tant, en el tema d'envelliment dels disminuïts, la Generalitat: 0"*.

renda mínima d'inserció; en el moment de crear-se el Departament de Benestar es planteja al conseller la qüestió i la rebutja d'entrada. Poc temps després, com que hi ha una pressió social o mediàtica per altres vies, de cop i volta es diu que sí i cap endavant. No s'està treballant com una màquina que ha de funcionar i produir unes idees, sinó que s'encarreguen els estudis si són convenients per a allò que prèviament s'hagi pensat" (Enric). I quan, perquè resulta massa flagrant imposar determinats resultats a entitats alienes a l'Administració, es fan estudis que contradiuen el pensament dominant o no hi coincideixen, són arraconats i ignorats per a la futura planificació, tot i la despesa que hagin pogut suposar: "Nosaltres vam fer un estudi que ens havia encarregat la Generalitat, i quan ens havia pagat els dos o tres milions ens va dir que ens el guardéssim. (...) Quan el vaig presentar em van dir que me'l guardés en un calaix perquè no volien tenir reivindicacions, no volien tenir les associacions reivindicant participació. No van voler fer ni un seminari, i paral·lelament els donaven peles per tenir-los callats i contents" (Dolors).

Passant a la planificació pròpiament dita, i com a conseqüència que no s'elaboren les dades de la realitat, hi ha qui taxativament afirma que, pràcticament, no es planifica: "Quins problemes greus hi ha per mi? Que no es planifica de cara al futur. Gens, gens ni mica. Tu vas a la Conselleria avui dia i els dius: 'd'aquí a deu anys, què passarà?' No ho saben. Tenen les dades, però no les saben utilitzar. No les elaboren. No les treballen" (Jaume). Lògicament una afirmació tan rotunda cal entendre-la no de forma textual sinó metafòrica, en el sentit de la manca de previsió existent sobre com es vol que sigui el desenvolupament del sistema a mitjà i llarg termini. Des d'alguns càrrecs de responsabilitat en l'Administració autonòmica, hi ha una certa sensació que no s'acaba d'aprofitar prou l'esforç planificador i sovint es queda en això, un bon pla sobre el paper però que no aconsegueix desenvolupar-se amb les conseqüències que caldria: "Es va fer un bon pla de suport a les famílies, però, com alguna altra vegada ha passat, després no es desenvolupa. Jo crec que es va perdre en aquell moment una excel·lent oportunitat de portar a la pràctica un bon pla amb unes mesures concretes. Havíem d'anar més enllà de sumar les actuacions que fèiem en els diferents departaments i que tenien incidència directa o indirecta en la família i ser molt més agosarats. Moltes de les mesures que ara s'han plantejat en el 94 ja hi havia persones que les plantejaven" (Borja). Tenir un pla proporciona una certa satisfacció que ja s'està fent alguna cosa; funciona, per tant,

com un fetitxe, un objecte d'adoració, d'admiració reverencial gairebé sacralitzada. Sembla que no s'acaba d'entendre el caràcter instrumental que té el pla i que és a partir d'ell quan comença realment la feina.

Des de la perspectiva dels càrrecs polítics, i reflexionant sobre allò que els és propi, que és la formulació de polítiques, el que apareix més com a tret característic és la manca d'acompanyament financer que tenen moltes previsions. Ells mateixos veuen que la garantia d'acompliment no està tant en les formulacions altisonants i, fins a cert punt, utòpiques, sinó en la reserva i provisió dels recursos necessaris per portar a terme allò planificat al llarg d'un determinat període. El simple fet que no es prevegin els costos diu molt en contra de la voluntat d'implantar la planificació: *"El que falta i impedeix, a vegades, que es portin a terme [les planificacions] és que vagin acompanyades dels mitjans per portar-les a terme. Una política és això, perquè si només hi ha un programa, molt bonic, molt ben escrit, però no és realitzable o no va acompanyat dels mitjans econòmics, materials, personals o els que siguin, aquella política està coixa, és més aviat un estudi, però no una política"* (Consol); *"El problema és que ningú sap quants recursos s'haurien de dedicar perquè la xarxa pogués estar desenvolupada. No està comptabilitzat, no sé si algú recentment ha fet els càlculs"* (Montse).

El problema no és exclusiu, però, de l'Administració autonòmica (tot i que en aquesta, per la responsabilitat global que té encomanada, la repercussió és més gran), sinó que afecta les administracions dels diferents nivells. Així es posa de manifest també en el món local quan es tracta de fer prospeccions i elaborar plans i aplicar-los o d'avaluar els resultats que s'han pogut produir després d'un temps d'implantació d'un model de funcionament: *"No hi ha pla. Què fa la gent? Quantes hores hi dedica? No ho sabem. Teníem dades a l'àrea, però dades que eren absolutament incomparables¹³. Costos? No en teníem ni idea; hores d'atenció? A partir d'aquí es genera el Pla d'atenció primària, que és com a mínim un intent de sistematitzar els serveis socials d'atenció primària, poder-los identificar, poder definir clarament. (...) La meva opinió és que no se n'han sortit. Els serveis socials segueixen essent una olla. (...) Això, no s'ha portat a terme. Aquesta idea no s'ha*

¹³ La informant està parlant de l'Ajuntament de Barcelona.

portat a terme, el Pla està guardat en un calaix. I vam anar de nou amb un pla ampul·lós, però que alhora diu: 'vostè ha de fer tants casos i no podrà atendre més de tres quarts d'hora' i de nou linealment" (Marta).

Una altra vessant del tema que ha sortit en diferents passatges de la recerca com un aspecte que no acaba de reeixir, ni en el context de la Generalitat ni en el dels ajuntaments, són les planificacions interdepartamentals o transversals. Tot i la bondat amb què es valoren aquests programes i la necessitat de potenciar-los, es constaten dificultats per harmonitzar les diferents dinàmiques i aconseguir l'equilibri entre les contribucions de cada àrea: *"Jo penso que, amb aquests programes interdepartamentals, no ens n'acabem de sortir. (...) Fa molt temps que estem lluitant per fer polítiques interdepartamentals. Això a nosaltres se'ns fa molt difícil. No sé si altres ajuntaments ho aconsegueixen, però nosaltres com a Departament de Serveis Socials recollim tota una sèrie de variables, de problemes socials, que no solament són problemes que pertanyen a l'àmbit dels serveis socials sinó que poden pertànyer a molts altres. (...) Estem lluitant pel tema interdepartamental, crec que hem d'anar cap aquí" (Blanca).* Convé igualment preguntar-se fins a quin punt el "modus operandi" que se'ns explica referit a la Generalitat no resulta equívoc i no suposa una sortida cap endavant, que en lloc de resoldre el problema el deriva cap a òrgans menys desgastats: *"Quan un tema afecta diverses conselleries, sempre es dona la planificació a la més tècnica; quan la més tècnica ha planificat, diu a les altres la col·laboració que han de fer; per exemple, entre el tema social i el sanitari, sempre és més tècnic el sanitari. Què ha passat amb el tema d'immigració? Fins fa poc el teníem al nostre departament [Benestar], però quan s'ha fet gran i afecta els altres departaments, aleshores s'ha creat la Secretaria de la Immigració. Benestar s'ha quedat amb el mateix que feia, però la coordinació la porta la Secretaria que depèn de Presidència" (Núria).*

Un conflicte que es presenta sobre el paper és com pot reeixir una planificació que afecta altres administracions com les locals, quan aquestes tenen reconeguda la capacitat d'autodeterminació. Aquesta qüestió es resol formalment fent prevaler les competències de planificació general sobre les particulars: *"Jo opino que si es vol seguir amb un sistema interadministratiu és imprescindible la planificació, s'ha d'anar cap a la planificació obligatòria. El fet que la planificació del Govern pugui vincular*

l'Administració local, atès que l'objectiu de la planificació és la coordinació, obliga a un procediment participat en l'elaboració i en les formes homogènies d'incorporació de programació fonamentades en el Consell General de Serveis Socials. Deien que en una primera fase s'havia d'anar a la planificació indicativa i, més endavant, apuntaven que el IV Pla d'actuació social ja havia de ser de planificació imperativa amb vinculació pressupostària. Això almenys es preveia en l'esborrany" (Enric). Efectivament, però el text definitiu del tercer PAS no deixa tan clar aquest futur, especialment pel que fa al fet que aquesta planificació sigui consensuada per tots els afectats i vagi acompanyada de les corresponents previsions pressupostàries.

Canviant de tema, quan mirem d'esbrinar quins agents intervenen en els processos de planificació, si més no com a dissenyadors i formuladors, ens trobem que no sempre és l'estament tècnic qui la confecciona. La planificació es cou, en bona part, en les altes instàncies de l'Administració autonòmica segons les declaracions recollides. Aquesta mena de "precuinat" sembla que busca treure fora de la valoració i l'anàlisi exploratòria sobre les dades una parcel·la que passa a ser d'atribució arbitrària, predeterminada per requeriments polítics que s'escapen de la lògica aplicada per la planificació tècnica: *"Recordo que cada any ens incorporàvem la cap de secció, una persona del gabinet d'estudis i una altra persona del gabinet de planificació territorial o coordinació territorial. Llavors venia "tío Pepe con las rebajas y nos recortaban". Qui era el tío Pepe? Jo no ho sé massa bé qui era. No vaig viure mai que fos el nostre director general i jo penso que era molt més a nivell de Conselleria i més quan era una mica la política de 'si s'ha de traspasar, ja ho tenim bé com ho tenim" (Mònica); "...pensa que a vegades et ve molt de més amunt, a vegades allò que té més pes a l'hora de la veritat són els gabinets, no els tècnics sinó els gabinets del conseller, és a dir, els assessors i llavors tu aquí ja no domines. Sí, i moltes vegades et ve bastant perfilat" (Àngel).*

Una de les constants que apareixen en els discursos és que les planificacions que es fan, en general, són documents que no resulten útils ni operatius per ordenar l'actuació del serveis socials o del sector específic de què es tracti. Es destaca que les planificacions es formulen amb uns registres d'ambigüitat i ampul·lositat que no les fan precisament operatives; en conseqüència, un cop fetes, no són tingudes en compte per ordenar i guiar les relacions entre entitats, perquè no aporten les pautes

amb la concreció i la temporalització que serien necessàries: *“Són documents molt amplis, molt ambigus, que parlen de moltes coses, però que el que a nosaltres ens interessaria, crec que no ho recullen; nosaltres voldríem que concretessin molt més i, sobretot, que la part econòmica estigués molt més... bé, sabéssim molt més d'on partim i no dependre del pressupost de cada any i sempre sense tenir una continuïtat”* (Blanca); *“Una planificació ha de ser una eina que serveixi per a treballar. I tens tu el PAS i digues si quan vas a fer un conveni amb l'Administració el PAS està damunt la taula. No hi està, tothom se'n descuida. Quan hi va una institució privada a demanar una ajuda econòmica, el PAS està damunt la taula? Què vol dir? Que és una eina que no està posada al dia o no és útil”* (Miracle).

A més d'alguns motius de la inutilitat de les planificacions que ja han aparegut, els entrevistats aporten altres raons que expliquen el poc pes i la poca rellevància que aquest mecanisme té en el sistema de serveis socials. Es critica que les planificacions són incoherents entre el que propugnen en teoria i els mitjans que s'hi destinen: *“si tu et prens la molèstia de comparar el que el mateix Govern diu que farà pel principi filosòfic o operatiu o la prioritat, amb el que després són les partides pressupostàries, t'adonaràs que no concorden. (...) En principi em diuen que el més important és la prevenció; com es quantifica això? és la xavalla, no?, jo en això seria bastant escèptic”* (Àngel); també es recrimina que les planificacions estan més centrades en la funcionalitat administrativa que en les persones que han de ser les beneficiàries: *“Quan fem plans comencem fent una divisió territorial i després una divisió corporativa o sectorial amb programes de gent gran, programes de no sé què i no pensem en la perspectiva del ciutadà com a eix de la qüestió”* (Pasqual); es retreu igualment la marginació que ha tingut històricament la funció de planificació en la Conselleria que confirma la poca importància que se li ha donat: *“En aquest departament, que jo recordi, hi ha hagut dues persones, i amb una manca de mitjans tècnics... que no han tingut un ordinador mínimament potent fins fa un any (...) amb una impossibilitat real de poder saber quina era la situació que hi havia en el tema de gent gran, d'infància, etc. prement una tecla”* (Quim).

El descrèdit que sembla tenir en general la planificació comporta unes repercussions greus per a l'extensió i la implantació de la xarxa de serveis socials. Les opinions que s'han manifestat sobre aquesta relació de la planificació i l'estructuració del sistema

posen al descobert veritables perversions, instrumentades a partir de la manipulació que es fa de la planificació per satisfer determinades motivacions polítiques; una d'elles és la que incideix en el desequilibri territorial dels recursos. S'evidencia que, sovint, les places residencials no es creen a partir de criteris objectius i dades de necessitat, sinó per clientelisme polític, i això fa que s'ofereixin places allunyades del propi medi, justament en contra del que propugna el principi d'integració: *"No hi ha residències on hi ha més població, hi ha residències on toca. D'aquí te'n pots anar a parar a Berga. Hi ha residències en llocs que no hi ha gent d'allí, els porten de l'altra punta. (...) El que s'hauria d'intentar és que la gent estigués atesa en el seu territori, al màxim possible"* (Miracle); *"Estic fart de veure informes negatius dient: 'en aquesta comarca s'està duplicant o triplicant la 'ràtio' de places de Catalunya, per tant no s'entén la necessitat d'una nova residència', però et puc assegurar que sistemàticament s'aprovaven. I saps perfectament que els informes tècnics estaven d'acord amb el que deia la reglamentació, els mateixos objectius o criteris que podien sortir en el PAS! No és que els tècnics s'inventessin res. Ells aplicaven..."* (Àngel).

En conclusió, podríem dir que el que passa amb la planificació és un fenomen de mistificació: "falsejar les coses, enganyar algú abusant de la seva credulitat", segons el diccionari. Efectivament, la percepció que s'indueix, especialment en els càrrecs tècnics, és que la planificació s'ha convertit en un instrument de propaganda política; és on es venen les bondats del sistema de cara a "la galeria", contràriament al que suposaria publicar les avaluacions del que s'ha fet en serveis socials durant un determinat període. Això comporta la politització de qualsevol planificació que es faci en aquests termes i, en conseqüència, perd credibilitat per a tots els agents socials i esdevé irrellevant i prescindible per a la majoria dels actes que hauria de regular: *"Ningú es creu el que fa, per començar el tècnic; la planificació, des de la mateixa confecció, es pensa que és paper mullat, ningú pensa que s'haurà de complir o aplicar. Això forma part de la nostra cultura; quan legislem o planifiquem no busquem la seva aplicabilitat sinó que busquem que faci patxoca; de fet som més 'xulos' que els nòrdics amb el que diem, però amb la diferència que el nòrdic et dirà molt menys però ho farà. El PAS és una cosa que es fa i es deixa allí, i la realitat continua anant pel seu compte; per exemple, de la gent de base, poca gent el llegeix. Jo crec que hi ha una certa consciència generalitzada que és paper mullat!"* (Àngel).

V.4.3. Participació dintre d'un ordre

El tercer vector que ens interessa aprofundir és el grau de participació existent en el sistema de serveis socials. La participació és un dels principis que apareixen en totes les lleis i en molts documents, però paradoxalment, és també un dels que reuneixen més opinions, tant de càrrecs polítics com tècnics, que coincideixen en les dificultats que comporta. També aquí cal recordar que es tracta d'un element que no pot ser afirmat o negat absolutament, sinó que es dóna en graus diferents i, sobretot, amb abordatges i tractaments diversos. Que la participació, per regla general, sempre ha fet por és quelcom que s'ha pogut apreciar en el capítol històric. Ara es tractarà de veure fins a quin punt es dóna en la pràctica i per què succeeix, quins avantatges comporta i quins impediments troba, de quins mecanismes disposa, si el problema és de canals, d'espais de participació o més aviat de voluntat, quines estratègies s'utilitzen i si són funcionals per al sector; en fi, es vol veure quines representacions culturals hi ha sobre la participació en els serveis socials de Catalunya.

Com a punt de partida, val la pena fer-nos ressò d'una idea que es troba fermament assumida en el bagatge cultural dels professionals dels serveis socials, especialment dels treballadors socials. S'entén, almenys des dels paradigmes teòrics amb més influència en la formació, que la participació social és un element intrínsec d'una bona pràctica o, si més no, d'una determinada manera d'entendre la intervenció social, per contraposició a altres de caire tecnocràtic o autocràtic: *"El tema de la participació i el model de treball social. van totalment vinculats. Si el model d'intervenció social és un model de treballar a partir de la comunitat, la participació és fàcil, perquè les coses les fas amb la gent i la gent treballa per buscar solucions comunitàriament"* (Montse); *"Jo em vaig aficionar molt a treballar, estudiar-ho i a donar seminaris sobre el Freire i tota aquesta consciència de la situació de voler canviar a partir de la gent"* (Miracle).

Centrant-nos més en els serveis socials, apareix una primera accepció en la qual la participació s'entén com el dret d'associació tal com el tenen les entitats privades. No

neguem que aquest és un nivell, si bé molt incipient, de participar en la comunitat i de contribuir a certs objectius socials, però a vegades es tendeix a reduir la participació a aquesta faceta i a accentuar-la com un tema que depèn de la voluntat d'associar-se que té la població i no tant de les condicions i estatut que se li atorguen quan ho fa: *"Però la participació des de les administracions locals es veu més aviat com unes associacions que s'organitzen i participen, i amb les quals l'Administració no s'interfereix, perquè és la societat civil qui s'organitza per participar. És una manera de participació"* (Montse). Fins i tot en versions tan interessades de la participació com la que vèiem, es donen trets d'una certa perversió en l'àmbit dels serveis socials; per exemple, quan s'utilitza la força associativa i de participació de la societat per a uns objectius merament utilitaris: *"En molts casos s'han limitat a rebre la delegació de l'Administració, normalment de la Generalitat, per gestionar determinats serveis, i s'han convertit exclusivament en entitats prestadores de serveis molt més preocupades pel compte de resultats, pel balanç de l'any i per trobar el crèdit"* (Pasqual).

Si convenim, però, que el sentit genuí que té la participació és prendre part en les decisions sobre el comportament que ha de tenir el mateix sistema, aquí les opinions són més coincidents i radicals alhora. Tant els estaments polítics com els tècnics, i sigui quin sigui l'estament administratiu que es valori, denuncien que gairebé no es donen processos realment participatius, més enllà de la pura formalitat i salvant les excepcions: *"Jo crec que no n'hi ha tanta, hi ha una petita participació, o jo no n'he vist massa. No la veig, almenys, en el sentit que crec que hauria de ser-hi"* (Consol); *"Realment, crec que no hi ha participació. En aquests moments jo diria que es fa, entre cometes, a un nivell molt formal, que anem avançant molt lentament però anem avançant, i és un tema que està costant moltíssim, però no tindrem més remei que anar-hi treballant. Hi ha llocs en què es fa més que en uns altres, hi ha sectors en què es fa més que en uns altres"* (Blanca).

La raó que sobresurt entre les que s'addueixen per eludir o frenar la participació en els serveis socials és la por al qüestionament, a veure amenaçada l'estabilitat: *"Hi ha por; ja els socialistes tenien por. (...) Recordo haver-me barallat molt amb el regidor perquè ell no volia una participació real, tenia por que li vinguessin amb exigències a l'ajuntament, i no volia participació, no l'entenia"* (Dolors); por i desconfiança en les

intencions dels adversaris polítics: *“Diria que des dels polítics també hi ha una certa desconfiança que participi massa gent sobretot si són d'un altre tarannà polític”* (Alicia), i el temor que el pluralisme d'opinions obri *“la caixa de Pandora”* de la ingovernabilitat: *“És perillosa políticament, perquè en un moment determinat se't poden escapar de les mans moltes coses, i que al final d'una reunió potser les coses no surten com tu havies pensat o com tu hauries volgut, i les hauràs d'acceptar; i això té un risc, i aquest risc s'ha de córrer; amb la qual cosa és més fàcil no fer-ho que fer-ho”* (Blanca). En resum, hi ha el pànic que la legitimitat i la competència com a atributs del poder polític puguin quedar en dubte si s'exposen massa obertament. I això és una constant en tota formació partidària i en tot nivell de responsabilitat.

Altres raons concomitants que es barregen amb l'anterior, però que la matisen, fan referència a la perspectiva que proporciona el càrrec, quant a la visió global dels assumptes públics. Es creu que el ciutadà només atén els interessos particulars i, precisament per això, la participació es converteix en una lletania inconnexa que alenteix la gestió: *“Jo hi crec molt, però penso que la participació és incòmoda, requereix moltes hores de treball, molta dedicació i molta voluntat política de fer participació. Això és una cultura que hem d'aprendre i que hi ha unes persones que estan més disposades que unes altres a obrir les portes a la participació”* (Blanca). Això fa que es generi un cert sentiment d'omnipotència en els representants polítics, en part per una comprensió més exacta de les situacions, i en part, per creure's a recer de la legitimitat democràtica: *“Jo estava en un districte, on el regidor creia en la participació i l'afavoria, però és molt formal perquè, a l'últim qui té poder acaba dient: ‘ells què saben; ells no saben que aquell centre s'ha d'arreglar, cadascú se sap les seves coses’, home clar! La participació molesta una mica el qui té el poder, i segon, com no s'hi creu massa, diu: ‘si a mi m'han elegit, ja puc fer i desfer’; però això des del president de l'associació de iaïos del districte fins a qualsevol nivell”* (Empar). Tot plegat condueix a poder avançar que la cultura de la participació democràtica no ha arrelat ni ha germinat encara gaire en les institucions públiques de govern de la societat: *“L'altra història és que la participació no solament és informar, sinó que és codecidir. Ja estic d'acord que qui ha estat votat, que és el poder polític, tingui l'última paraula, però totes les coses que puguis codecidir i trobar consens abans, per mi tindran més garanties d'èxit”* (Pasqual).

Fins i tot la participació volguda des del poder pot girar-se en contra de la mateixa Administració, la qual cosa la identifica com quelcom perillós per als mandataris en la mesura que els fa perdre autonomia: *“La participació que des de l'Administració es pot potenciar, i jo crec que això no és dirigisme ni de bon tros (si fos alcalde d'una ciutat pagaria cinquanta assistents socials perquè treballessin en aquesta direcció), és fer que la gent s'organitzi en l'entorn del seu barri, els seus problemes i necessitats, amb el risc que després se't poden enfrontar i te'ls pots trobar a la plaça de la vila reivindicant els seus drets. Aquesta experiència ja l'han viscut els que han sigut regidors: enviar un assistent social a treballar en un barri en què hi ha un problema d'habitatge i al cap de tres mesos estaven a la plaça de la vila reivindicant, però aquest és el joc”* (Montse). I per això la temptació de l'Administració és intentar manipular o utilitzar la dita participació al seu favor. Però encara que sempre hi hagi aquesta sospita, també es veritat que sovint no hi ha la mentalitat d'apreciar els beneficis que la col·laboració podria reportar: *“Hi ha una part que l'Administració no fa prou que és escoltar les entitats, és a dir, tindre un consell de participació en que les entitats diguin el que opinen que s'ha de fer en un determinat tema, que després l'Administració potser tindrà una idea diferent i s'hauran de posar d'acord. Però penso que, d'aquest diàleg, ja en surt un enriquiment important i que, en canvi, les administracions no l'aprofiten prou; a vegades només criden les entitats quan ja ha esclatat l'escàndol, quan ja hi ha un conflicte obert, en canvi, si hi hagués un espai de participació més continuat potser les entitats podrien ensenyar més a l'Administració el que es podria fer, perquè molt sovint les entitats van per davant de l'Administració en el moment d'assabentar-se dels problemes”* (Pasqual).

Seguint en aquesta línia, per molts entrevistats, les justificacions i els avantatges de la participació són manifestos, especialment quant a la presa de consciència i a la responsabilització dels ciutadans amb els afers públics. I especialment en l'àmbit dels serveis socials, aquesta participació és potser més necessària que en altres camps, atès que les condicions de vida de la població tenen percepcions polièdriques i tant l'impuls per a la intervenció com els resultats que es poden obtenir requereixen una àmplia cooperació d'estaments públics i societat. Es podria dir que, en serveis socials, la major part dels problemes que s'aborden depenen menys de voluntats unilaterals que de les sinergies comunes que es puguin crear en el seu concurs: *“Jo sóc una persona que creu que les coses s'han de fer amb participació,*

si no, sobretot les coses que tenen implicació directa amb la població no funcionen. Jo sóc de les que crec que, en un barri, abans de posar-hi els bancs i els llums i tot això, cridaria la gent, miraria si els agrada el banc, si el volen aquí o allà, si els agrada el de fusta o el de ferro. Això vol dir: temps, moltes reunions, moltes trobades, molta feina. I tots anem molt de pressa i ens agrada fer les coses d'una altra manera, és més fàcil. Però també sóc de les que creu que el banc tindrà un altre tractament, tindrà una altra acceptació i un altre respecte, i el senyor de la cantonada que ha participat a triar-lo, si veu un nano que l'està fent malbé, doncs el defensarà" (Blanca); "Quan es dissenyen polítiques, no es pot obviar l'opinió, la consulta i el consens entre totes les persones que han de treballar en aquell camp, escoltant també els professionals i els tècnics. Potser segons quin tipus de macropolítica això no succeeix, però en serveis socials, que afecten una part molt sensible de persones amb necessitats i amb un tema de drets, no sols s'ha de fer opinió política, sinó també un consens bastant ampli per recollir el millor, i sobretot escoltar les persones que treballen el dia a dia" (Consol).

També surten episodis que demostren les dinàmiques malaltisses de certes entitats: *"També és cert que hi ha moltes entitats privades que viuen d'esquena a la seva Administració; és a dir, com menys sàpiguen de mi millor perquè si s'assabenten que he rebut aquest donatiu igual em retallen la subvenció" (Pasqual). En d'altres casos apareixen perversions de populisme a causa d'una participació mal portada; perquè no es pot oblidar que la participació incideix en l'esfera del poder i, com a tal, pot comportar alguns riscos, pot ser mal entesa pels qui hi haurien de concórrer si no s'estableixen adequadament els límits: "S'havia d'obrir un centre obert d'infància i els veïns es van posar amb pancartes que no i que no. Va haver-hi una reunió on vam anar-hi la responsable de l'àrea, l'associació de veïns i els veïns del bloc; la regidora va començar a prometre coses¹⁴, que si li arriben a dir que sí, jo patia, perquè deia: com ho farem tot això? Al final em vaig enfadar molt amb els de l'ajuntament perquè s'havien baixat tots els pantalons, començant per l'alcalde" (Alicia). L'art de la participació requereix tenir "cintura" per bregar amb interessos o estratègies moltes vegades divergents i "mà esquerra" per aconseguir la confiança de les altres parts*

¹⁴ Deien: *"és que fan molt de soroll, doncs insonoritzarem; és que trencaran no sé què, doncs tindran una entrada especial, etc. Aquestes coses són necessàries, però no en una escala de veïns, sinó que facin una casa a part i allà els vells, els nens i tots".*

sense recórrer a falses promeses, però, alhora, evitant que s'estronegi per fer-ne un mal ús i voler treure'n un profit: *"Els veïns es van organitzar i van dir que anaven en patrulles ciutadanes a 'cazar el moro'. El Consell de barri els va reunir, els vaig dir que era veritat que els serveis socials érem uns incompetents i la DGAI encara ho és més, però estem en el Consell de barri i què fem? Parem l'aldarull. Assemblea al mig del carrer (...) es van cremar les entitats, dient que tornessin a les seves cases que tenien tota la raó, però vam validar que aquesta estructura organitzativa que teníem en el barri ens havia servit, a més, per parar el conflicte social"*¹⁵ (Marta).

Passant a la part formal de com s'ha materialitzat tradicionalment la participació en el sistema de serveis socials, trobem opinions referides als òrgans creats per a tal fi, tant en l'àmbit autonòmic –Consell General i Consell de l'ICASS– com en el local. S'ha de reconèixer, en honor a la veritat, que formalment el sistema va establir des d'un bon principi diferents fòrums de participació, seguint les prescripcions que apareixien en la primera llei de serveis socials. Una cosa diferent és analitzar l'actuació i eficàcia d'aquestes instàncies. Començant pel nivell local hi ha exemples que per alguns són reeixits i per d'altres no tan: *"Crec que un exemple paradigmàtic de participació és el de l'Ajuntament de Barcelona amb el Consell de Benestar. No sé quants ajuntaments tenen consells de benestar, però el de Barcelona és un model molt interessant de participació delegada: els grups de treball fan la proposta, l'Ajuntament l'estudia i la retorna plantejant un pla"* (Montse); *"La participació dels ciutadans em sembla de veritat inexistent. Estic en un grup de treball del Consell Municipal de Benestar Social, que representa que és un grup participatiu, però això no és participar ni res. Jo no sé si no es poden donar unes altres vies més reals perquè els ciutadans participin de veritat, però si tu et mires la gent i els grups i les entitats, què representen? no representen res, potser teòricament, però els ciutadans del carrer de veritat no participen en res ni s'assabenten de la història"* (Alicia).

El problema de la representativitat es viu de forma més punyent en el nivell de la comunitat autònoma. La relació d'entitats i càrrecs que ve establerta normativament

¹⁵ Continua dient: *"Però a continuació s'havia de fer alguna cosa immediatament. Comencem a fer visites domiciliàries i tota la gent que vol muntar el ciri són la gent que nosaltres intentem que s'apunten al projecte. Diem sí, això s'ha d'acabar però ens has d'ajudar per la via pacífica. Vam començar a fer gestió de conflictes per la via pacífica. Totes aquestes persones les integrem al Consell del barri, i generem espais de convivència amb programes culturals"*

permet dissenyar un òrgan "a la carta", de la forma que convingui als interessos d'assentiment de l'Administració. Si s'estudia la composició del Consell General s'observa el pes que sumen els càrrecs de departaments i organismes propis per tal d'assegurar que, en tot moment, hi hagi una majoria favorable a les tesis que proposi la Generalitat, mentre que les altres administracions i entitats sempre estan en minoria: *"Jo diria que el Departament de Benestar Social potser és el departament que més elements de participació té, ara, que aquests elements siguin productius és un altre aspecte. En principi si hi hagués una voluntat d'escoltar i recollir les diferents propostes, jo penso que és correcte. El que passa és que aquests mateixos consells estan plens de gent de la mateixa Administració que difícilment tenen criteri propi. En un 99% dels consells de participació en què he participat, per no dir-te el 100%, la gent de diferents direccions generals o de diferents departaments que en formen part no han dit res"* (Quim); *"En la configuració inicial del Consell General de Serveis Socials hi havia les diputacions, els consells comarcals, la Federació i l'Associació de Municipis. En un moment donat la Generalitat va decidir que les diputacions fora, només Federació i Associació de Municipis; i a més els cita tan poc com pot, diguem que no consulta gaire, només el més preceptiu i molt a corre-cuita"* (Pasqual).

La mateixa existència de dos consells generals, el Consell General de Serveis Socials i el de l'ICASS (que, malgrat els anuncis de fusió que ha fet la Generalitat, no s'ha arribat a produir), suscita recels justificats perquè s'entén com una estratègia de fons per mantenir separats els representants de sectors tinguts per poc afins a l'actual política autonòmica: *"perquè no s'hi trobin els sindicats i els ajuntaments junts, al Consell de l'ICASS hi ha els sindicats i al Consell de Serveis Socials hi ha els ajuntaments, però el raonable seria facilitar espais de trobada, d'entesa i que tots plegats poguessin debatre coses. És a dir, que aquest nivell no es dona"* (Pasqual).

L'element determinant que desvirtua i adúltera el sentit de la participació són les atribucions del referit Consell de Serveis Socials. Es tracta bàsicament de la situació incòmoda que es produeix quan hi ha una oposició prou unànime en contra de les directrius preestablertes, tot i que no pugui guanyar mai, situació que va comportar que es restringís la participació a una mera pantomima, a una mena de privilegi de conèixer l'última disposició que es vol promulgar abans que la publiquin els diaris. Aquesta és la diferència important que sembla haver-hi entre el nivell autonòmic i el

d'algunes administracions locals: *"Es va demostrar en l'aprovació del III PAS en el qual totes les persones que representàvem el món municipal, les entitats, les associacions ens vam oposar al Pla, però es va aprovar perquè la composició del Consell General dels Serveis Socials té una majoria de funcionaris de l'Administració de la Generalitat. Potser va ser un moment culminant"* (Quim); *"És a dir, que el Consell General és purament consultiu, per tant, la Generalitat no va fer ni cas de la gent ni res"* (Manel); *"Fins i tot és preocupant veure el gir que ha pres el Consell General de Serveis Socials, en el sentit següent. Fins a l'any 99, el Consell General emetia informes sobre els projectes normatius, havia d'opinar, esmenar. A partir del 99, el que fa és rebre informació, no informa sinó que es informat que hi ha aquest projecte. És clar que amb la màniga ampla que es poden fer suggeriments, però no és allò d'entrar a debatre el contingut del projecte ni votar-hi a favor o en contra"* (Enric); *"El Consell de Serveis Socials no és dinàmic, és un consell que, a més a més, és assessor. En el debat de la Llei vam estar discutint moltíssim quin era el paper, la funció que havia de fer el Consell de Serveis Socials i no passa de ser assessor, no pot fer propostes"* (Montse).

També hi ha altres adulteracions del model que treuen part del seu sentit i utilitat i que són atribuïbles a les parts no governamentals cridades a participar en els afers dels serveis socials. Se'n apunten dues; l'una es refereix al caràcter personalista dels representants en lloc de ser els motors i portaveus de la força que teòricament representen: *"La gent que és nomenada per als consells de participació, en general, actua a títol personal, i no s'adona que està representant un col·lectiu i que la seva opinió no val, ha de ser l'opinió del col·lectiu prèviament consultada. Això que sí fan els sindicats i la Federació de Municipis no ho fan totes les entitats"* (Enric); l'altra és el baix perfil participatiu dels representants, uns perquè són de la mateixa Administració: *"Malgrat que els queda molt lluny, jo penso que les persones tenim criteri i més si tu vas en representació d'una direcció general o un departament. Però no s'ha vist ni una emoció en l'aprovació de les propostes, per dir: aquí queda reflectit el que el nostre departament pensa. És estar allà unes hores, uns certs dies a l'any, amb aquesta manca de participació, i, per tant, la seva presència allà és purament simbòlica"* (Quim) i d'altres que, tot i tenir en principi interessos comuns per defensar, no els defensen, la qual cosa desemboca en una intervenció de control poc decidida: *"per què els òrgans de participació on hi ha entitats socials, municipis i*

federacions mai no han fiscalitzat aquests temes? Pregunta-t'ho!... La resposta no la sé. Si hi hagués unitat... perquè la mediació política passa per molts llocs, fins i tot entre el món local hi ha dues grans associacions que es parteixen el pastís i no es pot dir que vagin a l'una, davant de temes que afecten el Govern de la Generalitat; però en canvi en els consells de participació tampoc no crec que es noti gaire la diferència o almenys com a tècnics mai vam tenir aquesta percepció" (Àngel).

Només una observació global permet veure que el subsistema de participació en els serveis socials està establert precisament perquè sigui funcional per al poder establert. Tant el perfil de la seva composició representativa, com el subtil maneig de les prerrogatives segons l'afinitat política de certs membres funcionen extensament com a mecanismes per mantenir la fidelitat i evitar, al màxim, una contestació generalitzada: *"La meva experiència com a persona que ha participat en el Consell General i en la permanent, he de dir que, si es repassen les actes de les reunions, nosaltres som els que hem fet propostes, els que hem dit: no, això no ens agrada. Per part d'altres ha sigut un 'amén', en molts casos perquè s'hi està d'acord, en d'altres casos no s'hi està d'acord, però com que s'ha fet...; el privilegi de la informació de vegades és molt important i han tingut més privilegis que no pas nosaltres, perquè és aquella trucada més de col·lega a col·lega de partit. Diria que en el 95% de les propostes que s'han fet jo encara no he vist un document d'ells, quan nosaltres hem presentat documents o propostes" (Quim).*

Però encara hi ha més. Quan es tracta de la participació d'entitats amb un alt grau de dependència de l'Administració pública, s'observa fins a quin punt l'actuació d'aquelles es veu coartada per les repercussions que podria ocasionar una possible presa de posició contrària a l'Administració. Es tracta d'un comportament clarament clientelar, que comporta importants tàctiques de coacció, més encobertes que evidents, però igual d'efectives, atesa la posició de subordinació existent. Les relacions de clientela es veuen també afavorides perquè els dispositius de col·laboració són sovint de naturalesa arbitrària, com ara les subvencions: *"A mi més d'un m'ho ha dit: 'yo no voy a decir nada, no estoy de acuerdo con esto. Pero no voy a decir nada porque he presentado una solicitud de subvención hace 15 días y no quiero que me la tiren para atrás'. Per què? Perquè hi ha hagut por durant molts anys al fet que qualsevol postura que pogués anar en contra del que es pensava des de la*

'cabeza pensante' pogués agafar-se com a represàlia. Si tu veiessis les actes de les reunions veuries que, pràcticament, hem estat els únics que hem plantejat postures en contra' (Quim).

Una variant de la mateixa tàctica consisteix a desmuntar els fronts i les aliances que puguin formar-se en contra a còpia de distribuir prerrogatives. La negociació directa és una forma amb què l'administració mira de facilitar a certes entitats vacil·lants, o que estan disposades a aprofitar l'avinentesa per treure'n profit, la possibilitat d'assolir un tracte de favor i aconseguir contrapartides a canvi de la fidelització a l'administració corresponent. Hi ha múltiples recursos que poden emprar-se de forma arbitrària com a constriccions del silenci: *"Després hi ha coses concretes en col·lectius de disminució que, quan han vist un enfrontament molt frontal, han intentat 'puentejar' i han creat la negociació directa. Aquesta negociació directa, en molts casos, s'ha resolt, ja que si a aquella persona li donaven tants milions de subvenció, potser li augmentaven uns quants més. I d'aquesta manera callava. L'autonomia que hem tingut nosaltres, jo no l'he vist en altres col·lectius. O el tema de la coordinació de l'atenció primària: la majoria dels consells comarcals tenen coordinador pagat per ells, als ajuntaments no ho han volgut fer mai; o el tema del suport administratiu que no es paga. Hi ha hagut coses d'aquestes que em fan pensar que els silencis han tingut la seva prebenda, no?"* (Quim).

Tot plegat permet concloure que la participació és instrumentalitzada d'acord amb els interessos de qui tindria la responsabilitat de garantir-la en el més absolut clima de llibertat. Només interessa en quant serveix per legitimar els acords previs amb el suport o, si més no, amb l'abstenció del que podria esdevenir qualsevol indici d'oposició. El principi rector queda, doncs, frustrat i queda reduït a una mera fal·làcia per molt que s'escenifiquin rituals per conjurar els seus beneficis; precisament hom acaba per preguntar-se si no és aquesta cerimònia de la confusió, entre la munió de proclames de lloança i d'obstaculització, la que fa que hi hagi un cert cansament de la participació abans d'haver-ne provat mai l'essència: *"Aquí no hi ha debat, ningú diu res. Els consells de participació són purament formals, la gent ja n'està bastant cansada, no té cap capacitat de decisió. Anar a consells en què segur que no decideixes res, perquè no pots discutir res, ja és difícil"* (Manel); *"Potser hi haurà gent que dirà que sí, que tothom participa molt en tot. Des del meu punt de vista, el que*

veig és que el que s'ha volgut fer és més sobre el paper que en la realitat del tema" (Alicia).

Per acabar en un sentit més positiu i demostrar que hi hauria altres formes de procedir, transcrivim un fragment en el qual s'ofereix un model alternatiu de participació aplicada a la planificació, que alhora expressa un model diferent i més dinàmic de construir el sistema de forma més mancomunada entre tots els implicats, i que pot servir també com a colofó de l'epígraf anterior:

Penso que no ho encertem, vull dir que el sistema hauria de ser més de baix a dalt. El primer (PAS) ja sembla bé per tenir un guió, una cosa operativa i fàcil de treballar, però llavors el que hi hauria d'haver hagut és alguna dinàmica participativa. No mil persones, però... si t'he dit que en el sector de serveis socials hi ha quinze o vint federacions a Catalunya, doncs reunir aquests quinze o vint presidents i dir: "delegueu tres persones per fer un seguiment del PAS. Si n'hi ha un de gent gran, un d'infants, un de disminuïts... i un de més generalista, de Creu Roja, de Càrites, i amb quatre de nosaltres formeu part d'una comissió de seguiment..." I crides a la Federació i a l'Associació i els dius: "trieu-me cadascú de vosaltres un ajuntament i un consell comarcal o una diputació, perquè estigui en aquesta comissió de seguiment..."; i fer una comissió de seguiment intensiu del PAS que cada tres mesos es reunís i que a més establís les bases sobre com elaborar el següent PAS. Un procés amb uns qüestionaris que envies a totes les entitats, als ajuntaments, etc., fent propostes sobre quines són les coses a incorporar en la planificació futura i tenir un model de planificació més participativa. Que això no obvia que hi hagi un gabinet que treballi el document, el raoni, però que la planificació sigui una cosa més de tots, per a mi és molt clar (Pasqual).

V.5. La mà que gronxa el bressol

Si hi ha una peça dels serveis socials que ha experimentat un canvi més radical en els darrers anys, és sens dubte el grau d'implicació del sector privat. A partir que arriben amb força els primers signes de recessió econòmica s'alcen paral·lelament les primeres veus d'alarma que anuncien l'extinció de l'Estat del benestar com un component primordial de la suposada crisi fiscal de les hisendes públiques. Els governs que segueixen apostant per mantenir una certa política de protecció social s'apressen a desmentir aquesta extinció alhora que venen, com a única possibilitat per a la supervivència, una reestructuració dels sectors no productius, els que generen despesa social, i entre ells, especialment, els serveis socials.

L'economia de crisi que es planteja passa, en termes generals, per un retorn a l'àmbit privat de certes responsabilitats que havia anat assumint l'Estat benefactor, el qual ara tendeix a desprendre-se'n, bé retornant-les a l'entorn natural que conforma la família i la comunitat, bé estimulant l'autoprovisió en les associacions d'afectats, o bé traient-les al mercat quan poden rendir econòmicament per a les empreses, sia via pagament dels usuaris o via finançament pel sector públic. Aquest és l'escenari en què s'ha vist l'espectacular puixança d'unes formes de prestar els serveis socials, que si bé no podem titllar de noves, sí que han pres un paper molt més dominant que el que tenien i, segons s'albira, encara el poden tenir més en un futur.

Els epígrafs d'aquest apartat tractaran les tres estratègies referides suara, així com la tendència del sector públic cap a l'externalització dels serveis. Val a dir que seguim la terminologia determinada oficialment a Catalunya i usem el terme "privat" quan ens referim a persones físiques o jurídiques que actuen voluntàriament i no formen part de l'estructura jurídica dels poders públics; dins d'aquest concepte distingirem el que és "privat social" o sense ànim de lucre del que és "privat mercantil" o amb ànim de lucre. Contràriament al que es desprèn d'alguns textos, aquí el concepte privat no és sinònim de mercantil i contrari a social, sinó que inclou totes dues modalitats.

V.5.1. El descobriment de la família

Segurament un dels temes que més s'ha estudiat i sobre el qual últimament s'han publicat més treballs és la contribució de la família al sosteniment del benestar social. En aquest punt, doncs, no es descobrirà res de nou que no se sàpiga. Però s'ha considerat que, precisament per la importància que s'està donant a la família com a modalitat de provisió, seria un greu error obviar-la. I tampoc es podia passar per alt les breus però substancials al·lusions a aquest tema que els entrevistats han introduït en el discurs, per la qual cosa s'ha decidit incloure aquest element bàsic de prestació de serveis en l'àmbit privat no institucionalitzat en el primer punt ¹⁶.

La primera constatació és sobre la importància i el volum adquirit per aquests serveis, inapropiadament anomenats "informals" o, preferiblement, d'ajuda mútua. L'encomi amb què és tractat l'entorn familiar en el discurs polític es justifica per contraposició a l'actitud que va predominar en els sectors d'esquerra quan aquesta detenia el poder en l'Estat: *"Les famílies són les qui donen més serveis socials cada dia en aquest país i de més qualitat, i el que és més important, de manera incondicional; per tant, cuidem les famílies, perquè si algun dia el que fan les famílies ho deixen de fer i ho ha d'assumir l'Administració pública, serà impagable. No hi ha ni diners, ni la capacitat, ni la qualitat per fer-ho (...) jo personalment vaig tenir la sort de tenir algun contacte amb algun diputat del Congrés a Madrid, persones amb sensibilitat sobre el tema, però no reeixia, era un moment en què el PSOE a Madrid encara defensava que això de la família era retrògrad. Després tothom es va apuntar al carro de defensar la família, ara ningú ho discuteix"* (Borja).

Es parla dels canvis produïts en la institució familiar, tant pel que fa a la seva morfologia i comportament com a la concepció social, i es pronostica que, en el futur,

¹⁶ No obstant això, cal recordar que no era objectiu d'aquesta tesi aprofundir en cap política pública concreta, sinó en l'entramat cultural i administratiu que fonamenta l'acció dels poders públics, i per això aquest primer punt serà forçosament molt limitant. Tot i això, s'espera que es podrà apreciar l'interès quan es compari amb el punt següent i es constati que comparteixen una mateixa estratègia que condueix a minimitzar les càrregues socials, almenys totes les possibles, sense deslegitimar el caire protector i assistencial de l'Estat.

seran més necessaris encara els serveis definits com de proximitat: *"Les dones estem fent uns canvis molt importants, jo diria que som molt atrevides; això ha fet que la dona primer busqués feina i després busqués com resoldre el tema que tenia a casa. Quan això hauria d'haver sigut al revés; si realment volíem invitar la dona que entrés al mercat laboral, i en això no hi ha marxa enrere, ens havíem d'haver preocupat per com aquesta dona podia continuar portant la seva família, els seus infants sobretot, amb uns horaris laborals absolutament incompatibles amb el que, avui dia, ofereixen les escoles i les escoles bressol"* (Blanca). Aparentment aquest escenari de partida sembla que ha de fer difícil que la família pugui assumir les responsabilitats que tradicionalment havia exercit, per la qual cosa caldria que l'Administració donés alguna mena de suport: *"La família, que era un element de contenció, ha agafat una altra característica. Jo penso que d'ara en endavant ho patirem més, perquè aquest 95% de gent gran que està situada en l'àmbit familiar és un tema a estudiar, perquè en el futur possiblement no hi hagi aquest mateix suport i, mentre les pensions en aquest país continuïn essent tan baixes, està clar, que la necessitat de centres d'atenció per a aquestes persones, cada vegada serà més gran. I tot això s'ha anat incorporant en el món dels serveis socials"* (Quim).

Des de l'Administració també es considera que una política de suport a la família ha d'anar orientada en aquesta direcció. Sense que s'habilitin mesures facilitadores per compaginar els nous rols laborals, i en especial els de la dona, amb les càrregues familiars, no sembla factible que les noves formes de família assumeixin el que han fet en un altre context, almenys sense repercussions en la seva salut social que de nou revertirien, en gran part, en els serveis socials: *"Superant el concepte tradicional de família, hauríem d'anar cap a una política de suport a les famílies que, evidentment, garantis el que han fet, però que també continués promovent, per exemple, el tema de les famílies monoparentals i la conciliació de l'activitat laboral i familiar entre homes i dones"* (Borja). Es propugna que la política social doni prioritat a l'entorn familiar i comunitari per contribuir a l'assistència dels membres dependents. Però es recorda, alhora, que això no pot mai eludir la responsabilitat que tenen els poders públics en el marc de l'Estat del benestar; per tant, el criteri d'adopció no ha de ser reduir el cost econòmic de l'atenció, sinó proporcionar una millor assistència per al beneficiari: *"A mi ja em sembla bé que es parli dels nuclis familiars, de les xarxes informals, però sense que això eximeixi de la responsabilitat*

pública. El que a mi em sembla positiu és que qui té la responsabilitat pública es planteja com fa la inversió, és a dir, a la millor en comptes de crear residències (que se n'han de crear perquè hi ha un dèficit), però potser la prioritat no és aquesta, és la de buscar altres fórmules de donar suport les xarxes informals: mantinc el pressupost i si fa falta l'amplio, però buscant formes de reforçar el teixit associatiu, que les famílies si volen se'n puguin fer càrrec. El que no pot ser és que ningú no es preocupi de tu" (Àngel).

Però aquesta línia, amb la qual en principi tothom sembla estar d'acord, amaga interèsos no tan lloables segons altres entrevistats. Es descobreix que en el discurs de la responsabilitat familiar, que mai no ha deixat d'existir, hi va inclosa la intenció de seguir derivant el cost de l'atenció perquè l'assumeixi la família; i no es tracta sols d'un cost econòmic sinó del cost que produeix la pèrdua de qualitat de vida i que prioritàriament afecta els membres femenins¹⁷. Tot això, a més, s'emmarca en una tendència de progressió de les necessitats assistencials, producte de l'explosió del fenomen de la dependència que afecta especialment la gent molt gran: *"En aquests moments fins i tot s'estan endegant polítiques molt perilloses d'atenció a les persones grans, perquè la part més important de la població de gent gran està a casa seva, no ho oblidem: el 95%, cuidats per la seva família, i tot això que té un cost billionari ho està assumint la família" (Quim); "Les comunitats autònomes estan fent polítiques que la família sigui la que pagui, la "familiarització" que se'n diu, tornar a la família una altra vegada la responsabilitat. Però si els serveis socials atenen aquesta gent no es produeix ni la familiarització, ni la feminització. És un tema clau. Com més serveis socials hi ha, més recursos dónes a la família" (Manel)¹⁸.*

En el nostre país, el comportament és d'una creixent deserció de responsabilitat dels poders públics. El que més es critica de l'actitud que té l'Administració arran del

¹⁷ Recordi's les referències del marc teòric sobre la naturalització de l'assistència com a rol femení.

¹⁸ Per reforçar l'argument. l'informador aportava una anècdota viscuda; en una conversa amb un expert europeu, aquest li donava la visió del mateix problema que té la societat danesa i que suposa una versió més escaient i conforme amb la filosofia de l'Estat del benestar, sense que aquest deserti de seguir contribuint a l'atenció de la població: *"Un danès deia "- Aquí els llatins sempre us deixeu enganyar, perquè els polítics el que diuen és que la gent gran l'ha d'atendre la comunitat; la comunitat vol dir la família i la família vol dir la dona. Això és un engany; a Dinamarca no diem la gent gran per a la comunitat, diem: 'la gent gran en la comunitat, però pagant el sector públic'; la gent s'ha de quedar a casa, no ha de marxar. A cap danesa no se li passaria mai pel cap que hagués de deixar la feina per cuidar el seu pare, i se l'estima molt, però té clar que per això paguem els impostos i per tant l'ha de cuidar l'ajuntament, que és a qui correspon" (Manel).*

redescobriments de la família és que el discurs sobre la responsabilitat d'aquesta li serveixi de coartada per reduir despeses i desentendre's dels problemes. Això forma part de tota una estratègia de privatització que s'identifica bàsicament amb l'estalvi econòmic de la hisenda pública: *"Quan un discurs polític conservador parla de privatització està pensant a reduir el pressupost, a reduir el finançament públic i per tant alliberar despesa per a altres coses que no per a la despesa social; no hi estic d'acord. El discurs conservador del Govern és aquest: 'escolti, jo no tinc cap responsabilitat del seu pare, és vostè!' per no dir: 'jo retorno la responsabilitat a la família i jo redueixo pressupost'. Doncs no. Perquè si jo me'n desentengués i la meua mare i tots, llavors sí que el col·locaries. És de bojos"* (Àngel); *"Necessitem la família, l'empresa privada, els Iberdrola¹⁹ de torn que ens facin residències. Per què? Perquè els pressupostos cada vegada són més minsos per a serveis socials; el 'pressupost zero' que marca la Comunitat Econòmica Europea. T'asseguro que cada vegada ens retallen més"* (Dolors).

Les alternatives que el Govern de la Generalitat ha anat aplicant, encara que molt incipientment, passen, d'una banda, per proporcionar unes ajudes de suport a famílies amb alguna persona gran dependent i, d'altra banda, per fer participar els familiars obligats per llei en les aportacions que contribueixen a sufragar el cost del servei públic prestat a la persona beneficiària. Això últim és el que es coneix com a contraprestació. La primera mesura té fortes conseqüències restrictives per evitar el perill que posa de manifest la següent cita: *"Penso que s'està obrint una via perillosa perquè és la via de l'ajut individual i familiar; (...) podem entrar en aquesta dinàmica de dir: per què a aquesta senyora que té l'avi a casa li donen 150.000 pts. per tindre'l i a mi no? Amb això s'obre una via que pot col·lapsar aquest servei, perquè no s'arribarà mai als 90 bilions que costa; és clar que tothom ho demanarà"* (Quim); en canvi, el volum que suposa la contraprestació comença a ser de certa importància: *"Als meus centres, compta que facturo fifty-fifty Generalitat i usuari-família"* (Mònica).

Tanmateix hi ha altres models a aplicar. Un d'ells és "l'assegurança de dependència" que s'ha creat en altres països i que, fins i tot, comporta altres beneficis marginals gens menyspreables: *"[atendre] tota la gent gran que té dret a anar a una residència"*

¹⁹ Iberdrola és un modisme que ha aparegut en algunes entrevistes amb el significat de "gran empresa lucrativa" que ha aterrat en els serveis socials provinent d'un àmbit que res tenia a veure amb els serveis assistencials.

o dret a ser atès a casa seva val molts diners. El que no vull dir és que aquests diners no es puguin tenir. A Alemanya hi ha l'assegurança de dependència que han posat en marxa, la paga tothom i resulta que han creat una quantitat d'ocupació impressionant i el Govern alemany veu que el que els costa està tornant a les arques de l'Estat en un 60%. Està dient: 'tinc tots els vells ben 'cuidats', he trobat feina per a les dones de més de 40 anys que no hi havia manera que trobessin feina, i m'està tornant una part important al Tresor Públic perquè aquesta gent a qui havia de donar subvencions ara estan treballant i estan cotitzant'; jo penso que a vegades és més un problema de solucions imaginatives" (Manel). En definitiva, el que es reclama a l'Administració és que prengui un major compromís, sense deixar de comptar amb el suport familiar, i que apliqui solucions imaginatives per garantir els drets d'assistència a les persones que la necessitin sense escatimar la seva contribució econòmica.

Però no sembla que sigui aquesta, ara com ara, la impressió que es pot treure de les iniciatives autonòmiques en el terreny que afecta la família. Recentment s'ha creat un nou organisme que hauria d'impulsar i coordinar les polítiques d'aquest sector, però, igual que va passar amb el Pla integral de suport a les famílies, la percepció és que els interessos són més ideològics i propagandístics que no pas operatius i socials: "Les coses tenen el seu temps, segurament aquell no era un bon moment i ha hagut de passar molt de temps perquè es creés la Secretaria General de la Família i (intento ser molt prudent) no hi ha massa diferència entre el Pla integral d'ajuda a les famílies i la Secretaria de la Família. Avui hi ha un secretari, el rang és molt més gran, molt més superior i continuem amb el mateix plantejament; anem a sumar allò que fan tots i que té incidència en la família" (Borja); "El Departament de Benestar Social ha creat la Secretaria de la Família; no està dotada pressupostàriament ni té cap programa en concret per dur a terme. Senzillament té unes directrius molt genèriques de vetllar pels valors familiars, per la cohesió de la família, perquè això sí que correspon a la ideologia del partit governant; crea la Secretaria però no la dota, ni crea cap programa concret per al seu funcionament. Si hi hagués una voluntat decidida d'intervenció, no només et quedaries en la forma sinó que també aniries al fons. Crea una Secretaria de la Família, com a figura; no té tècnics, només hi ha un polític al capdavant que és el secretari. Va a xerrades, fa ponències, fa escrits propugnant els valors familiars, d'acord, és forma però no fons; una política tènue" (Carlota).

V.5.2. Exèrcits de salvació

Catalunya sempre s'ha destacat per tenir una societat civil emprenedora i que no ha dubtat a associar-se per crear i mantenir els seus propis serveis i activitats, fins i tot quan això corresponia de fer-ho a l'Administració. Els camps de l'acció educativa, cultural, de seguretat o mutual presenten bons exemples que han pogut reeixir iniciatives des de fa molt de temps. El sector de l'acció social i, específicament, els serveis socials no han estat menys; ja des del franquisme s'han donat exemples molt rellevants d'iniciativa privada en els serveis d'assistència social, tal com s'ha tingut oportunitat de veure. Aquí ens aproximem a l'estudi de la presència del sector privat en els serveis socials limitant-nos als períodes que tracta la present tesi.

Una primera consideració que es fa en plantejar l'evolució del sector privat és que al principi estava poblat d'entitats molt petites que sorgien a partir d'interessos molt locals i concrets; aquesta diversitat feia que el sector fos molt atomitzat i això li restava forces de cara a l'acció. Amb el temps s'ha produït un procés invers, d'unió o federació d'algunes de les entitats, superant problemes de "vedetisme", que ha fet possible una major eficàcia de resposta i d'eficiència de mitjans: *"Com que la nostra societat catalana ha sigut sempre bastant participativa i bastant organitzada –la història dels gremis–, hi ha una certa base i tendència a organitzar-se i entendre's. El que a vegades ha passat és que, si n'hi ha massa, es dissolen massa les forces. Això que és un mèrit a vegades ha servit per disgregar"* (Consol); *"Sí que és cert que en aquest període de temps hi ha hagut una vessant positiva que ha estat la vessant federalista; és a dir, dels anys 60 als 80 el que hi va haver va ser una dinàmica molt divisionista (hi havia una entitat que feia serveis a una localitat, i perquè dos dirigents es barallaven, es convertien en dues entitats al cap d'un temps i al cap d'un temps eren tres, quatre) i van proliferar moltíssim les entitats mini. A partir dels anys 80 han seguit existint moltes entitats, però el que hi ha hagut és una certa dinàmica federativa i ara pensem que a Catalunya hi ha dotze, catorze, o vint federacions potents d'associacions de tots els àmbits: malalts mentals, de persones amb disminució psíquica, d'atenció a la infància, de gent gran, etc."* (Pasqual).

La consideració social que, amb el temps, han anat adquirint les entitats socials no deixa de ser un fenomen curiós. En el moment més àlgid de la protecció social institucional en el nostre país són moltes les persones, especialment els joves que es vinculen i col·laboren voluntàriament amb associacions o altres tipus d'entitats de caràcter social; no és ara el moment d'estendre'ns en les conclusions a les quals s'està arribant en els estudis sobre aquest tema, però sí de deixar constància que aquest sector sembla estar perfectament legitimat als ulls de la societat: *“La iniciativa social ha tingut una evolució, en l'aspecte d'una presència més valorada: ja no es tracta que la gent miri les dames de la caritat, sinó que ja és un concepte molt més acceptat per tothom, el concepte de voluntariat i de dignitat de la intervenció, de fer alguna cosa a favor dels altres, i té una molt bona premsa”* (Enric).

És més, l'aparició de noves entitats que ofereixen serveis destinats a determinats estrats socials s'accepta obertament com un avenç i es justifica per raons relacionades amb la capacitat econòmica. Des d'aquesta perspectiva, els serveis públics podrien concentrar-se a cobrir l'espai de tots aquells qui no poden accedir als privats per raons econòmiques o els qui demanden un tipus d'atenció més exclusiu: *“Una altra cosa que també penso que és positiva i potser és molt incipient encara és que s'està veient el naixement d'agències de serveis socials privades. Això està molt bé, no? Em sembla que des de l'Administració hi ha d'haver uns serveis socials dirigits a la gent que no se'ls pot subvencionar i que no tothom té necessitat d'un servei social públic²⁰* (Alicia). Tot i que no estem d'acord amb l'enfocament, s'ha de reconèixer, però, que aquesta possibilitat, a més de descongestionar els serveis públics, serviria per delimitar millor allò que aquests poden garantir universalment, mentre que el sector privat podria assumir el que encara es considera complementari o sumptuós per a les possibilitats del sistema.

També és significatiu que alguns comentaris ressaltin l'evolució que han sofert les funcions que desenvolupen aquestes entitats. Moltes d'elles van néixer amb una

²⁰ Segueix dient: *“Per exemple, una entitat petita que una de les coses que fa és assessorar i buscar residències, perquè hi ha una gran quantitat de gent amb bona posició econòmica que poden pagar una residència, però en canvi els és molt 'engorrós' fer festa de la feina per anar a buscar i saber quina és la millor, això per què no ho pot fer un servei social?, perquè aquesta gent poden pagar-s'ho suficientment bé, omple un buit i no cal que ho faci l'assistenta social de l'ajuntament, perquè això és una altra guerra. Perquè ella ho ha de fer per al senyor que no sap on anar. Sembla que la cosa pot partir de certa lògica”*.

voluntat explícita de preocupar-se per un determinat col·lectiu o sector de persones que patien alguna situació de desavantatge social i defensar-lo; aquesta funció d'advocats i portaveus, tant si es defensaven interessos propis com els d'altres persones amb les quals se solidaritzaven, els portava a tenir un caràcter combatiu, d'exigència d'uns drets; alguns no ho veuen només com una funció del passat sinó també del present: *"Cada cop hi ha més grups organitzats, la gent s'uneix més per exigir respostes a les mancances. Mai s'havien vist manifestacions i grups organitzats en segons quins temes. Mira el tema de la immigració. És un problema que exigeix respostes i s'han de donar, sobretot quan el tema ha sortit al carrer"* (Consol).

Paral·lelament a la funció representativa, moltes d'aquestes entitats desenvolupen també la funció de provisió de serveis. De fet, moltes d'elles neixen amb l'objectiu de prestar uns serveis que l'Administració o bé no prestava o els prestava incompletament donada la seva curta trajectòria. És d'interès constatar que moltes vegades la imaginació d'algunes entitats, més grans o més petites, va superar amb escreix la que demostrava la mateixa Administració: *"Portava un servei d'orientació per a mares solteres, i fruit d'això havíem creat una guarderia per a nens de 0 a 2 anys de pare o mare sols, que funcionava les 24 hores del dia, i d'on els pares els podien treure quan volguessin sense problemes d'horaris"* (Alicia); *"Era una època de molt atur i venia molta gent aturada a Càrites, i gent que no era marginal sinó que era gent que no tenia feina i venia a demanar ajuda. Nosaltres vam començar a mirar i a fer un estudi sobre el que era el problema de la vellesa (...) El primer era portar-los menjar, un servei a domicili. A nosaltres ens donaven diners per a l'atur, però no ens donaven diners per als vells i vam dir: 'ens donen diners per a l'atur, doncs formem una cooperativa'. I vam formar la cooperativa 'Feines de casa' que actualment té cent persones treballant. La gent que venia a demanar-nos diners formava part de la cooperativa, feia els serveis a domicili, els pagàvem amb els diners de l'atur i ajudàvem els vells"* (Miracle).

Però, la consolidació dels serveis socials va comportar un desequilibri entre aquelles dues funcions de les entitats privades (la representació i la prestació de serveis): *"Fa 22-24 anys totes les entitats tenien una doble faceta de gestora de serveis, però també de reivindicadora de la qualitat de vida i el benestar del sector de població que*

representaven. Les entitats de disminuïts gestionaven serveis per a persones disminuïdes, però també reivindicaven el dret de les persones disminuïdes, es barallaven amb les administracions, es manifestaven, feien manifestos, escrits, publicacions, i estava bé aquest doble paper, perquè a més hi havia una mica l'exigència que això que estaven fent ells com a privats passés a ser un dret públic, i que a la millor es fes, fins i tot, des dels serveis públics" (Pasqual). La causa de la mutació sembla que es trobaria en el domini sobre el sector que va començar a exercir l'Administració pública, especialment l'autonòmica, i que suposà una mena de mercantilització de l'assistència, consistent a relegar la funció més reivindicativa i concentrar-se en l'explotació empresarial dels serveis que anava endegant: "Recordo que havia col·laborat molt amb els minusvàlids, i en conec els líders; ara, quan veig un líder d'aquests, ja no parla dels minusvàlids, dels drets, em parla de les pòlisses de crèdit! s'ha convertit en un gestor! Aquest tio el que no pot fer és reivindicar al matí amb un article al diari o en una manifestació, i a la tarda anar al conseller a demanar-li calés. Què falla? La capacitat reivindicativa. Per tant, aquí ningú diu res. Aquí ningú piula, perquè a qui piuli se li treu la subvenció. I damunt, la Generalitat els té endeutats" (Manel).

Aquesta tendència posa en qüestió una de les principals raons de ser de l'acció voluntària i altruista de certes entitats, perquè la desnaturalització que això suposa pot arribar a la destrucció de la societat civil. El servei que comença essent una suplència tendeix a perpetuar-se si la necessitat persisteix i l'Administració no fa esforços per assumir-lo, atès que ja el preta una entitat privada: "Penso que si estàs en una entitat privada has de fer coses ben fetes, i que quan ho fa l'Administració, ho has de deixar com ha passat en moltes coses. Una entitat com Càrites que té poder, possibilitats i diners, perquè li donen diners (perquè el pressupost era: el 25 % de l'Administració i tota la resta era de donatius i la gent hi tenia confiança), doncs, ho fa una institució privada perquè no ho fa l'administració, perquè és de dret" (Miracle). Amb aquesta estratègia, si l'entitat privada no disposa d'un percentatge important de recursos propis, es perd la independència necessària per oferir un contrapoder en nom dels usuaris, la majoria dels quals no tenen els ressorts necessaris per fer-se sentir: "Hi ha un dictamen del Comitè de Regions Europees que ho diu: "Us esteu carregant la societat civil". Si li traiem la capacitat de reivindicar, d'innovar, ens ho estem carregant tot! Perquè el que digui alguna cosa, ah, a vostè no li donem

subvenció. I és el que està passant aquí en aquest moment. L'estratègia és convertir-los en prestadors de serveis" (Manel).

Amb aquesta creixent dinàmica de mercantilització, de dependència de les fonts de finançament, no sempre és fàcil diferenciar entre les entitats d'iniciativa social (sense finalitat de lucre) i les d'iniciativa mercantil. Teòricament, mentre les segones tenen per objectiu obtenir uns beneficis de la seva activitat, les primeres no els busquen i, si els obtenen, els han de reinvertir en el mateix servei. Aquest caràcter "després" fa que la iniciativa social es presenti simbòlicament amb una aura de dignitat; significa l'espai solidari en el qual la societat pot confiar perquè té ple suport públic i la voluntat de coadjuvar amb els governs en la lluita contra l'infortuni, la vulnerabilitat i les desigualtats: *"La iniciativa social és un reconeixement públic pel sol títol de poder enregistrar el nom i acreditar-se com a entitat d'iniciativa social, que atorga a la gent la possibilitat que pugui confiar en aquella entitat perquè està supervisada i perquè els seus beneficis no aniran precisament per a qüestions absolutament lucratives sinó que el principal objectiu és un altre" (Enric); "Si entenem per privada una ONG de professionals, moltes han nascut per vocació, per ajudar l'Administració o perquè s'han atipat del 'jefe' i han posat el seu gabinet propi. Crec que l'Administració necessitarà la privada totalment i absolutament en aquest país" (Dolors).*

Sobre el paper, les diferències semblen clares, i a les empreses mercantils els quedaria l'espai en què és factible obtenir una rendibilitat econòmica. Es constata que aquest sector lucratiu en els darrers anys ha irromput amb molta força en el sector fins al punt de dominar moltes parcel·les d'activitat: *"En serveis socials està entrant molt fort el sector mercantil, per primera vegada. En les últimes dades que vaig veure de la Generalitat, el sector privat mercantil ja era el primer en prestació per a la gent gran, i en disminuïts està augmentant també molt. És a dir, que aquí la gent ja està veient que això és un negoci" (Manel).* Per tant, la lògica del negoci va impregnant cada vegada més la consciència social i va mercantilitzant l'àmbit que fins fa poc es reservava a la solidaritat, tot i la "mala premsa" que això té entre alguns col·lectius professionals per als quals simbolitza el fet de voler-se aprofitar de les desgràcies alienes: *"Quan treballes amb els alumnes, però seria, crec, 'extrapolable' a la gent de treball social, és gent que té una hipersensibilitat social, vull dir, que tot allò que és privat i sobretot mercantil és 'va de retro, satanás' perquè hi ha una*

imatge que els guanys sempre signifiquen perjudicis per al ciutadà i crec que tampoc ha de ser així. Si tu estàs prestant un servei en uns sectors de població que tenen la capacitat de compra d'aquell servei... per què no ha de existir?" (Àngel).

Sembla que estem assistint a un apropament entre el sector social i el mercantil, que crea una certa dinàmica de confusió perquè els extrems d'ambdós sectors es confonen. Les entitats amb vocació d'iniciativa social es veuen impel·lides a conjugar l'ideal de no lucrar-se amb el no menys lícit de sobreviure, de professionalitzar-se i de poder pagar uns sous dignes i, fins i tot, de créixer per aprofitar millor les economies d'escala: *"S'ha generat tota una altra situació curiosa, i és que acabem entenent per iniciativa social actuacions que, al cap i a la fi, són més de base laboral, mercantil, d'economia social que no d'iniciativa social amb finalitat filantròpica. Ha crescut tot un camp d'iniciativa quasi professional; són moltes les cooperatives, associacions que són grups de professionals que presten un servei, no per motivacions filantròpiques, sense ànim de percebre un benefici, sinó a canvi precisament d'assegurar un benefici professional"* (Enric); *"Prefereixo més aquella associació sense afany de lucre que ha estat molts anys com a associació i s'adona que ha de fer un salt qualitatiu si vol dedicar-se a prestar serveis que li ha de comprar l'Administració, i fa una SL o una SA o se suma a una entitat tipus Iberdrola, és a dir, que clarifica el seu posicionament, que no pas aquella que no ho fa o que el clarifica segons amb qui parla o de què parla"* (Borja). Al mateix temps, les entitats mercantils s'apressen a col·laborar amb els poders públics per cobrir els buits encara existents en la provisió de serveis, oferta que, inexorablement, aquests no poden rebutjar.

Però, si la línia divisòria entre aquestes dues modalitats no està prou clara en la pràctica, cal dir que, en bona part, és un resultat esperat, sinó volgut, de la regulació que ha fet la mateixa Administració. Del que ens explica el següent informant es desprèn que la legislació és expressament confusa en aquesta conceptualització i, en lloc de progressar cap al seu aclariment i delimitació, camina justament en sentit invers: *"S'estan donant casos d'entitats d'iniciativa social, acreditades com a tal, en què un director d'un centre té un sou superior al d'un director general de l'Administració de la Generalitat. I és una entitat d'iniciativa social encunyada com a filantròpica; en aquest sentit, sembla que no és això el que es volia. De manera que*

les subvencions de diner públic, de les contribucions dels ciutadans, acaben satisfent en ocasions salaris molt elevats. El Decret 27/1987 volia lluitar contra això i va imposar una limitació en el salari del professional per poder gaudir de la condició d'iniciativa social. L'actual Decret 284/1996 ha suprimit aquest límit; per alguna cosa haurà estat, que jo desconec. Però sembla que no hi ha límit per al sou milionari que pot tenir un gerent d'una suposada entitat d'iniciativa social. Aleshores, on està l'ànim de lucre? Que no hi hagi únicament socis capitalistes que rebin dividendes? No és lògic! Alguna cosa s'ha de retocar i de revisar" (Enric). Sembla que no sols es tracta d'una disfuncionalitat concreta o d'una infracció, sinó d'una més de les perversions que crea el sistema per afavorir l'establiment de certs interessos econòmics també entre els serveis socials.

Disfuncions semblants es detecten en el capítol del registre d'entitats i serveis socials en el qual cal estar inscrit per poder desenvolupar una activitat en aquest sector. El registre representa una primera mesura de control de les entitats privades, per mitjà de la qual es pot assolir l'objectiu de garantir una mínima qualitat en els serveis, la qual es considera imprescindible per assegurar que es respecta el dret d'atenció dels seus beneficiaris. Però amb les irregularitats que s'expliquen sembla que el primer objectiu no és aquest sinó un altre: "*Sí, moltes entitats no passarien el registre; per què? Perquè la Generalitat et demana uns mínims, i hi ha moltes entitats que no reuneixen aquests mínims. El que sents. Tu vés-te'n a Barcelona i veuràs que hi ha tallers que estan posats en un 'sotaescala"* (Jaume).

Mirant d'arribar a un punt de conclusió, el que es desprèn del comentari anterior és que s'utilitza el sector privat per suplir les deficiències del sector públic, especialment en determinats sectors en que la provisió de serveis és ridículament minsa en relació amb les necessitats. Les entitats privades, especialment les d'iniciativa social, són promogudes, incentivades, protegides i defensades com a veritables "exèrcits de salvació" per a tot allò que no fan i haurien de fer les administracions. La mateixa legislació contribueix a legitimar aquest procediment perquè el sistema necessita de forma imperiosa aquestes forces voluntàries, de forma que si, per qualsevol circumstància, abandonessin el front es demostraria la feblesa que impera en la protecció social: "*Jo sempre pensava: com s'ho fa la gent per viure amb 40.000 pessetes? És molt senzill: anant a Càrites. Llavors dius: quin sistema de protecció*

tenim els espanyols que Càrites està aguantant tot el que el sistema públic de protecció social és incapaç... i de gent gran n'hi ha molta, em penso que era el 25% de la gent de més de 65 anys la que està en situació de pobresa. En els estudis queda molt clar que s'ha rebaixat molt la pobresa extrema o severa que es diu, i en canvi està augmentant molt la relativa. I la immigració, els serveis públics de serveis socials no estan preparats per afrontar aquest problema" (Manel).

Però, les pròpies dinàmiques del mercat i els interessos utilitaris que provenen de l'Administració tampoc garanteixen que aquestes entitats tinguin fàcil el fet de sobreviure. Tot i que pot semblar una contradicció amb el que s'ha dit anteriorment, no ho és, sinó que posa de manifest la paradoxa en la qual es troba el sector privat, sotmes a una doble maniobra del poder públic. D'una banda, l'Administració necessita disposar d'entitats privades que col·laborin, per la qual cosa les convoca i les sedueix perquè entrin a prestar serveis, però, de l'altra, les obliga a realitzar l'activitat assistencial sota unes condicions draconianes, amb la qual cosa, de retruc, surten perjudicats els mateixos beneficiaris: *"El concert suposa un control més rígid de la gestió dels diners que et donen, i moltes entitats diuen que no, perquè els treu molt marge de maniobra" (Jaume).* El resultat que s'aconsegueix, al nostre parer, és que es produeixi una selecció natural entre les entitats que poden suportar les condicions de mercat i les que no. La forma de posicionar-se millor segons les lleis del mercat és sotmetent-se a una progressiva mercantilització, és a dir, a convertint-se de fet –encara que no sempre sigui de dret– en una empresa amb afany de lucre.

El sector privat social, segons ho confirmen altres investigacions, sembla que està immers en una greu crisi d'identitat i, en bona part, és a causa del cercle viciós en el qual l'ha fet caure la mateixa Administració que s'autopresenta com el seu paladí. Això porta irreversiblement a un auge del sector mercantil i a l'explotació de tota la "parafernàlia" de negocis que brollen al voltant dels sectors que s'intueixen com a mercats de futur: *"Hi ha un ascens important del sector mercantil; i això a tot Espanya, a d'altres llocs estan dient que constaten el mateix: està perdent terreny la iniciativa social a favor de la iniciativa mercantil en el camp de serveis socials; hi ha una invasió del terreny, i això vol dir que és un negoci. Quan em van trucar d'ESADE per dir-me que feien cursos de gestió de serveis socials, vaig dir: això és un indicador que els serveis socials ja no és un sector tan marginal, en aquests moments*

comença a ser negoci" (Manel). Potser els serveis socials deixen de ser un sector marginal des de la perspectiva de la inversió i del rendiment econòmic, però caldrà veure si això el deslliura de seguir essent marginal pel que fa a la consideració amb que es tractat en el concert de la política social; si fos així, la redempció per mà del capital potser portaria a una escissió que encara exclouria més dels beneficis tot allò que no interessés el sistema capitalista.

V.5.3. La moda privatitzadora

Després d'uns primers anys de l'era democràtica les institucions públiques van protagonitzar el desenvolupament dels serveis socials des de les seves estructures administratives. Amb la crisi dels noranta, es produeix un punt d'inflexió que porta els poders públics a buscar alternatives per no haver de suportar en solitari el pes de l'atenció social. La iniciativa privada que, com hem vist, tenia una àmplia i antiga trajectòria, es va revaloritzar progressivament com una aliada de l'Administració en la provisió i gestió dels serveis socials públics. Aquest fenomen general que ha rebut noms com externalització o privatització és el que s'abordarà en aquest epígraf, des de la perspectiva del que ha suposat per a l'Administració l'adopció de tal estratègia. S'intenta descobrir com s'entén per part dels informadors la manera de procedir dels poders públics, com és valorada, i quines opinions mereixen les repercussions que això té o pot tenir en el futur.

Quan es demana una opinió històrica del procés seguit en les darreres dècades, es pot apreciar que molts entrevistats parteixen d'una justificació explícita del paper que va representar l'Administració, especialment la local, en el reeiximent dels serveis socials: *"A la primera etapa en què no hi havia serveis públics, el gran debat va estar centrat que tot ho havia de fer l'Administració pública. Lògicament, ja que si es tractava d'assegurar o equilibrar l'Estat del benestar, calia que l'Administració local, autonòmica i estatal tingués els seus serveis i no delegués ningú, per això l'Administració local va créixer molt"* (Montse). S'observa un enaltiment d'allò públic fonamentat bàsicament en la lògica interventora de l'Estat del benestar, per garantir els serveis bàsics a la societat sostraint-los de les forces del mercat que tendeixen

a perpetuar les desigualtats estructurals. Les opcions personals dels entrevistats, la seva trajectòria històrica, en la seva gran majoria de defensa del sector públic, marquen la posició de partida que es té sobre la participació privada. Amb el pas dels anys, però, aquesta s'ha acabat acceptant com a mal menor, com un suport i complement de les prestacions de competència pública, per tal d'ampliar i garantir els dèficits d'atenció que encara existeixen: *"No combrego amb lo privat, ara bé, una de les millores que hi ha hagut és la possibilitat que el que no ha pogut assumir lo públic hagi passat a lo privat. Si no es pot assumir, no tan sols per diners, sinó per organització, no em sembla malament que es passi a concursos i es faci a nivell privat, com una cosa substitutiva. M'agradaria que fos així, ja sé que no és ben bé així. Sempre que hi hagués prou atenció pública, penso que val més això que no pas que no es pugui fer des de lo estrictament públic"* (Empar).

Des d'aquesta postura es destaca que la clau està en la responsabilitat pública, com a garantia de drets i prestacions de qualitat: *"Per mi l'important és la responsabilitat d'un servei, no qui el gestiona. Vull dir, que en això jo també he evolucionat, fa deu anys potser t'haguera dit (una altra cosa). Per mi no és cap objectiu la privatització en si mateixa, però tampoc seria el dimoni a combatre. Privatitzar no eximeix l'Administració pública competent en aquella matèria de la qualitat i del benestar de la població, ja que ella és la responsable del servei,"* (Àngel); *"Aquest mixt que tots defensem (públic-privat o privat-públic), el que no ha de posar en qüestió és qui té la responsabilitat: lo públic"* (Borja).

L'explicació que donen altres sobre la irrupció de la iniciativa privada en els serveis socials públics és molt més pragmàtica. Com s'anunciava a l'inici d'aquest apartat, la inflexió que va suposar que es comencés a comptar més amb la iniciativa privada va aparèixer molt condicionada per la desacceleració de les previsions de despesa en les administracions públiques. Donada la naturalesa dels serveis socials, foren els recursos humans els que van fer créixer d'una forma exponencial el capítol primer dels pressupostos, els que encengueren la primera llum d'alarma: *"Què han fet els ajuntaments? De cop i volta veien que el seu capital eren els professionals, i durant una època van anar contractant, fins que va arribar un moment que van veure que la plantilla de l'àmbit social es feia molt i molt gran. Aleshores els ajuntaments van parar una mica d'atenció a l'hora de contractar nous professionals, perquè paral·lelament al*

mercat hi va haver també una oferta d'empreses que oferien serveis als ajuntaments i que eren capaces també de fer uns serveis, amb un control, amb unes bases ben estipulades" (Blanca).

A més de la comentada congelació de les partides de personal, també s'addueixen les raons d'organització interna que van emprendre en aquells moments moltes administracions per tal de modernitzar les seves estructures i respondre millor a la nova funció d'agència prestadora de serveis. Aquest canvi d'orientació també respon a un cert mimetisme del que feien els països més avançats del nostre entorn, tot i que aquí no s'havia arribat, ni de bon tros, als estàndards de benestar que ells tenien: *"Va començar a haver noves directrius, es va modernitzar l'aparell administratiu dels governs locals i autonòmics. Llavors van començar a agafar estructures organitzatives més semblants a l'empresa privada, i més competitives, fins que van haver de rebaixar les plantilles de personal. Això comportava que s'haguessin d'externalitzar determinades accions. Jo crec que els països europeus comencen a externalitzar, i nosaltres de retruc, amb menys història i sense potser haver enfortit encara prou bé les prestacions bàsiques, no?, i aquí ens agafa una mica de gairell el tema" (Montse).*

En definitiva, l'existència de determinats factors accelera l'adveniment d'una forma diferent de prestar i gestionar els serveis de responsabilitat pública. El que es coneix com a "privatització" no té perquè afectar, en principi, la titularitat del servei sinó que, com explica la següent cita, afecta la gestió d'un servei públic que és deixada per un període de temps en mans privades: *"La gent a vegades confon la privatització del servei amb la privatització de la gestió. Tu pots privatitzar la gestió, però mai pots privatitzar el servei" (Núria).* La bondat d'aquesta modalitat de prestació es justifica des dels càrrecs polítics de les administracions pel menor cost econòmic que suposa per a aquestes, com a conseqüència, sobretot, del règim laboral més flexible que tenen les empreses respecte a l'Administració: *"T'estalvies molts diners privatitzant la gestió i és trist, però tenim centres amb un molt alt nivell d'absentisme laboral i, quan ho gestiona una entitat privada, no hi és aquest absentisme. (?) Sí, perquè l'empresa els colla i els diu: 'a treballar' i, quan es consideren funcionaris, es pensen que la porta no hi és" (Núria); "La treballadora familiar, contractada a una empresa de fora, era molt més barata que tenir-la en plantilla a l'ajuntament; per què? Doncs, perquè*

el mercat, quan va començar, va oferir uns salaris molt baixos, però la gent que no tenia feina s'hi va agafar. Qualsevol persona que té la seva primera feina, és molt poc exigent; o no tens Seguretat Social o estàs disposada a treballar tots els festius al mateix preu que els laborables, o bé dius: cridi'm quan vostè em necessiti que jo estic disponible" (Blanca).

Però, precisament pel règim de precarietat que aplica l'empresa privada als seus treballadors, s'interpreta que el que realment es fa és desfigurar el servei públic. D'alguna manera es critica que l'Administració tanqui els grossos davant la situació en què treballen els tècnics privats que actuen en el seu nom; la qualitat de l'atenció i la disposició no és la mateixa des d'una posició pública que privada, la qual cosa no pot sinó desvirtuar a la curta o a la llarga el prestigi de la funció assistencial: *"Els treballadors treballen precàriament²¹, el seu empresari és aquell senyor que té aquella empresa, no l'Administració pública, per tant el conflicte treballadors-empresari s'evita totalment en l'àmbit públic, es fragmenta la cohesió dels treballadors, la confrontació és mínima. De fet, canvia molt el plantejament del treball, les exigències en el treball, les prerrogatives dels treballadors, se senten com a molt desprotegits en l'esfera privada i molt dependents de decisions arbitràries del propietari del 'xiringuito'. Això és perdre eficàcia, almenys en l'Administració pública hi ha uns baluards de garantia que a la privada es perden" (Carlotia).*

Teòricament, la modalitat de gestió externa hauria de poder assegurar, amb totes les garanties, les condicions de prestació del servei. Primer, per mitjà del procediment de concurs públic en què s'estipulen els requisits que s'hauran d'acomplir i, després, per les consegüents funcions d'inspecció i control que exerceix l'Administració autonòmica. A més, el control de les entrades dels usuaris i les condicions econòmiques amb què entren també queden en mans de l'Administració titular del servei, no de l'empresa que el gestiona: *"El que es tendeix a privatitzar és la gestió, mai el servei ni la concessió del servei. A l'hora d'admetre l'usuari, si tu privatitzes un centre, vol dir que ho ha de demanar al centre per entrar; en canvi, si privatitzes la gestió, entrar al centre, les condicions amb què ha d'entrar i les condicions que ha de*

²¹ Afegeix: *"es donen casos de gent que està fent la mateixa feina (des d'un lloc públic o privat) amb un 40% menys del sou, amb uns convenis laborals molt més disminuïts i amb una capacitat de queixa i de negociació salarial i sindical molt mins"*.

tenir dins el centre les marques tu. Tu ho treus a concurs i dius a aquella empresa: aquí hi ha d'haver tants treballadors, han de donar aquests serveis... i per això et pago tant per persona i dia. Tu ets el que marques quina gestió vols i com ho vols. Si privatitzes el servei, li dius: fes això i fes-ho com vulguis" (Núria).

En aquest aspecte hi ha una clara diferència de visió entre els càrrecs polítics amb responsabilitats de gestió i els tècnics que ho veuen des de fora. Els primers fan entendre que es tenen presents tota una sèrie de circumstàncies per garantir que l'atenció que prestarà l'entitat sigui adequada, que es valoren més els aspectes qualitatius que els quantitius i que no és cap garantia que l'entitat sigui potent econòmicament: *"Jo prefereixo, com a gestor públic, arriscar-me a pagar més a una entitat, que tinc més garanties que vetllarà molt bé pel clima laboral, que tindrà capacitat d'adaptació i que no estarà allà com qui treballa amb peces de roba, que a una d'aquestes més grosses que té més marge de maniobra economicofinancer. Per mi valoraré més una entitat que en un determinat sector tingui experiència, que una que no en tingui i que em presenti uns costos baixos, i fins i tot quan et presenta uns costos baixos comença a córrer" (Borja).* Fins i tot s'afirma que legalment tenen prioritats les entitats d'iniciativa social per sobre de les d'iniciativa mercantil, tot i la dificultat que s'indueix que les primeres puguin competir en recursos amb les segones: *"En un concurs primer van les entitats sense afany de lucre, però a vegades la diferència és tan gran que no pots... i això està marcat en els plecs de contractació: que en el cas de condicions similars sempre la preferència és per a les entitats sense afany de lucre" (Núria).*

Però, per als tècnics entrevistats, sembla molt més evident que l'afany d'economitzar de les administracions contagia la lògica de l'adjudicació dels contractes de gestió. L'interès de l'Administració serà sempre el contrari del de l'empresa concessionària: mentre la primera voldria els millors serveis al menor preu, la segona està més interessada a obtenir el millor preu per al mínim servei exigit. I el que passa és que el concurs públic obliga les empreses a competir entre elles sobre la base del criteri econòmic que és sovint la prioritat, malgrat el que es digui de la baixa temerària: *"Per mi el problema és que algunes administracions fan prevaler l'estalvi econòmic, i està bé que el diner públic s'estalvi i que, pels mateixos diners, ho donem a qui faci més; ara també ho haurem de donar a qui ho faci millor, i del que es tracta és que en les*

bases de qualsevol concurs has de fixar uns mínims perquè aquesta feina sigui de qualitat, i el que no pots, en cap de les dues coses, és fer baixes temeràries; és a dir, el que la llei de contractació no et permet és que ho donis a algú que baixi més d'un determinat nivell de preu respecte al promig de tots els altres, perquè segur que s'estavellarà i acabarà fent fallida" (Pasqual); "...la pública donada a gestió és un pressupost anual amb un preu plaça que tu llicites, i que hi ha un requisit: no pot sobrepassar la licitació perquè estàs exclòs, però pots anar a la baixa. L'ICASS mai es fica amb una baixa temerària i, en canvi, els ajuntaments sí, i sobretot el de Barcelona. Per exemple, si el preu màxim de licitació són 5.600 ptes., que tu vagis a 4.100 ptes. L'ajuntament valora que és una baixa temerària i et demana que acreditis com penses pagar. En canvi l'ICASS no he vist mai que hagi exclòs una baixa temerària" (Mònica).

Els concursos o licitacions és un ritual en què es fa evident que l'Administració utilitza la iniciativa privada i no té en compte el seu valor social. Moltes vegades, no es tracta només de mirar pel bé dels usuaris o d'estalviar diners públics, que és molt lloable, sinó de plantejar-se també quins interessos es beneficien indirectament amb els actes administratius: si els grups socials interessats a cooperar per fer una societat més justa, igualitària i solidària, o aquells que representen grups de pressió i que estan en disposició d'oferir-nos beneficis marginals pel seu potencial econòmic: "Aquestes petites empreses que comencen ni tenen capacitat econòmica ni tenen autonomia per resistir tots els inconvenients que suposa treballar en una Administració pública. Aquí hem fallat i no hem permès tirar endavant petites empreses que potser sí que amb el temps ho haguessin fet bé, però que han hagut de plegar perquè econòmicament no han pogut aguantar els inconvenients. Les petites empreses que nosaltres volíem promocionar o potenciar estan tenint moltes dificultats, i ara ja hi ha empreses molt importants i molt grans que estan entrant en aquest sector i que s'emporten els concursos que els ajuntaments treuen" (Blanca); "L'Ajuntament va fer un concurs públic, i com que les normes administratives diuen que per concursar has de dipositar determinada quantitat d'entrada, doncs va haver-hi una sèrie d'associacions petites que van quedar fora totalment. Són gent que s'ha desapropiat. S'han mantingut dues o tres cooperatives grans, i després han vingut aquests grans "holdings", gent que no venia del camp dels serveis socials, ha canviat totalment" (Montse); "...el cost és molt més barat i no deixa de ser una manera

d'afavorir certs sectors de la població que es veuen enriquits en aquest sorteig de les empreses públiques. Així hi ha empresaris que troben parcel·les del mercat per establir-se. Hi ha exemples concrets: crea aquesta empresa que nosaltres et donarem la gestió de la residència. Fins i tot es pot arribar a fomentar des de l'Administració determinats models" (Carlota).

El model que s'ha anat imposant, per tant, és un model derivador (en els dos sentits: el d'encolomar-ho a un altre i el d'engegar a la deriva) i com menys carregui la pròpia maquinària administrativa millor. Així, els problemes no s'acaben un cop atorgada la concessió al millor postor i establert el servei; a les exigües quanties dels mòduls econòmics s'afegeix la demora en el pagament per arrodonir l'efecte que la privada sigui cofinançadora dels serveis públics: *"L'Administració, i més la de dretes, no és partidària d'organitzar coses. Et diu: 'ja t'arreglaràs! Jo ja et finançaré, però tu muntat-ho!" (Jaume); "Hi ha qui tanca un centre de menors perquè la Generalitat fa sis anys que no li apuja. Per tant retallen, no fan ells res propi. Abans feien ells les residències, ara no en fan cap. Ara les hem de fer nosaltres i ells paguen el mínim que poden. La política de la Generalitat i de l'ajuntament és: iniciativa privada, que aquesta posi i ells pagar el mínim que puguin" (Dolors).*

Les dificultats econòmiques per les quals sovint passen algunes entitats petites fan que apareguin estratègies per sortejar les amenaces que desafien la seva supervivència. En l'exemple que ens narra un informant podem veure perfectament com aquestes entitats sovint es precipiten cap a situacions de fallida; deixant de banda les que ho fan per raons de mala gestió, que també n'hi ha, altres s'hi veuen abocades per causa d'haver de suportar els impagats o els retards del finançament i, en aquests casos, el que intenten és transferir aquest deute a d'altres àmbits o compensar-lo amb una davallada de les despeses, especialment dels sous: *"Hi ha hagut un fenomen en aquests vint anys realment curiós que és la transformació d'entitats. Entitats amb forma legal d'associació, al cap d'un temps resulta que demanen a l'Administració corresponent que el nou conveni no el facin amb aquesta associació sinó amb aquella fundació o amb una societat anònima laboral; però són ells mateixos, el que passa és que han extingit l'entitat anterior i n'han creat una de nova. I per què ho han fet això? Doncs perquè l'entitat anterior tenia uns deutes acumulats, normalment amb Hisenda i Seguretat Social, i han preferit extingir aquella*

associació que no era solvent i n'han creat una de nova sense deutes. Però al cap de deu o quinze anys es tornarà a repetir la mateixa situació. En el camp dels serveis socials sí que és preocupant el fet que anem transferint aquests deutes, normalment a Hisenda i a la Seguretat Social i de vegades als sous dels treballadors" (Pasqual).

Aquesta lògica pot tenir repercussions evidents i acostuma a portar aparellada una certa relaxació en la qualitat que s'exigeix o que es controla en l'empresa privada. Més enllà dels mínims que marca la llei, moltes privades no arriben a poder-se equiparar amb les públiques en uns estàndards de qualitat creixent. En aquests casos, la partida de personal és la que acostuma a quedar més retallada tant en nombre com en condicions, la qual cosa, mentre estigui dintre la legalitat, difícilment serà denunciada. Si això no fos realment així, segurament no hi hauria tant marge econòmic entre una prestació pública o privada: *"Si això és així, tampoc tinc un especial perjudici que es pugui privatitzar un servei, però és clar, sempre que es mantingui el mateix nivell de qualitat i unes condicions raonables pel que fa a les relacions laborals. No em sembla positiu quan la privatització vol dir precarització del mercat, o menys pressupost però també menor qualitat de servei" (Àngel); "La mínima qualitat sí que l'assegurem. Però justament és oblidar-se que la qualitat és una escala ascendent. Sempre pots intentar millorar la qualitat. Exemple: les ràtios; els centres de disminuïts, vellesa, etc., hi ha unes ràtios de cuidadors per intern. Les ràtios públiques són més elevades. Si per cada intern, hi ha 0'5 cuidadors contractats a l'Administració pública, a la privada hi ha un 0'2" (Carlota).*

Hi ha un sentit positiu, però, d'aquesta utilització que fa l'Administració de les entitats privades, que és la col·laboració en aquells afers de responsabilitat pública que són a de més difícil accés per a l'Administració o la realització de determinades funcions per a les quals es reconeix que la iniciativa privada és més àgil o està millor capacitada. Aquesta representa una extensió del principi de subsidiarietat amb la qual també estem plenament d'acord: *"Les utilitzen de moltes maneres, n'hi ha algunes que són molt raonables. Jo penso que el principi de subsidiarietat no sols s'ha de donar des del punt de vista territorial, sinó tot el que pugui fer una entitat d'iniciativa social no cal que ho faci una administració. Hi ha moltes coses que les pot fer millor una entitat d'iniciativa social: tot el que són dinàmiques d'autoajuda, d'ajuda mútua, d'agrupació de persones afectades per una determinada problemàtica, de*

defensa dels seus interessos, de reflexió sobre la seva problemàtica, a vegades determinats serveis molt de proximitat que es poden prestar de manera compartida a diverses famílies, captar treball voluntari, solidaritat ciutadana, impulsar determinats tipus de projectes comunitaris, tot això és molt més fàcil fer-ho des d'una entitat d'iniciativa social. La gent veu més fàcil col·laborar amb una entitat d'iniciativa social que no pas amb l'Administració" (Pasqual).

Però també hi ha un altre sentit negatiu de la utilització, que mostràvem en l'apartat anterior, i que està afeblint la personalitat de les entitats privades, especialment d'iniciativa social, en benefici de l'Administració. És quan s'hi afegeix el component de la delegació per prestar i gestionar serveis en nom de l'Administració i sota la seva responsabilitat. Si en el cas anterior s'adulterava el sentit altruista forçant les entitats privades a caure en el mercantilisme, ara se les constreny a competir entre elles per abaratir el servei i se les explota en l'actuació delegada fent-les finançar el deute públic: *"És negatiu a vegades que l'Administració pública faci servir entitats sense afany de lucre, que han de viure també! Per exemple, que l'ajuda a domicili ho doni a aquells que fan els preus més barats" (Mary); "L'Administració s'aprofita de les entitats per fer de gestors barats de serveis, per rebentar preus, per crear competències no gaire legítimes a l'hora de prestar serveis, a veure qui aconseguix fer-ho més barat entre aquestes mateixes entitats, i això pot conduir a la degradació del servei" (Pasqual); "Per treballar amb l'Administració pública has de tenir una certa capacitat econòmica i d'autonomia com a empresa; hi ha unes contractacions que s'han de fer cada any segons el pressupost, però hi ha una demora de pagaments important" (Blanca).*

Per a les administracions, l'externalització no és més que una de les conseqüències d'un sector tan complex i canviant. Argumenten que per al sistema i el seu correcte funcionament és necessari procedir al canvi d'orientació en el sentit d'aprofitar més la capacitat innovadora i flexible de les entitats privades per respondre millor als requeriments de la població. El canvi de funció que això suposa per a alguna d'elles, com és el cas de l'ICASS, és evident; es converteix en una central majorista, de distribució, sense comprometre's en la producció: *"Què hem de fer? Buscar algú que tingui l'experiència o coneixement, evidentment valorar el cost i comprar aquests serveis a fora, i vols concurrència per poder escollir el millor. Quan veus que la*

*complexitat de l'usuari que tens va augmentant, vas veient que has d'augmentar el nivell d'exigència en el proper concurs, i els has de collar. Aquí anem comprant i externalitzant*²²(Borja).

Evidentment, la percepció que tenen els tècnics sobre aquesta nova orientació és sensiblement diferent. Es lamenten que l'Administració rebutgi l'atenció directa al ciutadà i es replegui a pràctiques estrictament logístiques i burocràtiques; "L'ICASS, de fet els últims decrets ho diuen clarament, només fa gestió i tenen prohibit (si em permetis la paraula) atendre el ciutadà perquè no és la seva funció; l'ICASS només gestiona, no atén ningú. Només podem gestionar diners, amb un ordinador i en un despatx gris. Aquesta proximitat al ciutadà, aquest servir al ciutadà ja no és funció de l'ICASS" (Carlota). Sembla, però, que l'ICASS com a organisme gestor hauria de ser el més implicat en la pràctica de tot el que concerneix l'Administració autonòmica i, fins i tot, en el suport a les altres administracions: "Una vegada més matem tot el que és gras, és a dir, obviem la primera experiència de l'ICASS amb els ajuntaments democràtics, en la constitució dels serveis socials i diem que no, que el Departament de Benestar Social farà totes aquestes tasques; de fet, el suport tècnic del Departament de Benestar Social ni tan sols està a l'ICASS" (Carlota).

Pel que fa a l'Administració local, també s'ha incidit que aquesta ha de saber discriminar què es pot privatitzar i què no. Els serveis que més s'han passat a gestió privada semblen ser els especialitzats i específicament els que es presten en equipaments de dia o residencials; també determinats serveis del nivell d'atenció primària han estat assumits per la iniciativa social, mentre que els més generalistes (equips bàsics) han quedat en mans de l'Administració local. S'argumenta que és important que l'Administració local presti directament aquells serveis més bàsics, que li donen una possibilitat de coneixement sobre les demandes i els efectius de les altres branques del sistema: "Hi haurà serveis que per definició han de ser públics i altres que a la millor tu els pots privatitzar i hi poden haver unes regles de funcionament que facin que es pugui prestar un millor servei, sense que en

²² Aclareix: "Aquestes són paraules que al món sindical li fan molta por, que en el món dels mateixos treballadors socials poden crear inquietud. però aquí hem de fer aquest esforç de posar-nos en una situació que contempli l'interès de tothom. Jo crec sincerament que la iniciativa privada és important amb o sense afany de lucre. Sense afany de lucre, perquè ja és un clàssic dins del sector. ha unat molt bé i ha de continuar així, però no sols així".

disminueixi l'eficiència" (Àngel); "En aquest moment no hi ha atenció primària que sigui gestionada per la iniciativa privada. Crec que tothom ha entès que s'han de donar a gestionar a l'exterior els serveis més especialitzats i no pas aquests, en el sentit que és aquí on captes dia a dia el pols de la ciutat o del poble. Això no ho pots donar, perquè perds contacte directe" (Montse).

En molts serveis es constata que també falla la coordinació entre la iniciativa privada i l'Administració pública. Això es veu, especialment, en aquells tipus de serveis en què la intervenció prestadora directa a l'usuari està molt diversificada entre una munió d'empreses, de característiques i implantació territorial diferents, com passa, per exemple, en la renda mínima. Però, per mantenir la unitat i coherència del programa i per no caure en greuges comparatius entre els beneficiaris, la coordinació és un element imprescindible del qual, dissortadament, no s'aprecien gaire exemples reeixits: *"Tota la xarxa d'inserció és privada, conveniada amb l'Administració, però privada; això requereix una coordinació molt més gran perquè els instruments no són teus sinó que estan absolutament fragmentats, i, si no els coordines d'una manera absolutament perfecta, et queden coses en l'aire. Els ciutadans es perden en tot aquest ball d'institucions que hi tenen a veure. Cal un esforç triple de coordinació i seguiment del ciutadà que no pas si tota aquesta gestió la fes l'Administració pública" (Carlota).*

Com comentàvem abans, s'ha generalitzat la mercantilització de la iniciativa privada, fins i tot la de la iniciativa que, formalment, es classificaria com a "sense afany de lucre". D'una banda, perquè la mateixa dinàmica d'introduir-se en el món de la gestió de serveis porta a aquestes entitats adquirir uns comportaments que les aproximen més al tarannà empresarial i les separen de l'acció reivindicativa i filantròpica; i de l'altra, perquè la indefinició normativa, perpetuada per la mateixa Administració, fa que sigui molt difícil poder destriar en la pràctica (més enllà de la qualificació amb què s'inscriuen) les entitats que són d'un o altre signe, i controlar efectivament el seu paper: *"Estic veient que hi ha major riquesa, competència i concurrència si anem més enllà de les clàssiques Càrites de sempre i 'Creus Roges' (tot i que estem parlant, amb tot el respecte, de les multinacionals dels serveis socials). Aquestes mateixes entitats avui tenen tendència a adquirir comportaments de gestió com les organitzacions amb afany de lucre; per tant, no ens hem d'estranyar. Una altra cosa*

que sí que em preocupa i que és un tema que no està resolt són aquelles associacions sense afany de lucre que formalment i legalment estan registrades com a associacions sense afany de lucre, però que a la pràctica fan d'empreses de prestació de serveis, que l'Administració els compra, i això és molt difícil de conjugar des d'on estic jo" (Borja).

En conclusió, la nova orientació que es produeix amb el procés de "privatització" endegat per l'Administració significa per molts un veritable canvi del model públic que havia funcionat fins ara. Aquest canvi de model ve condicionat per la prioritat de reduir els costos del sistema i s'executa adoptant l'estil de les empreses privades capitalistes; però, alhora, es tracta d'una inflexió en la qual es veu una degradació dels serveis pel que fa a la qualitat, i una estratègia per desmobilitzar els moviments associatius i les entitats socials que han perdut l'esperit reivindicatiu que tenien abans d'entrar en la dinàmica de la gestió de serveis. Com s'indueix dels discursos, no es critica tant l'externalització en si mateixa sinó el retrocés que significa respecte al tipus ideal de sistema públic que s'havia conformat en els primers anys. Era un sistema que es basava en la prestació pública, complementada però per l'oferta privada, fort en tots els sectors i no solament en els serveis bàsics en mans de les corporacions locals, sistema en què no sols era qüestió de derivar a la privada, sinó que la responsabilitat pública s'exercia fins a les últimes conseqüències; fins i tot, era un sistema que competia en el mercat amb la privada i que guanyava en tecnologia i qualitat, com passa en certs àmbits dels sistemes sanitari i d'ensenyament: "Aquesta privatització per mi no farà més que augmentar aquest paper més residual dels serveis socials. No tant l'irrupció del món privat sinó la privatització de l'Administració; és a dir, el fet que l'Administració cada vegada s'inhibeix més i dona a gestió privada part de les competències que fins llavors tenia absolutament assolides. (...) he vist a l'ICASS un procés de privatització paulatí, i d'alguna manera en el moment que ha privatitzat és conscient que la qualitat li ha baixat, però tot i així ho fa. Ha prevalgut la figura dels aspectes econòmics i del model de gestió més capitalista, no ens enganyem; la lectura per a mi és la baixada de la qualitat" (Carlota); "Per mi és preocupant el canvi de tendència que l'Administració ha aconseguit: que les entitats s'hagin convertit en petits empresaris i viuen més una dinàmica com de petita i mitjana empresa que no pas una dinàmica, jo diria quasi

sindical, reivindicativa dels drets dels ciutadans. Per mi aquest és un tema problemàtic de les entitats d'iniciativa social" (Pasqual).

El desengany prové, doncs, que no s'hagi potenciat prou el sector públic, que tot i les dificultats de les inèrcies burocràtiques no s'hagi emprès una reforma per corregir allò que pugui tenir d'ineficàcia i d'ineficiència; el problema rau que no s'ha cregut que la gestió pot ser positiva en mans d'un organisme públic i en mans d'una entitat privada i, en canvi, s'ha explotat el mite de les virtuts privades davant els vicis públics sense fer l'esforç de canviar la tendència. A la fi, aquesta desídia significa el fracàs del model de sistema perquè suplanta la responsabilitat pública per la privada que, com es veurà en el següent apartat, comença a ser la que té el control de bona part dels ressorts dels serveis socials: *"També he de reconèixer que, no perquè per definició hagi de ser així, la pública té unes limitacions o unes dificultats de gestió; això ho hem de reconèixer. No per ser públic un servei funciona bé, ni tampoc per ser privat ha de ser dolent. El que tampoc em crec és el discurs contrari, que el públic és un desastre i el privat no, depèn. També crec que hi ha una part important de falta de voluntat política, perquè també la pública podria funcionar d'una altra manera que fos molt més àgil, flexible, adaptable a la realitat. No té perquè ser una cosa tan encotillada" (Àngel).*

V.5.4. El sector més (des)interessat

L'aparició de les entitats d'iniciativa mercantil, almenys en la proporció actual, és un fenomen recent i evidencia que el sector dels serveis socials s'ha incorporat de ple a l'economia de serveis de la nostra societat. Hem pogut evidenciar més amunt que s'ha produït una convergència del sector social cap a fórmules mercantils, però ara ens interessa aproximar-nos a les empreses declaradament amb afany de lucre. Moltes vegades aquestes empreses formen part de grans complexos empresarials amb interessos molt diversificats però que, fins fa relativament poc, no tenien res a veure amb els serveis socials, i que en disposar d'un fort suport econòmic al darrere se situen en una immillorable posició per introduir-se i competir en el sector.

Aquestes empreses, que simbòlicament es denominen "multinacionals", s'han interessat pels serveis socials evidentment perquè han descobert que, en algun dels seus sectors (el de la gent gran especialment) hi ha un vast mercat florent i de futur, d'acord amb les tendències demogràfiques, els nous models de família, el sistema de manteniment de la renda per a les persones passives, etc.; en definitiva, és el mercat potencial, amb les consegüents expectatives de benefici, el que atreu el desembarcament de veritables "holdings": *"És natural que les grans multinacionals vulguin entrar en el camp dels serveis socials. També és lògic que puguin donar preus més barats"* (Núria); *"S'ha vist que és un gran negoci i fins i tot estan entrant multinacionals en l'àmbit de la gestió de serveis"* (Manel). L'adveniment d'aquestes empreses ha revolucionat, en certa manera, el sector. Per alguns, aquest nou espai de mercat, a més de ser inevitable, és saludable perquè suposa la introducció d'una operativa menys "amateur", més imbuïda dels criteris de rendibilitat, eficàcia i eficiència. Es justifica el benefici que això pot suposar per al sistema dient que, en virtut d'uns suposats drets, es pot demanar a aquestes empreses uns estàndards de qualitat més alts que a altres agents del sector dels serveis socials: *"Jo crec que negar que entri dins del sector o sistema la iniciativa privada amb afany de lucre és negar l'evolució cap a uns drets, si per drets també entenem que el servei social que tu puguis rebre sigui de qualitat mesurable, objectivable; per tant, qui pot aportar aire fresc en aquest sentit és la iniciativa privada a la qual, a més, pots exigir moltes coses, i les hi has d'exigir"* (Borja).

A d'altres informadors, sense negar la competència d'aquestes empreses, els sembla que el caràcter empresarial que es valorava en la postura anterior significa donar la prioritat al capitalisme més salvatge. Des d'aquesta postura es remarca que no s'han d'ignorar els inconvenients que inexorablement comporta l'objectiu lucratiu que, per damunt de tot, és el que interessa els qui inverteixen els seus diners: *"L'empresa privada no és sinònim d'eficàcia, això és el que vull dir. Portar una residència d'avis ho pot portar bé una empresa privada, per què no? Però no hem d'oblidar que el que busca és el lucre, per tant, el que anirà és a escanyar. A vegades hi ha gent a qui dic: 'com pot ser que porteu una residència d'avis a aquest preu, que jo sé que és la meitat del que es pagava abans'; doncs agafant nenes de pràctiques per trenta mil peles amb contractes 'basura', una rotació de personal horrible, tan malament com va això a la gent gran, això és la mateixa qualitat? Jo no estic en contra de l'empresa*

privada, però tampoc no ho magnifiquem, eh! Aquesta gent va a guanyar duros, no ens equivoquem!" (Manel).

Des de la perspectiva del sistema com a totalitat, també hi ha motius de preocupació quant a les proporcions que la iniciativa lucrativa està adquirint en alguns sectors. Segons opinen els entrevistats, un excés del sector mercantil porta a distorsionar l'equilibri que hauria d'oferir el sistema per tal de garantir els serveis que demanen els diferents estrats socials d'acord amb el seu nivell d'ingressos. Aquest desequilibri pot tenir dues possibilitats de correcció: la limitació del sector mercantil, que en la cita se situa en un generós 50%, i/o sobretot el creixement de la iniciativa pública per cobrir el sector de població que es declara insolvent per pagar els preus privats: *"Jo penso que hi ha massa 'mercantil' i que s'haurien de tenir uns criteris, per exemple, que almenys el 50% sigui de l'Administració o subvencionat i l'altre 50% que sigui mercantil. El que no podem fer és que els mercantils vagin fent i que els altres tinguin unes condicions dolentes, perquè en els mercantils veus que una residència de 250.000 o 300.000 ptes., hi ha molt poques persones pensionistes que puguin pagar-se-la, en canvi, aquests van progressant. S'ha de reequilibrar" (Miracle).*

Des de l'òptica del sector mercantil, la percepció del que estan fent i del que representen és significativament diferent. En primer lloc, es reivindica una filosofia respecte a l'atenció al client diferent de la que té l'Administració pública, en el sentit de ser més personalitzada, més tècnica, en definitiva "a la carta". Tal característica pot ser especialment aplicable en els serveis que, precisament, basen el seu prestigi en la diferenciació de la competència, en què la privada té una major capacitat d'adaptació que no pas la pública: *"Aleshores la privada jo penso que és de més qualitat i et diré per què, perquè s'ha fet a la mida. Tu estàs veient l'usuari davant teu o el pacient i l'estàs veient com un fet únic, li estàs fent els serveis a la carta. Tu funcionas a la carta, amb diagnòstic, excel·lència, amb circuits. Què és el que necessita de veritat i què és el que vol" (Mònica).* Però, reincidint en la filosofia que es comentava més amunt, des de l'empresa mercantil la percepció és que aquest interès de vetllar per l'atenció dels usuaris és superior en ella al que té l'Administració pública que sembla desentendre's de la seva funció de control: *"Jo penso que sóc més coherent que l'Administració, que estic més damunt dels serveis que l'Administració i que em preocupo més que ells; moltes vegades ens dona la*

impressió que estem invertint papers. Jo sóc el proveïdor de servei que m'hauries d'inspeccionar, i sóc jo la que més pateixo perquè el servei funcioni" (Mònica). Altres des de fora admeten que en aquests serveis la qualitat és exigida i controlada per un client amb més capacitat de decisió: "Quan qui paga és l'usuari normalment hi ha un control directe, és el mateix usuari el qui, si no, no paga, i això no sempre passa en el públic. Quan a vegades defensem el públic 'a capa i espasa', oblidem que l'usuari no té cap capacitat de decisió" (Àngel).

Però, al mateix temps, es queixen que el problema principal que afronten les empreses mercantils és la manca de sistemes de finançament que permetin, als seus potencials clients, disposar dels recursos econòmics suficients per sufragar els costos dels serveis. Això és el que succeeix en sectors en que la necessitat d'atencions tan especialitzades és sobrevinguda i fruit de l'infortuni, normalment vinculada als estats d'invalidesa, sectors en què els serveis socials o socio-sanitaris privats assumeixen les funcions rehabilitadores que, moltes vegades, no presta l'assistència pública: "El gran problema que tens és quan el client potencial no pot comprar. La primera errada és l'accés als serveis per problema diguem monetari. Una atenció integral per a un usuari paraplègic o tetraplègic o qualsevol tipus de malaltia neurodegenerativa és molt cara. Hi ha gent que està sota una indemnització per una mútua d'accidents, però hi ha gent que no. El gran problema que té la gent és com pagar aquest tipus de serveis, perquè tu tampoc estàs subvencionat; és a dir, és una atenció fantàstica, però és privada" (Mònica).

El món de les entitats mercantils resulta un espai bastant opac des de l'exterior i no resulta fàcil identificar les empreses existents ni el volum de negoci que generen. També s'ha vist anteriorment que no és fàcil diferenciar la identitat i la naturalesa de les entitats privades entre l'amalgama existent. Aquí, des del mateix sector, s'insisteix, si no en la il·legalitat, almenys en la irregularitat que es dona en el món privat, en què es poden descobrir algunes de les estratègies emprades per moltes petites empreses en els seus inicis: "La gent no ho veu molt clar, i després comencen a aparèixer molts actors: que si l'assegurança de dependència, les mútues asseguradores, les empreses de contestador automàtic... que és difícil dir qui són. Fes la prova. Nosaltres vam fer una prova de quanta empresa registrada hi havia, com a activitat social, com a atenció domiciliària i privada, i n'hi havia tres. I mira al

mercat les que hi ha. La gent no està cotitzant com a empresa, no s'han situat, no hi ha cultura d'empresa, la gent està treballant com a dues persones, al meu nom, jo pago l'IAE, tu pagues el telèfon. Veritablement, quan tu vols entrar en un ventall de prestacions, l'oferta és inviable. Hi ha moltes coses dins d'aquest món" (Mònica).

Cal considerar també que no és del tot certa la imatge de privacitat que acompanya aquestes empreses sinó que, en bona part, la dependència financera és bàsicament pública. Si, com s'ha vist, els preus de determinats serveis oferts pel sector mercantil resulten prohibitius per a la majoria de la població, és lògic pensar que el mercat ha trobat en les deficiències d'allò públic una esclatxa per augmentar les expectatives de negoci: *"Moltes d'aquestes empreses no viuen del diner privat sinó que viuen de diner públic, i aquest és el tema preocupant. Si són entitats d'iniciativa mercantil que compleixen la llei, que tenen acreditats tots els seus serveis i viuen de les quotes que paguen els seus usuaris, em preocupa relativament poc; ara, quan concursen per gestionar serveis públics, aleshores estan vivint de diners públics, i si a més tenen un benefici raonable del 10 o 12 % de la seva despesa global, molt bé; ara, quan arriben a tindre el 16 o 20 o el 25% de benefici per aquesta activitat, vol dir que o bé l'Administració està malgastant els diners o bé ells estan restringint despeses, rebaixant qualitat, perquè si no tampoc es pot entendre. Pot ser que rebaixin qualitat escanyant els seus treballadors o donant pitjors serveis o reduint hores d'atenció, i aquestes coses l'Administració les hauria de controlar més quan gasta diners públics" (Pasqual).* Ens trobem de nou amb el mecanisme d'externalització administrativa però que va a parar al sector lucratiu, la qual cosa resulta d'entrada més perillosa; en principi el foment estava previst per a la iniciativa social, i la regulació de la mercantil era, bàsicament, per poder-li aplicar estrets mecanismes de control: *"L'Administració pública actua per la via del foment –i no hauria de subvencionar les empreses mercantils–, però hi ha la tercera via, que és el control en interès del ciutadà, i es defineix amb els paràmetres d'atenció que havia de rebre el ciutadà, però accionant sobre les vies de control que són: règim d'autoritzacions i règim d'inspecció" (Enric).*

Hi ha la sensació, però, que existeix una desconfiança del comportament privat en altres àmbits com el sindical, malgrat el benefici que això suposa a l'Administració. És com si la definició de "lucratiu" conferís un estigma de suspicàcia permanent.

Tots dos aspectes presenten la paradoxa en què es mou l'Administració respecte al sector mercantil, per un costat se'l necessita i per l'altre se'n malfia: *"Trobo increïble el recel de l'Administració cap a l'empresa, perquè malgrat que està traient-ho a concurs i buscant proveïdors, ho està traient per un problema econòmic, perquè li és més barat, però no perquè en tingui cap ganes (...); el que em sorprèn molt és el paper mal jugat dels sindicats i jo sóc molt sindicalera. Em sorprèn la poca informació sobre com estan situats, la interpretació que fan dels convenis, tal com tracten les empreses quan són veritablement els que s'estan contractant i no els ajuntaments. Jo estaria com una boja lluitant per una regularització del sector que és la seva funció, i s'estan posant amb 'tonteries' (sense ofendre); ara és quan t'has de quadrar per regular el sector, per acreditar, perquè no se t'escapi res i en canvi ho estem fent les patronals això i no ells"* (Mònica).

Tothom està d'acord amb la importància que adquireixen els mecanismes de control, d'inspecció, d'avaluació, sobretot en aquesta modalitat de provisió: *"L'Administració sap que paguen malament i en canvi no controla. Això és perillós perquè tens allà l'usuari. És com una cosa perversa, jo sé que et pago malament, per tant, fot el que vulguis, jo no miro el que fas"* (Manel). També està clar que això correspon a l'Administració autonòmica, però les condicions amb què s'instaura la col·laboració d'aquesta amb l'empresa privada no contribueixen que tingui la legitimitat moral necessària per exigir més qualitat. Es produeix una situació de "silenci interessat", perquè representar que no passa res irregular és més funcional i barat que destapar les infraccions: *"Això (el control) és el que bàsicament ens toca fer i de manera ineludible i hem de tenir els mitjans necessaris per a fer-ho. No podem alimentar la percepció que a les residències o a altres establiments no se sap què passa. Claredat, transparència, control, i aquest control també vol dir diners, perquè algú ho ha de fer"* (Borja); *"Hi ha un 5 o 6 % de persones que, perquè no tenen família o perquè el seu somni està en una residència, volen aquest servei. Aquest servei, en lloc de potenciar-lo des d'una vessant pública, s'ha potenciat des de la iniciativa social i la privada, i moltes vegades no han tingut el control suficient de la seva qualitat en el servei. S'ha vist en múltiples casos que han aparegut"* (Quim).

El control i la inspecció s'han d'aplicar molt especialment per garantir els drets dels usuaris i perquè la qualitat del servei que reben es correspongui amb les exigències

legals i contractuals. Però moltes vegades aquestes es limiten a temes estructurals que són els que estan més regulats. Tot just ara es comença a parlar de qualitat com un objectiu que es vol assumir. També s'ha de tenir en compte la necessitat de dispositius humans i assegurar un correcte exercici de la seva funció: *"Tenim inspeccions a les miniresidències municipals, però exclusivament de temes tècnics (si tenim els extintors, les sortides de fums, si els aliments estan al lloc adequat, etc.). Aquestes són les úniques inspeccions que tenim. No tenim cap tipus d'inspecció ni de qualitat de servei, ni de ràtios de personal, ni de control de l'atenció. No tenim cap tipus de control ni d'inspecció sobre les coses que, podríem dir, són més importants, com el tracte, les relacions humanes que hi ha entre el personal que cuida i les persones usuàries, les competències de la família cap al centre i cap als seus familiars"* (Blanca). A la dificultat que representa avaluar la qualitat, s'hi ha de sumar la poca cultura de denúncia que encara existeix en aquest sector.

La mateixa Administració autonòmica, en les funcions de planificació i ordenació dels serveis que són de la seva competència, crea situacions que resulten inaplicables en la pràctica i, davant les quals, de poc serveix posteriorment la inspecció que es pugui fer. Normalment aquestes irregularitats segueixen també la pauta de procurar un estalvi de despesa per a l'Administració: *"Passem un munt d'auditories, però és d'ells el problema; com és el cas del terra, que està molt bé que brilli, però és quan cauen els avis i després em vénen a dir que tinc moltes fractures! O "per què no els dutxes quatre vegades a la setmana?", però si m'has posat tres dutxes, quan cada avi hauria de tindre'n una! És clar, és la part perversa"* (Mònica). Aquest és un cas que es dona en molts aspectes del conjunt del sistema, però afecta especialment les entitats privades, com posa de manifest la següent narració referent al camp dels disminuïts, que presentem resumida: *"Quan es va muntar tot això, aquí hi havia tota una bossa potent de gent transitòria, que en dèiem. Aquests transitoris treballaven en un centre especial de treball però la majoria no cobraven el salari mínim interprofessional, només una petita gratificació (perquè no eren prou productius), eren completament il·legals. Llavors van dir: 'això no pot ser', i part del sector es va autodenunciar a la Inspecció de Treball. Aleshores l'ICASS va dir: 'com ho hem de fer? Aquí no tenim prou diners per admetre aquesta gent en centres ocupacionals'²³.*

²³ Perquè el mòdul a pagar per plaça era de 800.000 ptes.

Aleshores van crear a partir d'aquí la figura del servei ocupacional d'inserció, amb l'agreujant que el decret de SOI no permetia treballar²⁴. O sigui, aquí havíem de fer macramé o fer no sé què, estripar-ho i llençar-ho. Demencial! Sort que ningú ho va posar en pràctica, sort!; les entitats van dir: 'no en volem cap de SOI, tots al carrer, queda-te'ls tu!' Tu saps l'allau que es va generar?' (Jaume).

Concretant les raons que porten a preferir cedir el terreny a l'empresa mercantil en lloc d'assumir-lo des del sector públic o social, totes giren entorn de la dimensió econòmica. Del conjunt d'arguments es pot deduir que hi ha un interès que és prioritari per a l'Administració: disposar de recursos i alhora poder despreocupar-se'n al màxim: *"Jo no penso que hagi sortit de polítiques, que s'hagin assegut i hagin dit: bé, anem a planificar veritablement què volem des de l'Administració. Jo penso que veritablement és, primer, el cost; dos, no suportar una massa i un cost salarial terrible; tres, no entrar en dèficits, no entrar a valorar si és un servei deficitari o si no ho és; quatre, com que pots exigir molt més, et veus amb la capacitat d'exigir molt més a l'empresa proveïdora que als teus propis"* (Mònica). Això és el que resulta funcional per a l'actual filosofia administrativa, però alhora existeixen uns perills evidents de descoordinació que també s'observen i es pateixen des de l'empresa mercantil: *"Pots trobar-te que la gent proveïdora no s'adapta als conceptes i a la visió que tu vols de la teva administració, és el primer que jo veig que pot arribar a passar; dos, que siguin camins totalment divergents i no convergents, de forma que la gestora vagi per un costat i l'Administració per un altre i que, ni volent-ho, s'arriben a connectar alguna vegada, però... 'servicio prestado'. El màxim, quan tornin a sortir a concurs, no el guanyes, però, si no es mor ningú, no passis pena que ningú et denuncia"* (Mònica).

Les formes de cooperació que estableix l'Administració amb les entitats privades en general afegeixen elements per demostrar quina és l'estratègia d'uns i altres quant a la participació en el sistema. S'ha pogut comprovar en el capítol segon l'existència de mecanismes que provoquen incertesa com la subvenció, la inexistència de concertació de places en certs sectors o la irrupció de la figura d'entitats "col·laboradores"; en conjunt, es pot afirmar que la col·laboració financera ha estat

²⁴ Als centres ocupacionals la gratificació és fruit de la venda del producte (si tu has venut per 100 ptes., però el cos de producció ha sigut de 50, vol dir que te'n queden 50 de netes per repartir a l'usuari).

històricament i encara és un camí ple d'obstacles i d'incoherències, i la mateixa Administració sap que paga malament els seus col·laboradors en la majoria dels casos: *"Abans dels mòduls tu havies de demanar l'ajuda i rebies una subvenció, però podia ser que un any sí i un any no. Ara igual, perquè això encara ho rebem via subvenció. No ho rebem via concert. I sempre et diuen 'segons disponibilitat pressupostària'. De moment no ha passat res, però et fot. Home és clar! Imagina't, nosaltres que tenim dues-centes persones i escaig amb nòmina, que un dia no caigui la subvenció"* (Jaume); *"L'ICASS té molt poques residències públiques i les que tenia les ha donat a gestió i és per un greu problema econòmic. Una plaça d'ICASS li costa 10.000 ptes. i a tu te n'està pagant 5.300, i, damunt, fes-ho bé"* (Mònica).

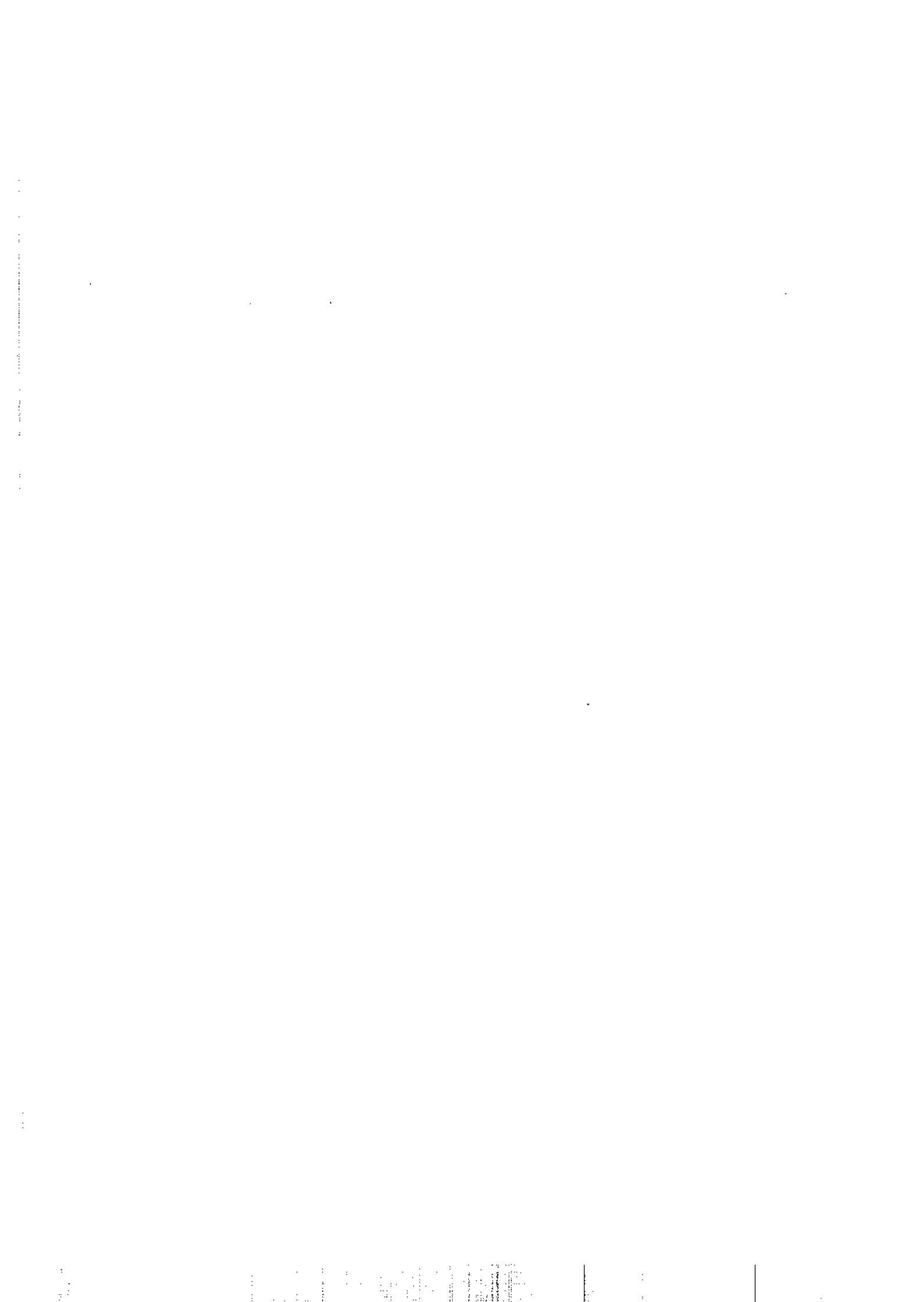
Cada vegada més, l'Administració va augmentant la part de responsabilitat que deixa en mans de l'empresa privada i es va deslliurant de compromisos. Per exemple, l'externalització de l'Administració es va eixamplant i ja no es conforma a concedir la gestió del servei en un equipament públic sinó que, últimament, el paquet que es privatitza inclou la mateixa construcció de l'establiment. El panorama que es dibuixa, per tant, és el d'un escenari poblat per la privada, i més en concret per la mercantil, en què l'Administració fa de director o regidor entre bambolines: *"Fins ara, sí que eren serveis públics donats a gestió. El que feia l'ICASS era: 'pedra' + 'equipament' + 'pressupost de gestió', en canvi ara l'escenari ha canviat totalment. El Govern diu: jo el que faré serà crear o planificar la necessitat, la trauré a concurs, però el terreny pot ser meu o pot ser de l'ajuntament o cedit, però tot el que és infraestructura, etc. va a càrrec de qui guanyi el concurs. El concurs no es basa a presentar el projecte tècnic sinó un projecte urbanístic, arquitectònic²⁵"* (Mònica).

En aquesta tessitura, és coherent suposar que s'anirà produint una "selecció natural" entre les empreses competidores en el mateix sector lucratiu. L'augment de les exigències que suposen un fort desemborsament farà que desapareguin les entitats que no puguin seguir el ritme dels requeriments que es demanen per accedir a les licitacions, i evidentment quedaran fora d'aquest joc les entitats d'iniciativa social que normalment disposen de moltes menys possibilitats financeres. S'està donant, doncs,

²⁵ Per això, aclareix, *"signem un conveni amb les caixes confederades amb l'objectiu que uns inverteixin i els altres gestionin. Uns aporten el capital i els altres el que aportem és el projecte tècnic, la qual cosa ens permet entrar en el joc del que són les concessions administratives, que és la moda d'ara de les administracions"*.

un clar procés monopolista sota l'imperi de les lleis del mercat i no del benefici social: *"Les privades, tipus Iberdrola, cada vegada existiran més, perquè nosaltres cada vegada desapareixerem més. Ara som molts, però d'aquí a set o vuit anys només quedaran les més potents, perquè, a les altres, l'Administració ens atonyina molt. Per tant, a la llarga, el privat haurà de ser tipus Iberdrola. Cap on anem? Anem a la globalització dels serveis socials, a les regles del mercat, perquè si no això no s'aguantarà"* (Dolors).

La conseqüència a la qual ens porta com a conclusió aquesta nova orientació de l'Administració de la Generalitat és que s'està aconseguint un greu afebliment dels ressorts públics, al mateix temps que s'afavoreixen els interessos més especulatiu del capital. El domini del mercat que aquestes entitats mercantils comencen a tenir els permet adquirir un poder hegemònic en el sector que, indubtablement, a curt o a mitjà termini els permetrà coartar la mateixa Administració pública i imposar-li les seves regles, les condicions que els siguin més favorables: *"Les entitats privades sí que han fet grans "lobbies", aquestes van a negociar els convenis abans de les eleccions, aquests sí que ho tenen clar això, i no van al conseller, no: "Sr. Pujol, nosaltres tenim no sé quants llits..."* (Manel); *"Què passa amb la gent com Iberdrola? (es quedaran les tres o quatre grans empreses: Eulen, Iberdrola... les importants). En aquests moments agafen places concertades a l'Administració perquè porten la idea que, quan tinguin tot el mercat, ells marcaran l'Administració de la Generalitat, que els doni el que ells creuen, si no, no ho agafaran, m'explico? Els marges que et dóna l'Administració són tan petits que només ho pot fer gent que pensi: 'inverteixo, d'aquí a cinc anys ja m'ho cobraré perquè nosaltres manarem"* (Dolors).



CAPÍTOL SISÈ

LA DIMENSIÓ POLÍTICA EN ELS SERVEIS SOCIALS

En els capítols anteriors ens hem aproximat al coneixement del sistema de serveis socials, a la seva història autonòmica i a l'anàlisi d'alguns aspectes de la seva identitat. Ara, complementem aquests capítols amb l'estudi de la dimensió política. És obvi que, si la política és consubstancial amb tots els àmbits de la vida pública, ho serà molt més quan es tracta de sistemes organitzatius impulsats des de l'Administració, com passa en l'àmbit de la política social. També el sistema de serveis socials, malgrat que la seva naturalesa sigui tècnica, ha estat creat, organitzat i dirigit sota una voluntat política determinada i determinant, que condiciona qualsevol explicació comprensiva que se'n vulgui fer.

La hipòtesi amb la qual afrontem el present capítol és que, molt especialment en aquest sector, la implicació i la influència de l'acció política té unes connotacions en l'operativitat i les pràctiques del mateix entramat assistencial. L'enfocament adoptat ha tingut en compte la gestió interna, de generació i de recepció, de les polítiques públiques que es fan en serveis socials, però sense arribar a avaluar l'impacte que cada una d'aquestes polítiques té en la realitat. A més, com ja s'ha indicat, en aquest estudi no interessa tant cada una de les polítiques que emanen dels serveis socials, com els serveis socials com una política pública de conjunt, amb els seus elements comuns i estructurals.

Així doncs, aquest darrer capítol l'hem dividit en quatre apartats que agrupen algunes variables diverses que afecten el tema. En el primer ens dediquem a explorar el paper dels actors, és a dir, els professionals, els alts càrrecs i els polítics; en el segon tractem directament com es produeix la influència de la política; en el tercer veiem el paper del Parlament de Catalunya com a òrgan de regulació normativa, i en el quart capítol analitzem alguns aspectes rellevants vinculats a la gestió interna de la política del sistema de serveis socials en els dos nivells administratius principals: el de la Generalitat i el de les corporacions locals, seguint un esquema simplificat de la formulació de polítiques en tres estadis: la inclusió a l'agenda pública, l'elaboració interna i la difusió i posada en pràctica de les mateixes.

VI.1. El factor humà

Tant els serveis socials com la política són activitats socials íntimament relacionades amb les persones que les realitzen, és a dir, tenen un alt grau de personalització de cara a la població; la política en general, perquè les opcions partidistes i els seus líders necessiten el suport dels electors cada cert temps, i els serveis socials perquè es basen en actuacions tècniques en contacte directe amb les persones assistides, la col·laboració de les quals es necessita obtenir per portar a terme els objectius que pretenen. Precisament per això els serveis socials són més susceptibles d'exercir mecanismes de manipulació o d'extralimitar i desenfocar el poder que detenen.

En aquest apartat analitzem diferents conflictes que es donen en el camp dels serveis socials pel que fa al maneig del poder, amb l'objectiu de desvetllar les maniobres que utilitzen, des del seus respectius rols, tant els càrrecs polítics com els tècnics, per aconseguir determinats objectius aliens a l'ideari teòric dels serveis socials. Situem aquest apartat en aquest indret perquè el poder és un atribut eminentment polític, o dit d'una altra manera, la política és exercir un poder legítim sobre algú altre, i no sempre es té prou consciència que aquesta dimensió incumbeix a més individus que els que identifiquem com a poderosos o polítics.

Hem organitzat l'apartat en tres epígrafs, cadascun d'ells dedicat a una de les categories en què hem classificat els actors d'aquesta recerca. Comencem pels professionals dels serveis socials, bàsicament els qui es dediquen a la intervenció directa; en el segon epígraf ens fixem en la categoria dels alts comandaments tècnics que són alhora de confiança política, i que considerem que ocupen una posició intermedia que té implicacions importants amb el que estem tractant, i a l'últim, veurem els càrrecs polítics que es dediquen a l'àrea dels serveis socials o dels serveis personals. Entenem que els tres tipus es donen en qualsevol nivell de les administracions i fins i tot de les entitats privades, però tenim en compte el context per si es produeixen tendències diferents entre elles.

VI.1.1. L'espectre de "Ladybird, Ladybird"

En els serveis socials, els professionals constitueixen l'argamassa que manté unit i funcional el sistema¹. La majoria de les persones consultades, sense distinció de categoria, reconeixen el meritori treball dels professionals d'atenció directa en els serveis socials, tot i que també insinuen les dificultats que es troben en la pròpia feina i en els entorns en què la realitzen: *"La presència professional en el camp, no ho oblidem, és molt bona també perquè la professionalització dels serveis socials és un fet"* (Enric). *"La primera línia està rebent de tot arreu sense cap recurs i sense res. (...) entre els professionals hi ha gent compromesa, que coneix bé la realitat i que dins de les limitacions està fent programes molt interessants"* (Manel). Respecte a això, es fa esment dels símptomes d'inquietud i malestar (l'anomenat "burn out"²) que es trasllueixen, especialment en el nivell d'atenció primària, i de la necessitat de formació permanent: *"Jo diria que, en general, els tècnics són bons, el que sí que és cert és que crec que el tema de la formació permanent ha de ser constant en la nostra feina i suposo que en totes les altres feines. Això fa que hàgim d'invitar els tècnics que estiguin oberts a aquesta formació permanent. I no sempre és així"* (Blanca).

No obstant això, des d'una perspectiva històrica, hi ha claroscurs que evidencien la clara transformació que ha sofert la protecció social i, amb ella, les persones que presten els serveis. Així, mentre es valora positivament la preparació i capacitació dels actuals tècnics (sens perjudici que pot ser millorable), altres subratllen que pel camí s'ha perdut molta capacitat de filantropia que ara no té cabuda en les estructures de l'Administració: *"S'ha deixat de banda l'aspecte benefactor, de voluntarisme, i això és positiu també, tot i que juraria que les administracions haurien*

¹ Cal advertir ja des d'ara que, quan utilitzem el terme de professionals, ho fem en el sentit genèric, sense analitzar si es adequat com a atribut en tots els casos; a més, el genèric ens serveix per encabir-hi totes les ocupacions que produeixen les diferents disciplines relacionades amb la intervenció social, sense necessitat d'entrar en consideracions sobre la vinculació de cadascuna d'elles amb els serveis socials. Això ha estat fet en altres ocasions: es pot trobar bibliografia sobre aquest tema en Pelegrí (1995).

² Sobre aquest tema veure l'article de Rubiol (1984) i Giménez (2000).

de dedicar-se molt més a treballar la millora de la capacitat del propi personal" (Enric); "S'arriba a un progressisme ridícul que era: posem fi a la beneficència, els voluntaris, i tot el que no sigui pagat és absurd. Es vol trencar amb tot allò i es volen passar coses a l'Administració que no pot agafar. Es volen negar les ONG perquè eren beneficència, es volen treure tots els religiosos que estan en obres d'internat. Tot això va perjudicar que es poguessin fer coses" (Alicia). Trobem aquí un exemple cultural de com el trencament amb un estil de l'acció social que s'identifica amb etapes passades ha donat lloc a unes relacions diferents que comporten un canvi d'hegemonia en els agents de prestació (de les ONG religioses a l'Administració).

Això ens porta a analitzar la conceptualització que fan els uns i els altres de la tasca dels professionals dels serveis socials. Començant pels tècnics, concretament els treballadors socials, n'hi ha que són molt crítics amb el paper i les funcions que se'ls han reservat en els serveis socials; alguns lamenten la pèrdua d'identitat i l'actitud acomodaticia i poc emprenedora que demostren tenir: *"Però, per a mi, el pitjor de tot és la devaluació professional que patim tots els treballadors socials (si vols, política o d'inconcreció política o de funcions). Jo penso que la gent ens comença a veure o bé de la "pandereta"³, per un costat, o bé del pur tramitador burocràtic, i veritablement és una pena. Penso que estem molt formats, molt més que una altra gent, i anem perdent el carro. Som molt forts en un moment determinat històricament i comencem a tenir una davallada fins a l'actualitat que tanquen les escoles, i ja no tenim ni identitat, però que ningú es queixi, perquè ens ho hem guanyat a pols; perquè nosaltres com a col·lectiu tampoc és que haguem estat molt lluïts a l'hora de lluitar per la nostra capacitat professional" (Mònica).*

Tot i que no s'ha aprofundit en el tema, sembla que en el rerefons hi ha un problema no resolt entre els perfils professionals més pròxims habilitats en el conjunt dels serveis socials: *"Recordo que en aquella època la majoria de la gent que teníem eren treballadors socials i tots tenien un càrrec de responsabilitat i actualment quasi no hi ha treballadors socials amb càrrecs de responsabilitat a l'ajuntament. I aquesta responsabilitat l'han ocupat els psicòlegs socials, els educadors socials... i els*

³ Aclareix: *"La pandereta significa que arriba el treballador social i va al casal a tramitar les subvencions, fa la festa dels avis i... és molt folklòric, i als casals es vol dinamitzar molt (que em sembla fantàstic), però nosaltres tenim una vessant tècnica assistencial molt forta"*.

assistents socials bàsicament estan a l'atenció primària, i no sé per què tampoc, però és preocupant" (Alicia). La indefinició del rol professional i els conflictes de rol entre els professionals dels serveis socials s'associen per alguns amb una pèrdua de poder vinculada al perfil tècnic. Es produeix un "desdibuixament" de les capacitats típiques, fruit del procés de professionalització, d'una banda, i de la concurrència de noves figures que van ocupant els espais que abandonen els treballadors socials, de l'altra: *"Hi va haver un temps, ara suposo que no, que els treballadors socials en comptes de definir-se pel que eren es definien pel que no eren: 'això no és feina meua, això jo no ho he de fer...'; t'agafaven ganes de dir-li 'què és el que has de fer, doncs?'. Això m'atabalava molt. També cal dir que han sortit més professions noves: animadors socioculturals, animadors comunitaris..."* (Alicia).

També apareix un vell dilema, intrínsec a la intervenció social, que és com realitzar la funció d'ajuda i de promoció dels individus sense, a la vegada, exercir una funció de control. S'observa que hi ha alguns professionals que, a partir de la percepció que veuen en els usuaris, tenen consciència que formen part d'un aparell de control públic especialment dirigit a determinades capes de població, i que el sistema no s'ha pogut sostreure a la significació que això comporta: *"El ciutadà veu com una imposició la renda mínima, com un instrument de control per part dels serveis socials; com un seguit d'imposicions, sense massa sentit, que només volen fiscalitzar què faig i què no faig, amb qui visc i amb qui no visc; no com un instrument possibilitador"* (Carlota). Això ho trobem amb més intensitat en determinades polítiques públiques, com és el cas de la renda mínima, però tampoc se n'escapen altres sectors en principi més normalitzats: *"Em deien: aquest senyor ens demanava una residència, però primer hem anat a casa seva, li hem remenat tota la vida, li hem remenat tot, i després ell ha decidit..."* (Manel).

En consonància amb el que hem dit sobre el desconeixement que té la població de la missió dels serveis socials, a vegades se'ls demana que facin coses que van més enllà del que els professionals, legalment o oficialment, poden fer. Hi ha una mena de sensació en la població que, en estar prop del poder polític i de l'Administració, disposen d'una certa omnipotència per solucionar tots els problemes; d'alguna manera s'assimila la capacitat del professional a allò que s'entén com a voluntat

política i, per tant, si no s'atorga el que es demana és perquè no es vol, com s'exemplifica en la següent anècdota:

"...la gent no distingeix massa el que és serveis socials i el que són les lleis, que són les que fan els polítics i a vegades demanen als serveis socials el que per llei no poden donar. Un cas, un dia m'arriba una assistenta social i em diu: 'hi ha un senyor que ha demanat parlar amb el cap perquè no li dono el que necessita i està descontent'. Ell deia que volia feina, que la senyoreta l'havia atès molt bé, però que no li solucionava les coses. -'I vostè, què necessita?' -'Necessito feina' -'Nosaltres no li podem donar feina' -'Ja m'ho ha explicat la senyoreta. Doncs miri, el que li demano és tenir una tarjeta, per anar amb l'autobús o metro per quan vagi a buscar feina, perquè jo tinc 40 anys i quan haig de demanar al meu pare que em doni diners per a la tarjeta del metro a mi em cau la cara de vergonya. Per què, si joestic a l'atur, no em donen la tarjeta per anar i venir amb metro?' -'No li podem donar' -'I per què no?, així, per què estan aquí?' -'Per fer el que ens manen, i això que ens diu vostè no ens ho ha manat ningú' -'I qui és el qui els mana?' -'Vagi a veure el regidor del districte, perquè està molt clar qui té dret a una tarjeta de viatge en metro' (...) És una cosa molt absurda, però et demostra que la gent et dona uns poders pensant que pots arreglar totes les coses del món i hi ha moltes coses que no pots arreglar. Aquell home tenia raó, això no està establert a cap lloc, és discutible, però el que demanava no era cap cosa de l'altre món, però era una cosa que nosaltres no podíem fer. Això la gent no ho veu. Qui fa les normativès té clar que hi ha altres casos?; segurament no, llavors són les excepcions que es tracten des de serveis socials i una mica som el tapaforats de la història" (Alicia).

Els càrrecs polítics que no tenen una formació específica com a professionals dels serveis socials també arriben a detectar l'actitud conservadora que comentàvem abans, tot i que són menys crítics amb la part de responsabilitat que pot tenir la mateixa concepció i gestió del sistema. De totes maneres són importants les queixes que es fan respecte al malestar existent, i no sempre troben fórmules d'expressió coherents: *"Quan una cosa no surt i fas una reunió, els professionals s'esbraven, s'expliquen i a partir d'aquí es desencalla. Algunes vegades sí que ha faltat la informació suficient o la forma de saber-los motivar, alguna cosa haurà fallat que no s'ha fet, però en alguns casos és difícil si la gent no s'implica" (Consol).* També el polítics atribueixen als professionals la responsabilitat d'haver relaxat la seva actitud,

és a dir, confirmen l'estereotip –que a força de repetició, s'ha convertit en una mena de “profecia autorealitzada”– de la reclusió dels treballadors socials en el despatx: *“També entenc que els assistents socials han canviat bastant i és un mal sistema esperar que els vagin a veure al despatx. Crec que haurien de sortir més, ja sé que no tenen temps perquè una cosa els tapa l'altra, però s'hauria de compaginar per anar-hi”* (Núria).

A més de la prioritització d'una atenció “a demanda” per sobre d'una altra més proactiva i de detecció, també s'observa el decantament cap a un treball més individualitzat en detriment del treball comunitari: *“Crec que hi ha massa despatx i poc territori. Es pot estar en el despatx, però he de conèixer tot aquell voltant perquè he de poder indicar des del despatx què hi ha i què no”* (Empar). A vegades es posa en qüestió la preparació dels professionals per fer un treball amb la comunitat, però, tot i acceptant aquesta limitació (altrament, reparable), sembla més determinant el factor d'exigència de cada Administració, o si es vol, la línia de treball que des del sistema s'imposa i s'infon a les organitzacions prestadores: *“La visió de serveis socials comunitaris no la tenen gens. Gens ni mica. Això és un altre problema. Perquè quan dius: què podem fer per la gent gran?, no saben què fer”* (Jaume); *“El mínim que t'exigeixen és l'atenció individual familiar; tu saps que, si compleixes en això, la prioritat de qui t'està contractant ja la tens. Si vols anar una mica més enllà, és sota la teva responsabilitat, sota el teu risc, bé perquè tinguis una personalitat professional inquieta o perquè realment gaudeixis d'allò que estàs fent i t'ho creguis i puguis anar més enllà. És anar a complicar-te la vida (...) Tret d'aquestes grans imposicions comunitàries, tota la resta és el dia a dia individual”* (Carlota).

Sembla, doncs, que un dels principals problemes que afecta als professionals és la inèrcia de la rutina en la qual ha caigut l'Administració pública i, consegüentment, les línies de política social que es basen en aquestes. Els professionals que van viure uns primers anys d'administracions democràtiques constaten que hi havia unes altres condicions –fins i tot hi ha qui utilitza el desacreditat terme de vocació–, en l'entorn dels serveis socials: *“Als anys 80, hi havia molta més efervescència. I això, crec que feia que la gent entrés pensant que podia fer coses, encertades o equivocades, però tenint idees, pensàvem que es podien canviar coses, hi havia més creativitat, més*

il·lusió. Jo no sé si això amb el pas del temps no s'ha anat perdent pel camí" (Àngel); "Hi havia una cosa bona que era el fet que s'entomava amb molta –la paraula està en desús però és- vocació: per part dels professionals que hi treballàvem, fins i tot dels dirigents polítics, es volia treballar amb ganes de demostrar que les coses es podien fer més bé, es volien entomar tots els problemes. Però el que tenia de bo era realment la il·lusió d'una Administració nova, que podia fer les coses noves i diferents" (Enric). Ara, la sensació és una altra; han començat a patir el que podríem catalogar com a "síndrome del funcionari"⁴, que es construeix en la relació entre el professional i el sector públic, que és el majoritari quant a contractació i el que sembla tenir més responsabilitat en la pèrdua de sentit: "Jo no seria en aquest moment optimista. Són molts anys d'unes línies determinades que no sempre han considerat els serveis socials. Crec que moltes vegades s'ha subordinat la vessant tècnica i professional a altres criteris i això, vulguis o no, desgasta, diguem, la infanteria. No sé fins a quin punt no s'ha burocratitzat excessivament, no ho dic en sentit despectiu, però és com si tot fos molt funcionari avui en dia" (Àngel).

En diverses entrevistes, s'ha fet referència més o menys obertament que els professionals dels serveis socials, pel tipus de feina que desenvolupen, tenen dificultats per encaixar en les administracions públiques i amb el règim que aquestes comporten. Interpretem que existeix, d'una banda, una manca de flexibilitat de l'Administració cap a les peculiaritats de l'exercici professional: "Ara com ara, si parlem de sistema de serveis socials públics, parlem per tant d'administracions públiques, de funció pública; avui la funció pública no està pensada per als professionals dels serveis socials, amb aquesta capacitat de cremar-se, de renovar-se i de mobilitzar-se per tot això. Això no està pensat així" (Borja). D'altra banda, també sembla que es donen certes reticències dels tècnics per assumir el paper de funcionari públic (per exemple en els ajuntaments), pel que comporta de defensar determinades polítiques amb les quals potser no s'està d'acord: "Al principi es donava una posició que ara ja no es dona, que la gent [professional] se sentia més a fora de l'estructura que a dins, perquè era gent que venia de fora. Sí, molt més pròxim a l'usuari. Això era molt divertit perquè l'usuari la ubicava dins. Encara que tu no t'hi sentis, per a la gent representes allò. Encara que tu no et sentis ajuntament, la

⁴ Veure Pelegrí (1995b), pàg. 83.

gent diu: 'los del ayuntamiento hacen no se que' i tu, què has de dir... jo no? Això també és una dificultat en certa manera" (Alicia).

Per part dels tècnics hi ha una queixa bastant permanent cap a l'actitud dels càrrecs polítics per la incomprensió que demostren de la realitat social amb la qual treballen els professionals: *"La queixa és que el polític sempre té la culpa de tot, que no es senten emparats, que no tenen prou recursos. Hi ha part de raó. Però a vegades es podia tornar amb força cap als professionals, de cara a moure aquests obstacles, que possibilitin que la gent no estigui tan al marge del poder de decisió" (Empar).* Des de la perspectiva tècnica es recrimina el poc pes que sovint tenen els criteris professionals, tot i que es comprèn que hi hagi factors contingents que els tècnics no arribin a controlar: *"Ens fan passar hores i hores i després decideixen el que volen no sé per quines raons, però cap de tècnica. (...) Hi ha decisions polítiques que als tècnics se'ns escapen i que et deixen molt... perquè potser és el contrari del que tu pensaves o del que hauries volgut fer. Però suposo que és forçós, perquè hi ha altres negociacions que a nosaltres ens queden molt lluny i altres obligacions que ells han de... i no s'hi poden negar, però que envien tot el treball tècnic a passeig" (Alicia).* En definitiva i sense abonar-s'hi, sí que hi ha dades que porten a considerar l'actitud d'atonía o insensibilitat d'alguns polítics com un fre desincentivador per al dinamisme del sistema: *"A vegades hi ha una adaptació excessivament conformista a la situació, que de totes maneres no l'atribuiria mai a la infanteria, penso que aquestes situacions sempre són atribuïbles a les línies de comandament i a les directrius polítiques" (Àngel).*

Alhora, també es reconeix que el comportament tècnic no és, moltes vegades, prou valent per denunciar allò que seria denunciabile, o bé es té un excés de paternalisme, d'assistencialisme, que no destapa d'arrel els conflictes socials. Ens trobem, de nou, que els professionals poden esdevenir, més o menys conscientment, una peça útil per a l'engranatge funcional del sistema; es pot estar fent el joc a aquells a qui ja va bé que les coses no canviïn, i que estan emparats en la mateixa dinàmica que infonen la política i les burocràcies administratives: *"No puc retraure menys coses a mi que als polítics, perquè nosaltres també formem part de tot això, hem fet poc visibles les situacions, les hem 'cuidat' tant que les hem fet poc visibles; no és que les haguem amagat però les hem deixat en 'stand by'. És clar, si no et vols*

assabentar d'una cosa que es deixa anar així, doncs fas veure que no te n'assabentes. Crec que no hi ha hagut un gran esforç en aquest sentit" (Empar).

Tot això sigui dit com a tònica general, perquè també hem obtingut opinions que assenyalen diferències substancials en el tipus de treball que es realitza segons quin sigui el tipus d'Administració i el sector al qual es pertany. Gairebé ens atrevim a dir que l'estil de treball en el sistema de serveis socials depèn molt més dels centres de decisió pròxims que no pas de les directrius unitàries que infon el sistema: *"La primària està treballant molt més amb programes transversals malgrat que els de dalt continuïn d'una manera sectorial. Igual que l'organització: dels serveis socials en una sola àrea s'ha passat a les 'macroàrees' de serveis personals. S'ha avançat molt més en el pla local amb organització, integració, etc., que en l'àmbit de la comunitat autònoma"* (Manel). Això, que té molts aspectes positius perquè privilegia l'autonomia de gestió de cada organisme, també en pot portar altres de negatius referents a la pèrdua d'homogeneïtat, com passa amb la diferent perspectiva entre treballar en el sector públic i fer-ho en el privat: *"Quan tu treballes per a l'Administració pública penses: jo treballo per a tots els ciutadans, i tots vol dir al marge d'ideologies, ètnies, comportaments, vots, etc., i et dona una garantia d'igualtat, que les directrius són genèriques, molt àmplies i abstractes: és 'el bé públic'. Si treballes per a un determinat empresari (es digui d'iniciativa social, mercantil, ONG), aquest empresari té una visió ideològica concreta o té un tint polític concret o té una manera d'atendre el col·lectiu per al qual treballa. Per tant, necessàriament has de compartir la visió de la institució en el teu treball, no en la teva vida, però sí en el treball. Crec que això fa perdre una imparcialitat, una objectivitat i en definitiva una eficàcia"* (Carlota).

Tot plegat ens permet concloure que en la tasca professional, per activa o per passiva, la política té una incidència important; d'una banda, perquè la mateixa missió comporta un difícil equilibri entre els interessos públics i el respecte als privats, i es planteja el dilema que ha esdevingut paradigmàtic arran de l'obra de Ken Loach "Ladybird, Ladybird"⁵, i de l'altra, perquè les organitzacions que presten els serveis socials, com a exponents que són de les línies polítiques del sistema, demostren almenys una paràlisi, si no un retrocés respecte a èpoques anteriors,

⁵ L'argument d'aquesta obra és la història d'una dona a qui els serveis socials d'infància van prenent els fills a mesura que els va engendrant, perquè els paràmetres avaluatius determinen que no és capaç de tenir-ne cura.

agregada per polítics poc sensibles als temes socials. Però també és important la política perquè, segons l'opció ideològica i la visió de la professió que tinguin els tècnics, tindran una actitud més bel·ligerant o més conformista amb el paper polític que se'l fa jugar: *"Intento establir de nou aquesta esfera compartida, demostrar que cada vegada més els serveis socials són un tancament del sistema i alhora una porta d'aquest, obre i tanca. I a més és l'espai d'interacció entre allò públic i allò privat, molt més que altres sistemes"* (Marta); *"Penso que tots els professionals tenim un posicionament que ve de com tu vols la societat, com creus que ha de ser aquesta. Si penses que hi ha d'haver diferències de classes, de blancs i negres... Ja hi ha unes prèvies introduïdes, que et fan prendre una posició, saps que hi ha companys/es que diuen: "amb això no hi ha res a fer". Aquesta frase, m'estalviaria moltes vegades de dir-la perquè no se sap mai, hi ha sempre coses a fer. Parlem-ne! Tant els polítics com els professionals, depèn molt de com es posin i predisposin a fer aquest treball, per veure si estan disposats a conèixer o no"* (Empar).

El que sembla que és més difícil és que els professionals de base, i especialment si no estan pròxims als grans centres de decisió, puguin fer sentir la seva veu i siguin tinguts en compte per a l'adaptació del sistema: *"Francament, aquest treballador social que forma part d'un sistema i que pot dir des de la seva realitat com funcionen les coses ho té malament per sentir que li donen peu a la participació. Aquí hi ha la via de la pròpia corporació professional. Al marge d'això, avui, sincerament, el sistema no ho assegura, i la participació i coordinació ho és tot"* (Borja). La referència al col·legi professional com a vehicle d'expressió seria un altre aspecte interessant a estudiar, però surt del marc d'aquest estudi. La manca de participació en la construcció de la política social és un element cabdal a tenir en compte per explicar una actitud que pot ser interpretada com a defensiva o de supervivència; aquí només s'apunta el que podria suposar per als professionals, però també serà objecte d'atenció més endavant referida a altres subjectes: *"L'únic paper que et deixen és el d'executar els mandats. El bon funcionament seria que tu tinguessis iniciativa i que la teva veu i vot comptés en el disseny de les polítiques d'actuació. D'acord, tu executaries el teu paper, però et sentiries partícip. Com que tu no has tingut vot, el paper que t'encomanen és només el d'executar, amb la qual cosa la gent no s'hi sent partícip"* (Carlota). *"També pot ser una forma de defensar-se; davant de la manca de recursos o de línies clares de treball que siguin objectives o davant de la inseguretat*

tècnica i professional, tu, què has de fer? Normalment generes mecanismes d'autoprotecció i de defensa" (Àngel).

VI.1.2. En el nom del pare

En pràcticament tots els nivells de l'Administració hi ha determinats càrrecs ocupats per tècnics que exerceixen un rol més vinculat a la política de la institució. Es tracta d'alts càrrecs, directius, gerents, assessors, etc. que compten amb la confiança política de qui encapçala l'òrgan administratiu, i en virtut d'aquesta sintonia han estat nomenats, la majoria de les vegades per lliure designació, per fer funcions que tenen com a característica la intermediació entre el nivell polític i el tècnic. En els serveis socials trobem bastants exemples d'aquestes figures frontissa, en l'àmbit autonòmic i en el de les administracions locals. Si analitzem els lligams entre política i serveis socials, cal que dediquem un espai a veure quina opinió suscita l'exercici del que, en certa manera, podríem qualificar com a doble rol. No volem analitzar una figura determinada, que d'altra banda té tant perfils diferents com se li vulguin donar, sinó més aviat l'estadi limidinal que adquireixen alguns tècnics en assumir aquests encàrrecs.

Partim d'un element que ens sembla en gran part determinant: la possibilitat de participar en la presa de decisions en política de serveis socials que es prenen en una organització. En l'anàlisi dels professionals, s'evidencia una primera distinció important pel que fa a la capacitat d'influència que es pot arribar a tenir en els afers de política pública; hi ha un ampli acord que els tècnics que treballen en el nivell local o en estructures institucionals més petites tenen un accés més fàcil als nivells superiors que aquells que treballen en grans organitzacions: *"Per mi sempre ha estat més agradable lo local que lo autonòmic en aquest sentit; per la proximitat, un tècnic té moltes més possibilitats a l'Administració local que no a l'altre nivell, et dóna més marge de maniobra, pots saber millor com influir en les decisions, tècnicament; en una situació més gran això és més difícil"* (Àngel); *"Si el tècnic, que tampoc és un utòpic, sap el que diu i el polític va de bona fe i de bona voluntat, jo crec que són escoltats i de la meua experiència diria que més en llocs petits que en grans. Tinc*

companyes que han estat en llocs més petits on pràcticament han fet la política municipal' (Alicia).

Els càrrecs polítics acostumen a demanar als seus tècnics, en primer lloc, implicació en el treball, que passa per la competència professional i una actitud positiva; aquest és el requeriment més bàsic, el nivell mínim de col·laboració que tot comandament espera obtenir dels seus subordinats. En segon lloc també és important una certa sintonia personal o, si més no, de concepció del treball. Però, llegint entre línies la següent cita, s'intueix que no sempre és així, sinó que hi ha múltiples ocasions en què un tècnic pot fer entrebancar, informalment, per motius molt diversos, una determinada decisió política: *"Que hi hagi, com a mínim, confiança i respecte; perquè si el que diu el polític al funcionari no li cau bé i ho deixa sobre la taula i l'altre no es refia de si ho ha fet, les polítiques no sortiran bé, començaran a haver problemes i no s'acabaran realitzant com un ha pensat. Si no hi ha una entesa, una il·lusió (o el polític els sap il·lusionar, perquè no dono la culpa sempre als funcionaris, que n'hi ha de molt bons), alguna cosa falla perquè la gent no s'impliqui. Amb temes de serveis socials això no es pot fer"* (Consol).

També determinats tècnics valoren positivament l'afinitat amb el polític de torn, com un element que associen a les possibilitats d'èxit d'una organització. En aquest cas, però, no s'adjectiva sols com un deure de bona relació i interès del subordinat sinó que també s'esmenta una certa afinitat ideològica, una complicitat en la línia política que conjuntament miren d'executar. La continuïtat dels càrrecs directius s'apunta com un factor d'estabilitat i projecció de futur en les organitzacions públiques, especialment en l'àrea de serveis socials municipals en la qual aconstuma a haver-hi força rotació dels càrrecs polítics: *"Però sí que és cert que, durant tot aquest temps, que la persona tècnica que ha estat al davant hagi estat la mateixa ha pogut donar una continuïtat a la programació tècnica i, jo diria també, una referència als polítics que han anat venint. I hem tingut la sort, també, que hi ha hagut una bona entesa del nivell polític amb els tècnics que porten la direcció del departament; i sí, diria que sí que és important que aquesta persona a qui el polític dóna confiança tingui una ideologia propera a aquest polític, si no, les coses difícilment es podran fer amb una certa coherència, amb una certa unanimitat"* (Blanca).

En la Generalitat, segons els informadors, són evidents les empremtes que han deixat els càrrecs tècnics de més alt nivell en gairebé totes les èpoques. Així com en les primeres legislatures la participació dels tècnics tenia una influència determinant en la construcció del sistema, s'observa que aquesta s'ha perdut bastant, que la participació que s'ha pogut donar en anys més recents és d'un caràcter més polític i en ella preval especialment l'opció partidista per sobre de la lectura més rigorosa i desinteressada de la realitat: *"A l'època Laporte també tenien molta influència; no diguem a l'època de la Generalitat provisional, en què els professionals són els que van marcar, en realitat, els diferents programes, la configuració del que van ser els programes del sistema. Però va haver-hi una època gris en el Govern de la Generalitat (que va ser l'època Comas), aquí no sé quins professionals devien tenir influència"* (Montse); *"Ara sí que hi ha molta participació, però les participacions que hi ha actualment són polítiques, són participacions polítiques no tècniques, a mi em sembla. Aquestes participacions tècniques eren importants, perquè no es mira tant el que en aquest moment convé fer, si convé afavorir més els uns..., sinó quina és la necessitat del poble"* (Miracle).

Els càrrecs que anomenem politicotècnics són els que, per la seva posició, tenen més influència en la presa de decisions administratives en serveis socials. Els individus que ocupen llocs d'aquesta naturalesa són sovint difícils de catalogar en un sol grup perquè presenten una varietat de tipus força ampla; la seva designació, tot i ser de confiança, sovint exigeix una categoria tècnica o funcional determinada, o simplement, com que realitzen una funció tècnica o de gestió es resisteixen a identificar-se com a polítics: *"Hi havia el nucli dur, i si m'apures jo hi era, però probablement no tenia l'activitat política que tenien ells. Jo sempre em movia en la parcel·la més tècnica dels que estàvem al [càrrec], però no amb una implicació política important, al contrari, molt tècnica, molt treballant braç a braç per a ells, però no fent política. Ells feien política i nosaltres treballàvem més com a tècnics"* (Borja). Aquests càrrecs són evidentment els que més possibilitats tenen de ser cridats en els processos de confecció de les polítiques públiques, sobretot en les grans estructures administratives: *"Sí, ens escolten bastant. Quan surt un decret, una llei... ens reunim, parlem i mirem d'aplicar-la al territori de la forma més coherent amb la forma de ser del territori. (...) I sempre ens han escoltat bastant; a vegades es podrà o no es podrà reformar, però vaja, Déu n'hi do de la feina que hem pogut fer"* (Núria).

El sentiment que tenen alguns d'aquests alts càrrecs és força ambivalent; d'una banda es reconeixen com a tècnics, però de l'altra han d'admetre que fan una clara funció política. Aquesta barreja indissoluble sembla ser major com més identificació existeix amb la disciplina i la professió preexistents, i quan l'accés al càrrec de perfil polític s'ha produït posteriorment. En alguns, aquesta doble fidelitat es manifesta en una síndrome que els situa com a frontissa entre ambdues sensibilitats: *"Els meus amics, quan els dic que sóc un tècnic, em diuen: sí, sí, tu dius que ets un tècnic però tu has fet de tècnic-polític moltes vegades; i segurament tenen raó. Si més no, he estat molt a prop del nivell de decisió política. Crec que és la manera de poder influir, estant molt a prop; t'arrisques molt, perquè és el que jo dic, que des que vaig anar de [càrrec] estic patint la síndrome del "bocadillo", la pressió del polític i la del tècnic de baix, i conciliar-ho, com a mínim, esgota molt"* (Borja).

El resultat sempre apunta cap a una conjugació d'ambdues perspectives, i més en el nivell de l'Administració local en què les polítiques públiques permeten una interacció més directa entre els agents implicats. L'actitud en aquests nivells operatius adopta un caire en què resulta més fàcil compaginar objectius tècnics amb voluntat política, encara que en això també influeix la poca consolidació dels instruments que es manegen en els serveis socials i que els donen un caràcter artesà i poc tecnificat: *"És cert que els polítics ens han marcat les línies que han volgut i nosaltres hem sabut donar resposta a això; però a vegades fins i tot ens hem avançat els tècnics, els hem dit: 'creiem que s'hauria d'anar per aquí, que s'hauria d'obrir aquest nou servei', i evidentment que s'ha analitzat, però molt poques vegades s'han tirat enrere propostes tècniques en la regidoria"* (Blanca). En els casos en què les alternatives de solució no disposen d'una verificació científica, l'acord politicotècnic esdevé la sortida més plausible: *"Això sempre planteja, i a escala local encara més, el problema entre els tècnics i els polítics, és a dir, s'ha de creure sempre el que diu el tècnic perquè és qui en sap i ha analitzat la realitat o el polític perquè té una percepció més global? En les comarques i en els pobles això és un debat molt freqüent. Jo sempre dic que els polítics s'equivoquen, però els tècnics també. Coses que han dit pensant que eren bones ara estan reconeixent que eren fatals. L'ideal és arribar a consensos, arribar a un consens amb els tècnics, pactar les prioritats"* (Manel).

De totes maneres la possibilitat d'influència sempre és una variable dependent del tarannà del polític de torn: *"Depèn del nivell de confiança que tinguin els assessors i del pes que se'ls vulgui donar en cada moment"* (Manel). La confiança, fins i tot dins d'una mateixa opció partidista, és quelcom que va molt unit a uns paràmetres personals, d'afinitat quasi psíquica entre el càrrec polític i els seus col·laboradors: *"Se'ns escolta. Ara, insisteixo, aquí hi ha l'aspecte de les persones, del polític que té responsabilitat en el tema de serveis socials i del tècnic que està a prop del polític i que ha de saber com poder influenciar. Jo crec que el polític ha de manar, perquè per això és sobirà i l'ha escollit qui l'ha escollit, i això no és qüestionable d'entrada, però hi ha una persona que té el coneixement en un sector sensible com pot ser aquest i que ha de buscar la manera, no ha d'esperar en molts casos que el polític li digui: 'i ara com ho fem?', sinó que ha de ser molt proactiu: 'escolti'm, això caldria plantejar-ho' (...) T'he de dir que en termes generals jo em sento un privilegiat, perquè, havent trobat la manera de poder influir, es deixen influir i assessorar"* (Borja). Per tant, també el comportament i l'actitud d'aquest càrrec de confiança tenen una importància determinant per poder incidir en la política; la rigorositat en els plantejaments, la insistència i la paciència són virtuts que s'invoquen a l'hora de caracteritzar el perfil d'aquests càrrecs: *"Tenim un altre deure, el d'aportar el màxim de dades objectives perquè l'altre pugui adonar-se'n... 'deu famílies que no porten els nens a l'escola... pim-pam... que viuen sense aigua ni llum,.. això no pot ser, és un polvorí...' i li tornes a donar, i una altra vegada, i li aportes després una idea del que podríem fer, s'han d'aportar idees, els projectes ho són si són viables. Avui no podem anar segons com. L'objectivitat potser no existeix, però dades al màxim i com més objectives millor, i amb aquestes dades 'maxaca'"* (Empar).

No sempre, però, els tècnics que desenvolupen funcions en una posició tan propera al poder saben treure resultats de la seva confiança i de l'assessorament als polítics. S'atribueix especialment a l'àmbit dels serveis socials un greu problema de concreció en les alternatives i en la traducció econòmica que hauria de permetre la valoració de les estratègies més adients; si bé és un dèficit de tots els qui treballen en el sector, en els càrrecs políticotècnics s'acusa amb més intensitat aquesta mancança per la seva suposada capacitat i habilitat. En aquest sentit no sols la capacitat d'influència disminueix, sinó també la possibilitat de fer una certa pedagogia en els mateixos

polítics i, a través d'ells, en el conjunt de la societat: *"El nostre problema és que no expliquem massa bé tot el que són els serveis socials, sinó que som capaços de parlar-ne hores, però no aconseguim concretar-ho en poques paraules. Contestem massa vegades 'depèn'. Hem de concretar més i aquest 'depèn' ens fa molt mal. I l'altra cosa és que, i en això estem a anys llum d'altres sistemes, no som capaços de mullar-nos econòmicament. Quants diners fan falta per tenir uns bons serveis socials al teu municipi? Depèn. Juguem massa a: ens caldrien més diners, però no concretem quants per a l'hora de discutir un pressupost. També hauríem de dir: amb aquest pressupost em veig capaç de fer això i això altre. Per tant, nosaltres tampoc eduquem prou aquests alcaldes o polítics locals que encara no han après el que som"* (Pasqual).

També es cert que, com deia un informant anterior, sovint s'experimenta una mena de síndrome d'estar entre dos focs: la percepció més propera als problemes pràctics i les exigències de la conveniència política. La funció dels càrrecs amb una certa responsabilitat politicotècnica comporta un delicat paper d'equilibri, especialment quan es té consciència de les constriccions de qualsevol tipus que afecten les decisions: *"Has d'informar d'allò que es pot trobar el que ha de prendre la decisió política, però en aquest sentit tampoc considero que sigui una dependència en pla de submissió... aquest és un tipus de treball vinculat a una conveniència d'oportunitat o de pressupostos o d'oportunitat política...(a vegades és més útil un quilòmetre de carretera que una residència de vells). En aquest sentit, és molt més satisfactori el treball de camp amb els usuaris, perquè realment treballes per a la persona i amb la persona, i tens la idea que serà més o menys satisfactori el resultat, però saps quin és el camí, i la seguretat en el camí que has de seguir permet treballar amb més dedicació i més ganes"* (Enric). Això es tradueix en una percepció força diàfana de fins a quin punt aquest sector dels serveis socials pot ser manipulat i utilitzat des del poder, la qual cosa, des d'algunes posicions, s'arriba a interpretar com una posició més incòmoda i insatisfactòria que el treball de base: *"Després hi ha pressions polítiques. El meu regidor havia de dir sí, perquè hi havia uns pactes anteriors... estava 'atado de manos y pies'. Crec que tot té condicionants en el funcionament de l'ajuntament, però tot el que és al voltant dels serveis de tipus social, a sobre s'afegeix aquest altre de: 'si no fan soroll, millor"* (Empar); *"Aquest és un sector molt*

utilitzable políticament, ara, si el professional té arguments, en termes generals, crec que és possible influir en la presa de decisions en positiu” (Borja).

La utilització política dels serveis socials, que s’ha vist en diferents paratges del text i es veurà encara en més llocs, es veu afavorida pel complex escenari en el qual es representa la gestió dels afers públics en el nostre país. Com exposa amb lucidesa un informant, el problema es presenta quan s’interfereixen les dues dimensions que conté l’estructura dels organismes públics: la dimensió política, legitimada per dirigir i conduir els afers públics, i la dimensió administrativa responsable de gestionar-los. Els càrrecs políticotècnics representen moltes vegades la intromissió de la primera dimensió en la segona: *“L’Administració i el govern són coses separades per la Constitució. L’Administració és una màquina que ha de funcionar sola, i Déu ens lliuri que la decisió de si vostè cobrarà o no una pensió de jubilació l’hagi de decidir un polític. L’Administració ha de funcionar de forma autònoma, ‘professionalitzada’, dirigida per funcionaris. És difícil en una Administració petita mantenir l’objectivitat quan a la vegada hi ha un principi de jerarquia imposat; com més petita, més difícil. Si aquest principi es perd, es surt de l’Administració i es barreja amb tot el que és poder polític. En el moment que la jerarquia es desborda i passa a ser una submissió a la discrecionalitat política es corromp absolutament tot el sistema de l’Estat de dret. Això és un problema que poden patir molts càrrecs que estan de cap de servei cap amunt, de molts llocs” (Enric).*

Com a conseqüència de les tendències apuntades, s’abona el fet que cada vegada es dona més relleu a les figures que conjuguen una expertesa tècnica i de gestió amb la vessant ideològica i partidista de qui deté el poder. Per la mateixa naturalesa i desenvolupament dels serveis socials, aquests esdevenen un camp especialment procliu a la producció d’interferències d’aquest tipus i, per tant, proliferen els càrrecs políticotècnics, la missió de molts dels quals a l’últim es converteix fàcilment a traduir determinats interessos i dissenys polítics en resultats fàctics que reproduïx el manteniment i l’hegemonia de poder en l’àmbit de què es tracta. Considerem que, en bona part, aquest element és determinant per mantenir la imatge d’arbitrarietat del sector: *“Un exemple concret és la politització de l’Administració, veure des de dins (com a observadora directa) que hi ha tècnics que decideixen entrar a fer política perquè veuen que és l’única línia en què es pot tenir una carrera professional; és a*

dir, que si no jugues al joc polític, només per la via tècnica, difícilment aconseguiràs poder de decisió. Molts tècnics veuen que aquest camí passa necessàriament i imprescindiblement per jugar al joc polític. És un clar vici d'absorció d'un camp per un altre" (Carlota); "La preponderància la té el polític, això sense cap mena de dubte i, si és el tècnic, és el tècnic-polític... en això no tindria dubtes. I sobretot el que és un handicap és l'excessiva politització: si tu agafes la normativa, la politització s'hauria d'acabar en un nivell de subdirector, no? I a partir d'aquí hauria de ser tot... "militars de carrera"... no haurien de ser "gestapo"... (si se'm permet l'expressió)" (Àngel).

La política de la Generalitat en matèria de personal de serveis socials sembla haver estat, en l'interval estudiat, d'una progressiva inflació de càrrecs amb un alt component polític. Els qui l'han viscuda des de dins són testimoni de la paradoxa que comporta la doble línia seguida: d'una banda la congelació de plantilla i de l'altra l'augment de comandaments intermedis i de direcció política. La creixent provisió de càrrecs de comandament que s'han creat *ex novo* ha representat un augment de la despesa en personal sense la corresponent millora de l'eficàcia; a més s'utilitza aquesta via en expansió com a forma d'assegurar el poder d'incidir en les decisions polítiques si en el futur es perdés el control de la institució: *"Els que han fet estudis seriosos diuen que a la Generalitat han augmentat els càrrecs; si tu mires la dotació de recursos humans, cada vegada es gasten més diners, creen més càrrecs... Però estan dotant la base? En absolut. Senzillament el que han fet és anar creant nomenclatures diferenciades, amb càrrecs assignats a aquelles nomenclatures, han duplicat els càrrecs. Però és el mateix que feia abans l'ICASS amb la meitat de personal, i sense tants càrrecs. Ara augmenten cada vegada els càrrecs, els sous, la despesa pública, el dèficit, i no augmenten l'eficàcia ni tan sols milloren la gestió, ni tan sols oferten places públiques. Si analitzem el mercat, hi ha ofertes d'ampliació de plantilla al Departament de Benestar Social? En absolut, hi ha restricció; és un dels departaments que té un encàrrec de 'funció pública' de restringir personal, però no para d'augmentar els càrrecs, els sous, la despesa dels seus càrrecs. És un contrasentit molt gran o no? Per mi és una absoluta inconsciència. Si puc fer el comentari, gens correcte políticament, estan afermant absolutament els càrrecs, perquè pensen que perdran les properes eleccions i ho saben, i no estan fent res més que això, consolidant tots els càrrecs"* (Carlota).

La invasió que es produeix en certes administracions de càrrecs d'aquesta mena respon moltes vegades a estratègies de partit, de correlació de forces entre els socis d'una Administració, de colonització d'una àrea que amb anterioritat estava en altres mans, etc., i no té gaire a veure amb necessitats tècniques o de complexitat de gestió. En conclusió, entre el personal que forma les estructures amb responsabilitat sobre el sistema de serveis socials, es produeix un fenomen de polarització cap a la dimensió política; el mateix poder també està interessat, per diversos motius, a consolidar una estructura afí als seus interessos, i tot plegat convergeix a fer dels serveis socials un camp especialment adobat per exercir el clientelisme i el patronatge polític: *"Tens avui, encara, una Direcció General de Formació d'Adults que és una direcció general molt petita i en la qual tots són càrrecs: director, subdirector, cap de servei, cap de secció (potser ets cap de secció de tu mateix), i tenies Infància, que amb els problemes que té, la transcendència, la importància, la dimensió i la complexitat dels temes en què treballa... com pot ser que simplement hi hagués una Direcció General i molts serveis? Era difícil de pensar-hi. Finalment es va crear la Subdirecció. (...) A què respon? Doncs és un tema... jo sé, igual que tu ho pots imaginar, que les raons són bàsicament de caràcter estratègic. Suposo que el que resultava incòmode i anacrònic políticament parlant, no tècnicament parlant, és tenir una Direcció General el responsable de la qual és d'un partit de la coalició, en un Departament en què el responsable és... perquè no hem de perdre de vista una cosa, és una coalició de dos partits diferents"* (Borja).

VI.1.3. Pare, padrone, polític

Els polítics representen el tercer estament del subsistema d'actors que intervenen en els serveis socials. El substantiu de "polítics" s'utilitza aquí per identificar tots aquells càrrecs electes que tenen una responsabilitat de comandament sobre una estructura burocràtica; per tant, ens referim als polítics que porten la direcció d'un òrgan de l'Administració. Evidentment els òrgans de les administracions públiques poden ser molt diferents els uns dels altres, cosa que fa que les competències i el rang que ocupen en ells siguin també molt dispars. Aquí ens limitem a prendre en consideració

la funció política dels departaments autonòmics, la de les regidories dels ajuntaments i la de les conselleries dels consells comarcals, ambdues del nivell local.

Començant pel nivell local, una de les primeres qüestions que constaten alguns informadors és que l'àmbit dels serveis socials no és una àrea que confereixi gaire prestigi als polítics que l'ocupen. La prova s'obté d'observar que, generalment, les característiques per les quals s'adjudica aquesta responsabilitat solen coincidir amb un baix perfil polític i amb alguns trets de gènere, professió o opció personal: *"En el món local abans era una cosa molt d'especialista i fins i tot de dona, en sentit pejoratiu. Era una àrea "maria" i qui es feia càrrec de l'Àrea de Benestar Social, era el qui venia del sector, que era educador, psicòleg, assistent social o venia com a voluntari perquè havia estat soci de Càrites, d'Auxilia o de Creu Roja. I si no, eren dones; és a dir, si no hi havia ningú que reunís aquest perfil, era la dona de la candidatura la que es feia càrrec de serveis socials. Era 'allò de la beneficència"* (Pasqual). La conseqüència, però, que també s'evidencia és que sol haver-hi molt relleu en els polítics i aquests, passat un temps, promocionen cap a d'altres àrees més prestigiades: *"No és un sector en general volgut per a fer política, hi ha massa poca estabilitat de polítics en el sector de serveis socials. Canvia massa ràpid el regidor, estan molt poc temps en aquest tema. Ha d'encaixar en uns determinats perfils de persona. La gent, evidentment, prefereix urbanisme per fer política"* (Borja).

Al marge d'aquestes característiques de subvaloració, però, es ressalta com a positiu que les aptituds personals dels polítics d'aquesta àrea, així com les relacions que siguin capaços d'establir, són uns actius importants per passar a desenvolupar en el futur majors responsabilitats. L'àrea de serveis socials (o la que els inclou, segons l'organització de l'Administració en cada cas) es revela com una excel·lent escola d'aprenentatge per als qui hi arriben amb nocions errònies sobre aquest camp; i a més, resulta ser un bon laboratori per assajar formes més properes de gestió amb certa ressonància social, que produeixen actius polítics que després poden ser exportats a d'altres sectors amb la consegüent promoció del subjecte polític: *"Hi ha hagut gent que s'ha adonat que un ajuntament no és l'espai per a fer beneficència, i se n'han tornat a una entitat benèfica, i en canvi els que s'hi han quedat han fet política amb aquest tema i a més ho han fet amb un cert èxit personal. Jo el que he observat en els últims anys és que hi ha hagut un gran nombre d'exregidors/es de*

Benestar Social que ara són els alcaldes o alcaldesses de la seva localitat o són el número dos. Entrar en el número set o vuit de la llista i a sobre dona, o, i a sobre home, però assistent social (que ja és una categoria de segona per segons quina mentalitat absurda), i al cap d'un mandat o dos resulta que aquest és el més ben posicionat per fer de primer tinent alcalde o fer d'alcade/essa... per què?, perquè són persones que han descobert la vessant comunitària o populista, per dir-ho de qualsevol de les dues maneres, dels serveis socials. S'han convertit en persones molt conegudes per la seva població, que han tocat molt barri, casa, terreny, veí, etc., i en un moment en què cal renovar el consistori, el que està més ben posicionat, el que té més bona premsa és el que més fàcilment s'hi col·loca" (Pasqual).

En els inicis dels serveis socials locals, quan l'Administració municipal també era molt nova, se'ns diu que hi havia una certa confusió entre la funció política i la de gestió: *"En un primer període en què no hi havia funcionaris ni una estructura funcional en les administracions, passava que les persones que desenvolupàvem un paper polític havien de fer suplències, sovint havien de donar respostes de caràcter tècnic, un moment en què es barrejava molt allò tècnic i allò polític. De fet van ser les primeres etapes en què el polític es configurava no només com un polític sinó com un gestor de polítiques" (Marta).* Abans hem vist que aquest problema és, en gran part, conseqüència del model de funcionament de les administracions públiques en tot l'Estat; caldria suposar, per tant, que aquests conflictes segueixen existint encara en moltes estructures públiques, tot i que amb repercussions diferents. De fet, les funcions de gestor de polítiques són, segons l'opinió d'alguns, la principal ocupació dels polítics, i en canvi, obliden la missió que més els correspondria assumir de confecció i divulgació d'aquestes polítiques: *"No crec que els nostres polítics pensin tant, estan arrossegats per la dinàmica de la gestió, quan haurien d'abstenir-se de la dinàmica de la gestió, deixar-la en mans dels gestors i tractar precisament de definir les polítiques socials i vendre-les en les seves campanyes electorals i després complir-les, és clar!. Però no he vist, ni tampoc en els programes electorals dels partits, una política social coherent de serveis socials, alguna cosa més que un inventari de coses que sí que estaria bé de fer, però sense una idea concreta, i menys sense una ideologia concreta" (Enric).*

El que es pensa sovint és que, si els càrrecs polítics tenen poc interès en els serveis socials, és perquè el seu interès és fer carrera política, i aquest resulta un sector poc atractiu per aconseguir resultats reeixits: *“Els polítics, jo considero que gairebé és una professió en aquest país; per tant, si tu tens la professió de polític, intentes perpetuar-la el màxim de temps i d'aquesta manera encamines les teves activitats o accions a perpetuar-te, a mantenir-te en la professió”* (Carlota). La professionalització que ha experimentat la política comporta que calgui assegurar la permanència en el càrrec i, si pot ser, postular-se per a un de millor; per fer-ho cal ser mínimament efectiu en l'encàrrec rebut, però encara és més important no mostrar-se incapaç d'apaivagar els problemes. Els serveis socials és un sector en què molts dels problemes que apareixen tenen una difícil, si no impossible, solució sense qüestionar el mateix sistema social, i esclaten amb una càrrega que violenta la sensibilitat de bona part de la població: *“No sé si estic en una època pessimista però no crec que siguin criteris ni de racionalitat, ni de principis objectius, ni de valoració de necessitats. Pot ser un tema d'oportunitat política que es cregui que d'això es pot treure un rendiment, i un altre aspecte al qual es dóna molta importància és l'alarma social o la reacció que produeix”* (Àngel); *“Els polítics tenen dues preocupacions bàsiques: d'una banda solucionar els problemes i d'una altra guanyar vots”* (Alicia).

Un altre factor que contribueix a l'escàs interès que té la responsabilitat política en els serveis socials i al poc prestigi que proporciona ve de la imatge que persisteix en l'inconscient social, i que comparteixen alguns polítics, sobre la naturalesa dels seus usuaris: *“Els el troben molt residual el tema de serveis socials, és una cosa fins i tot de tracte vergonyós. Quan diuen; ‘Aquesta és una família de serveis socials’, jo els dic: ‘Què vols dir amb això?, jo també ho sóc’. Que són pobres i ‘tontos’ ja no ho diran. Però que són famílies de serveis socials, això ho diuen cada dia els polítics! A la cara i més d'un, i jo em poso histèrica”* (Empar). El mateix qualificatiu de “serveis socials” és emprat com a sinònim de problema, de situació impossible, de cas perdut. Vèiem abans que, segons quin sigui el tarannà personal del càrrec públic, això pot provocar una atracció de caire filantròpic, benèfic o caritatiu, mentre que en altres és simplement una xacra amb la qual s'ha de conviure i procurar que no sigui gaire visible ni contaminant.

Per controlar aquests problemes i dissimular-ne els possibles efectes, els polítics han de confiar en l'experta competència dels seus tècnics. En aquest sentit s'indueix una intenció que busca en els professionals aquell "para-xocs" que evitarà que al polític li arribin els problemes. Els polítics tendeixen a atribuir als tècnics una mena d'omnipotència que pot resoldre qualsevol extrem; i en lloc d'això, el que succeeix és que la intervenció professional desvetlla situacions que estaven latents, destapa nous problemes i interpel·la la política social que es fa i, amb ella, el polític que n'ha de respondre: *"La gent a qui no es dóna el que demana va a queixar-se al polític i llavors el polític diu: 'aquesta noia no funciona perquè tothom es ve a queixar, però el que a mi m'interessa és que la gent no se'm queixi'. Va haver-hi un moment de pulsíó els primers anys de la democràcia, en què tothom volia treballadors socials, perquè tenien la il·lusió que, posant una assistenta social ('pon una assistenta social en tu vida'), es solucionaria tot; i després he sentit polítics de pobles petits, desenganyats, perquè deien: 'jo vaig contractar aquesta noia, perquè solucionés el problema, però encara me'n porta més', amb la qual cosa no la taxaven perquè no podien i perquè la Generalitat els donava una subvenció, però van quedar molt decebutos. La gent no sap amb quina vareta màgica allò funcionaria. L'assistent social deia que això no funciona bé, aquí hauríem de canviar no sé què, anava no sé on i descobria més coses, i el polític deia: 'vénen a dir-me coses de les quals mai s'havia queixat ningú!'. Els va sortir malament perquè era fer com una utopia dels serveis socials"* (Alicia).

Paral·lelament, entre els mateixos polítics es dóna un reduccionisme de la tasca dels tècnics, que s'associa exclusivament amb l'atenció individualitzada i, sovint, amb les situacions més extremes de necessitat. Es demana a l'atenció primària que atengui sobretot les demandes personals i familiars perquè aquesta és la forma de fer visibles les desigualtats socials, però també perquè és la pràctica que resulta menys conflictiva per al polític, no li suposa establir polítiques de participació i de prevenció i, a més, rendibilitza les gratituds dels individus si es millora la situació: *"La desgràcia és que només sigui l'atenció individual i familiar, el treball de casos el que tots tenen clar que és objecte de serveis socials, i en canvi molt pocs d'ells es creuen el tema de la dimensió comunitària, perquè a més no l'han fet, i els mateixos regidors no se la creuen. El meu dubte és si se la creuen o no els professionals que haurien de tenir més bagatge... (...) Hem passat d'alcaldes que parlaven de la beneficència i de 'mis assistentas' i que ara parlen de les meves professionals i dels serveis socials. No*

parlen encara del meu programa de desenvolupament comunitari, això encara no, és veritat, i és una assignatura pendent' (Pasqual).

En la relació polítics-tècnics, encara que també passa en els usuaris, es veu sovint una diferència d'interessos pràctics pel que fa a la missió a realitzar pels serveis socials. Com molt bé exemplifica una informanta, el *life motif* de cada col·lectiu pel que fa a la pràctica té prioritats distintes, però la dificultat moltes vegades consisteix a fer compatibles els interessos dels polítics amb els dels tècnics. Tot això fa que la perspectiva que cada sector té sobre la feina professional sigui força diferent: *"Una cosa que a mi m'ha fet pensar molt és que els serveis socials són una cosa diferent segons la perspectiva des de la qual ho mires. Per al ciutadà som els qui hem de resoldre el problema (i crec que els serveis socials no són això); per als polítics som els qui hem de deixar el ciutadà content, és un instrument per contentar la gent, i per al professional és un altre tema que coneixes molt bé, d'una feina que no li demana ningú. M'explico? Aquest treball més profund d'intentar canviar les actituds, si cal, ni li demana ningú ni li agraeix ningú; als treballadors socials se'ns forma una mica per conscienciar i sensibilitzar, i després potser això ningú demana que ho facin. (...) Crec lògic que el polític es doti d'algunes coses, perquè la gent el torni a votar quan hi hagi pròximes eleccions; això vol dir que la gent ha d'estar contenta, i em sembla bé que els professionals intentin fer un altre tipus de feina. De quina manera tot això s'arrodoneix?"* (Alicia).

L'assignatura pendent dels càrrecs polítics en general, però especialment dels locals, és fer el salt cap a una perspectiva més col·lectiva i participada dels serveis socials. Tot i que es comença a apreciar un cert canvi en el reconeixement del treball més directe amb la població i una major aproximació a les associacions cíviqes locals a les quals s'atorga més protagonisme, encara no es tradueix en una política clarament dirigida cap a la comunitat; i quan es fa, els interessos polítics s'anteposen als requeriments de la dinàmica social o s'interpreten de forma partidista, potser per la cultura de l'utilitarisme polític: *"Comencen a creure en determinades dinàmiques d'entitats d'iniciativa social, de participació, però, també jo em temo que sigui perquè es té una visió populista del tema: 'si tinc aquestes entitats que em veuen bé, també em votaran i parlaran bé de mi als seus socis i ho tindrà més fàcil la meua opció política per estar ben conduïda al municipi'. I a més ho encerten, perquè s'ha de*

reconèixer que hi ha un percentatge de vots captius de l'opinió majoritària d'alguns líders d'opinió d'entitats ciutadanes; ara bé, segons com, prefereixo que siguin captius d'això que no pas de determinat mitjà de comunicació o de determinat càrrec local que tingui un altre tipus d'interessos. Però en el cas dels regidors, segur que han après que l'entitat vol dir vots, popularitat, però dubto que hagin après que l'entitat vol dir comunitat i societat millor, i això és el got mig buit" (Pasqual).

Una de les coses que es destaquen del comportament cultural dels polítics en general, però també en l'àmbit local, és l'afany per capitalitzar la seva actuació en els afers públics. En sintonia amb el que es deia més amunt, els càrrecs polítics tenen força exacerbat el sentit de reconeixement públic de la seva gestió, bé sigui de la seva contribució personal en els afers, bé sigui del sentit corporatiu respecte als serveis que fa l'Administració que representen: *"Sembla que s'ha de demostrar o s'han de fer coses que es valorin socialment com a extraordinàries perquè la gent t'ho agraeixi. Quan és al revés, no has de buscar l'agraïment de ningú perquè és la teva obligació, la teva responsabilitat com a governant. Sembla que sempre hakis d'estar de cara a la gent per buscar l'agraïment i que després et voti; és una malversació del deure i la responsabilitat del polític envers la societat" (Montse). Tot i tractar-se d'una aspiració legítima, els polítics a vegades tenen un afany desmesurat per buscar el protagonisme per sobre d'allò que representa la competència política o social: "Jo veig que als polítics els agrada molt que els serveis que es facin siguin serveis propis, municipals. Per què? Perquè a l'hora de donar el servei a l'usuari, de resoldre un problema o de donar una satisfacció, doncs és molt més fàcil fer-ho des de la pròpia Administració, amb la qual cosa el polític té més protagonisme que si ho fa via empresa"⁶ (Blanca).*

Una de les coses que considerem més greus pel que fa als càrrecs polítics, i que ha estat reconeguda amb vergonya aliena per bastants informadors, és que segueix produint-se un grau d'intromissió intolerable dels polítics en els afers professionals. Si bé és veritat que aquest comportament acostuma a ser més freqüent en els llocs petits i amb professionals poc experimentats, tampoc no falten exemples d'altres

⁶ Posa el següent exemple: *"Si nosaltres paguem un servei de teleassistència a Creu Roja, i el noi o la noia que van allà s'identifiquen com a Creu Roja, doncs l'ajuntament desapareix. Què passa? Doncs que la majoria dels usuaris de teleassistència d'aquesta ciutat estan convençuts que el servei els el fa Creu Roja; el mateix passa amb el servei de menjar a domicili".*

dimensions, encara que quan els tècnics tenen un major nivell de competència acostumen a impedir aquestes pràctiques: *"...això, quan en un lloc no era directament el polític el que passava per sobre de l'assistent social i feia l'ajuda o no sé què al ciutadà; a pobles més petits era indecent. Quedaves parat del que se'ls demanava, agafaven una pobra assistenta social (dic pobra perquè eren nenes que sortien de l'escola, que les contractaven per sis mesos o per un any perquè era el temps que els subvencionaven). Jo m'he trobat assistents socials que han anat a fer una ajuda a una família i, quan el regidor l'havia de firmar deia: 'aquest?, si sempre el trobo al bar borratxo i demanant!; escolta, que no demani tant i no vagi al bar!, no vull signar"* (Alicia); *"El polític que es creu tècnic és el més greu que et pot passar, i això és freqüent en àmbits molt petits. I la intromissió d'aquest polític que es creu tècnic pot arribar a uns nivells molt alts: atendre el ciutadà en un moment determinat, diagnosticar... Sí. No te'ls diré, però sé molts noms i cognoms, de situacions que conec... Sí que passa"* (Carlota).

Aquí es qüestiona una perversió que, d'alguna manera, va associada a la proximitat, que es produeix en les poblacions més petites. La paradoxa és que en els llocs on els polítics acostumen a ser menys coneixedors de l'àmbit, en lloc de confiar en la solvència dels tècnics, sovint es produeix el fenomen contrari, ja que és on es dona més intromissió per raons estrictament personals: *"El lògic seria pensar que en aquests nivells petits el polític tendeix a ficar-se menys, però a vegades això no passa, a vegades passa al contrari, precisament la proximitat fa que es posin en coses més 'tontes'. Allò de: 'com és que no has donat l'ajuda de lloguer a aquesta família?'. Això en una gran ciutat.. en principi se suposa que no arribaran a aquest nivell. No seria especialment optimista pensant que la proximitat fa que es doni més importància als valors tècnics, no necessàriament, crec que hi ha molta contaminació en aquest sentit"* (Àngel). L'estil que adopten els polítics pot ser més o menys agressiu cap a l'autonomia dels professionals; hi ha des d'exemples de control i fiscalització de procediments, passant per la suplantació en intervencions tècniques, i fins a la vulneració flagrant dels drets de l'usuari: *"Hi ha un ajuntament en què hi ha una regidora molt curiosa que ho fa de forma freqüent: diagnòstics, intervencions, seguiments, valoracions i convidar-lo a dinar a casa si convé"* (Carlota); *"A vegades, en l'àmbit local, els polítics volen intervenir directament i s'han creat molts problemes amb els drets de la gent; dret a la intimitat: per demanar una ajuda 's'assabenta' tot*

l'ajuntament d'allò que passa a aquella família. Jo sóc molt partidari de la proximitat, però reconec que també té defectes i s'ha d'anar molt amb compte, perquè estan lesionant drets" (Manel).

Els polítics també demostren, a vegades, un afany de control i de centralisme pel que fa a la tasca dels tècnics que resulta difícilment justificable i força incompatible amb la necessària autonomia de gestió, segons veiem abans. Sembla com si el poder polític, en voler supervisar tots els processos que realitzen els professionals, volgués representar un paper imprescindible i absolut en la vida quotidiana; una altra lectura possible seria interpretar-ho com de resultes de la por que produeix la inseguretat del camp social o la desconfiança que els seus col·laboradors sabran prendre decisions conforme a la política establerta: *"De vegades hi ha certa tendència al centralisme de barraqueta de dir: 'jo a la meva barraqueta (que és el meu barri o ajuntament o el meu departament) vull assabentar-me de tot abans que no passi'. Estem encara amb una estructura jerarquizada en serveis socials, on el 'jefe' fa de 'jefe' i vol saber-ho tot. Penso que hem d'anar més cap a una estructura professional" (Pasqual).*

Pel que fa a escala autonòmica, i sense necessitat de referir-nos als responsables polítics màxims dels departaments, també trobem mostres determinants de control i d'ingerència. Hi ha càrrecs de confiança política del Govern (directors i sotsdirectors generals, delegats territorials, assessors, etc.) que, tot i no tenir el poder màxim, controlen parcel·les molt influents per a la gestió del dia a dia i que són, com diu la informanta, les que veritablement poden facilitar o dificultar el treball quotidià dels estaments professionals: *"Potser les coses importants vénen de més amunt, però les coses importants són molt secundàries a la vida del dia a dia. O no? I el dia a dia marca una empremta molt forta en el fer o en el benestar o malestar dels tècnics, no només dels que hi treballen sinó de tots els tècnics o totes les institucions que indirectament depenen del departament, que en són molts. D'alguna manera aquests polítics tenen una capacitat de decisió molt àmplia i una capacitat de gestió i d'influència en l'Administració pública molt gran. De la mateixa manera que en el moment que el conseller entra al departament deixa una empremta molt clara, també aquests polítics marquen la línia de treball d'una conselleria o a vegades d'una direcció general o d'una delegació" (Cariota).* En aquest sentit, el patronatge polític de les atribucions que pren un polític en la gestió burocràtica és viscut com una

intromissió en el treball tècnic⁷. Cal entendre, doncs, que, mitjançant la suplantació del tècnic, el polític reafirma el seu paper resolutiu i, a més, pot reinterpretar-lo en cada cas de forma més benèvola o més inflexible, segons la conveniència política.

Pel que fa a la influència mútua que hi ha entre els polítics del territori (alcaldes, regidors, consellers, etc.) i els càrrecs polítics de la comunitat autònoma en temes de serveis socials, s'han recollit testimonis diferents segons l'estament en què s'ubiquen els entrevistats. És bastant evident, però, que en la dinàmica política i en les relacions personals es produeixen mecanismes de reciprocitat, d'interdependència basats en favors i en el sentit corporatiu: *"Miràvem d'obtenir ajuda per fer un equipament, i el conseller no responia. Bé, nosaltres teníem un compromís verbal de compra, però l'amo ja havia fet tres amenaces de venda. I tal diputat aleshores va dir, 'vinga! Us acompanyo a veure el conseller!', perquè eren molts amics, del mateix partit i tota la gaita. I vols creure que en cinc minuts, vam aconseguir el que no havíem aconseguït en tot el temps amb documents, amb escrits, amb no sé què? En cinc minuts!"* (Jaume); *"Jo crec que només hi ha dues postures. O són amics o són enemics. Si són amics, als amics tot i d'igual a igual; si són enemics (que vol dir que són d'un altre caire polític), res, tot està mal fet, tot és criticable i allò de 'a l'enemic, ni aigua"* (Carlota).

En canvi, pels qui opinen des de posicions polítiques, la imatge que ofereixen és sensiblement diferent. La relació entre les administracions passa inevitablement pels seus representants, i el tarannà d'aquests pot afavorir o entorpir les negociacions amb més probabilitat que l'opció ideològica que es professi, tal com ens diuen: *"Depèn, i no depèn tant del color polític que governa en una institució sinó de les persones que hi ha al capdavant, del tarannà de la persona que està al davant. Nosaltres hem tingut molt bona relació amb ajuntaments de tots colors i hem tingut problemes amb ajuntaments de tots colors. Hi ha persones que ho entenen, que el camp dels serveis socials és un camp en què s'ha de col·laborar... i d'altres, del*

⁷ L'entrevistada posa un exemple paradigmàtic: *"Per exemple, el seguiment de convenis que és una cosa molt important dins de les atribucions que té el departament: totes les reunions tècniques de seguiment de convenis, des del moment en què arriba la delegada territorial, les assumeix ella personalment. Els tècnics deixen de ser presents. A partir d'aquell moment (fixa't que curiós), a les reunions tècniques, de treball tècnic, del dia a dia d'un seguiment de conveni, hi va un polític com a representant del departament. L'únic element, l'única persona, l'únic recurs humà del departament és un polític, amb un coneixement concret de l'atenció primària, no pas tècnic"* (Carlota).

mateix color, que només busquen enfrontament, que abans que els diguis si els donaràs o no, ja diuen: no em donen res, no fan..." (Núria). Així i tot, com que tampoc les regles del joc són tan simples que permetin generalitzar les lleis que el regeixen, l'únic que es pot concloure és que els tractes de favor formen part de les estratègies que s'apliquen en els serveis socials i que entren dins de la vinculació d'aquests amb la dimensió política que es vol demostrar.

Totes aquestes possibilitats que ofereixen els serveis socials sembla que els han anat revaloritzant als ulls dels càrrecs polítics: *"Jo penso que si algú és útil per al polític són els serveis socials"* (Alicia). Així com vèiem que resultava una àrea poc prestigiada, també cal reconèixer que, especialment en l'àmbit municipal, els polítics els comencen a tenir més en compte sobretot per la seva utilitat com a "apagadors de focs" en casos de conflicte. És, però, simptomàtic que encara siguin catalogats per aquesta característica d'emergència, de conflicte que causa alarma social i rebuig: *"Quan hi ha els successos de can Anglada a Terrassa l'any 2000 o quan hi ha la campanya (parlo amb molta distància en el temps) de les eleccions de 1997 de 'Aquí hi ha gana' a Ciutat Vella o quan hi ha el problema de la droga i els comerciants i les patrulles ciutadanes a St. Cosme l'any 1995, penso que totes aquestes coses fan que determinats polítics, que no vénen del món dels serveis socials ni de molt, en un moment donat s'adonen que allà els esclata un problema que els pot costar l'alcaldia, la majoria de govern o no sé què, i que és un problema exclusivament de tipus social i que a més es pot analitzar científicament, es pot fer un pla, i que hi ha uns recursos determinats per trobar-hi solucions; així és com aborden un problema urbanístic"* (Pasqual).

Potser els estaments tècnics, com s'insinua també, tenen certa responsabilitat en la manca de comprensió política i en una concepció més exacta de les possibilitats que ofereixen els serveis socials: *"És cert que ja no parlen de la beneficència, però encara no tenen idees clares sobre el nostre sistema. En part penso que és culpa nostra, que no ens hem sabut explicar bé, que som una cosa tan 'variopinta' que es pensen que hi cap tot i que no és res"* (Pasqual). No es tracta que es produeixin enfrontaments entre els tècnics i els polítics, perquè les seves respectives posicions i perspectives són diferents i no ho permeten; potser es tracta de fer més pedagogia els uns amb els altres respecte als seus corresponents dominis i procurar, si més no,

entendre la lògica que hi predomina: *"Els tècnics, entenc que es mouen per uns principis d'eficàcia, eficiència i de sentit del treball, del deure professional. El polític està per damunt del tècnic i mana el tècnic, en el sentit més dur de la paraula; sincerament els veig molt allunyats els uns dels altres; per tant no pot haver-hi xocs (només hi ha xocs si hi ha posició d'igualtat), hi ha una posició de desigualtat molt clara"* (Carlota).

I aquesta mútua pedagogia hauria de començar per permetre una major participació dels professionals en els dissenys de la política social, una participació real, no basada en l'engany⁸, oberta a introduir sempre les propostes que sorgeixen de la pràctica i que poden millorar els objectius que tots dos estaments persegueixen: *"Vols tenir algú allí, que t'ajudi amb propostes a solucionar els problemes, no algú que t'enganyi. El cap que no vol que li portin problemes perquè no vol buscar les solucions, malament, però el que porta el problema ha d'intentar almenys plantejar una possible solució; i el responsable de dalt ha de mirar si és l'adequada, si és viable o no o donar-ne una altra"* (Consol). En aquells indrets on l'harmonia entre càrrecs polítics i professionals s'ha pogut experimentar es constata un clima de responsabilitat compartida, independentment fins i tot dels resultats, que és el que permet actuar des de cada nivell amb sentit d'unitat: *"Jo diria que a l'ajuntament hem tingut la sort que les persones que han estat al davant de la política social han sigut molt sensibles a la població i podríem dir que han coincidit molt els criteris tècnics amb els polítics. Jo sempre dic que els polítics ens han de dir què, i nosaltres hem de dir com fer-ho, en el pla tècnic. Hi ha molta coincidència entre les directrius que arriben des de dalt i el que es veu des de baix; també som nosaltres, els tècnics, els que plantegem propostes al polític, no sols vénen de dalt les propostes sinó que també vénen de baix, i penso que aquestes les tenen molt en compte"* (Blanca).

⁸ Una informanta posa com a exemple: *"era una reunió amb força gent, en una de les reunions que s'han fet de presentació de la llei del menor; una reunió força crispada en la qual hi havia el delegat territorial de Benestar Social, el de Justícia i la majoria de tècnics socials, els de primària de l'Ajuntament i els dels consells comarcals. El document que s'exposava era molt criticat pels tècnics... la crítica era: no l'heu consensuat amb nosaltres, ens l'esteu imposant. Un dels ponents polítics va dir: 'aquest pla o document que jo us passo l'heu consensuat amb algunes persones concretes i aquests tècnics no han fet cap al·legació, ho han trobat perfecte'; i aquests tècnics no l'havien vist mai! Va dir una cosa que no era certa. És un exemple d'una imposició d'un pla que, quan tu reps la crítica que no l'has consensuat, t'inventes el que sigui per sortir del pas. És clar, llavors va callar tothom: 'si l'ha consensuat, doncs, no podem dir res'. Aquelles pobres es van morir"* (Carlota).

VI.2. El disputat vot del ciutadà

Potser el fet d'haver presentat en l'apartat anterior la influència que exerceixen la figura i l'acció dels polítics pot donar lloc a pensar que això és tot el que cal considerar pel que fa a la interrelació entre els serveis socials i la política. Però no és així. En el treball de camp es va mirar d'aprofundir més, per tal d'explorar l'opinió dels informadors sobre aquesta relació i es van obtenir reflexions molt substancials respecte a la funció política general que interactua directament en el sector. Així i tot, és cert que algunes afirmacions corroboraran aspectes que ja han sortit amb anterioritat o, si més no, que s'han pogut intuir fàcilment a partir de les cites dels entrevistats.

L'objectiu de l'apartat és centrar l'anàlisi en les pràctiques que es desenvolupen des de la política per dominar el sector dels serveis socials. D'una banda, sembla que hi ha d'haver una pràctica "formal", la de dictar la política o les polítiques que es volen impulsar perquè els serveis socials siguin cada cop més efectius, universals, equitatius i tot allò que es pretén, segons diuen els textos normatius. D'altra banda, però, també sembla que es produeixen altres pràctiques "no formals", les que s'escapen dels objectius comuns i comporten un estil d'utilització del camp en sentit partidista o particularista.

A efectes d'ordenació, subdividim aquest apartat en dos epígrafs que fan referència a les respectives possibilitats que acabem de relacionar amb el tema del capítol. Considerem que, abans de res, hem de preguntar-nos directament pel possible pes que té la política en el camp dels serveis socials en la seva trajectòria a Catalunya, per si existeix una política clara (no correcta o equivocada), decidida i divulgada. En el segon epígraf tractem de veure quines són les disfuncions més importants que produeix la política, segons detecten els informadors.

VI.2.1. El pes de la política

Quan preguntavem als entrevistats si hi ha una política de serveis socials o què entenien per fer política en els serveis socials, molts d'ells no podien dissimular un cert desconcert en veure's impel·lits a donar raó de quelcom que, tot i donar-ho per sabut, potser no s'havien qüestionat mai. Hi solia haver uns segons de silenci. Així i tot, cal reconèixer, en honor dels qui van contestar, que no és pas fàcil improvisar una definició d'aquest concepte. En el marc teòric s'han revisat diversos textos d'autors experts en el tema que confirmen la dificultat de delimitar amb precisió una esfera tan abstracta i complexa. Però cal recordar que, en aquest treball, aquest no és el tema principal, sinó que representa un atribut, una variable hipotèticament vinculada amb l'objecte dels serveis socials.

Amb aquest benentès, les opinions que directament o indirectament s'han expressat sobre el tema han anat des d'un sentit més operatiu i restrictiu fins a altres sentits més globals i acadèmics. Tots ells ens serveixen per fer-nos una primera idea del ventall de percepcions que comporta el dit concepte: *"Què entenc jo per polítiques de serveis socials? Doncs totes aquelles que van a donar un determinat servei específic, que està definit per un marc legal adreçat a les persones que ho puguin necessitar. El contingut el marca la pràctica i el reafirma la llei, la norma"* (Montse); *"Una política és una actuació sobre la comunitat, sobre la societat, per aconseguir uns objectius, i dirigida des del poder polític. Des del poder s'intervé per aconseguir uns objectius"* (Enric); *"Política de serveis socials seria el que els estaments polítics, amb una assessoria de tècnics, intenten fer, perquè allò funcioni i es planifiqui bé. Jo entendria això. És evident que les polítiques funcionen perquè hi ha un agent en algun lloc que s'inventa com han de funcionar. Però, (...) la intencionalitat quina és? Això és molt important"* (Alicia).

La qüestió que ens interessava esclarir és si els entrevistats consideraven que hi ha una política específica de serveis socials a Catalunya. El sentit no era tant esbrinar si era "una" política única com saber si es percebia la coherència d'aquesta política; per

això també se'ls insinuava que podien ser polítiques en diferents matèries i des de les opcions de cada organisme, però amb el sentit globalitzador que hauria de suposar la política del sistema. Alguns informadors s'inclinaven per una resposta afirmativa però matisada en els sentits següents: *"Jo crec que sí que hi ha polítiques, el que passa és que potser hi ha polítiques amb majúscules i polítiques amb minúscules. Depèn del concepte que cadascú en tingui. Però crec que hi ha polítiques, des de l'any 85 que es va fer la llei i va marcar una pauta, i que s'han desenvolupat programes específics, i tot això ho entenc com a polítiques. Una altra cosa és que siguin les que nosaltres esperem o volem, o suficientment àmplies, o que ens agradin i estiguin encertades o no"* (Consol); *"Prefereixo dir que hi ha polítiques en cadascun dels sectors d'intervenció dels serveis socials. (...) No crec que tinguem una política, és una amalgama en cadascun dels sectors en què intervenim. No hi ha una política de serveis socials global que contempli la totalitat. En el capítol preliminar del PAS, s'intentava veure uns objectius comuns; si això ho entens com a política social, doncs sí que pots dir que aquesta és la nostra política social. Però és difícil generalitzar tant, convé dir en cada camp: la política de menors, quina és? Afavorir la integració en la família o la solució individual del cas?"* (Enric).

En altres casos la resposta és negativa, tant pel que fa a la política general que competeix a la Generalitat com pel que fa a la concreció en polítiques territorials que està en mans de les administracions locals. S'argumenta que no hi ha política perquè les coses que es fan no segueixen una pauta predefinida, clarament establerta i pública, que abordi tots els eixos que resulten fonamentals per dirigir el sistema en un sentit determinat i no erràtic. L'expressió que resumiria la següent reflexió seria aquella "d'anar a cegues": *"Discutint amb la gent dels ajuntaments que estan en els serveis socials, la conclusió és bastant clara: que no n'hi ha a la Generalitat, ni n'hi ha en els ajuntaments. Deien, primer, que la Generalitat no els serveix política de debò (on hem d'anar, com es farà i com es pagarà), no ho fan. La Generalitat no en té, perquè amb la seva política hauria d'abordar els temes claus, els drets, el finançament... i no els aborda (potser és que no pot fer-ho, però hauria de dir-ho). I els ajuntaments, en general, també confessaven que no hi ha veritables polítiques municipals de serveis socials, en general (hi deu haver algunes excepcions), però ells consideraven que no, que anaven al dia i que servien per a coses residuals que no volia ningú i coses d'aquest tipus. Canviaven depenent de la conjuntura"* (Manel).

Però al mateix temps s'obtenen reflexions en la línia de plantejar si té sentit una política de serveis socials per si sola. S'afirma que si la política de serveis socials no té el pes que hauria de tenir és perquè no s'ha sabut obrir el camp, interrelacionar-lo amb la política social més global i integrar en el nivell primari les polítiques transversals de tots els sectors del benestar: *"No té pes perquè no hem fet política, hem fet politiqueta. No té pes, perquè estem en un moment difícil. Nosaltres no ho hem sabut fer valdre, perquè hem defensat més els serveis socials que les polítiques generals"* (Miracle). A més, no s'oblida que la política que es pugui fer en els serveis socials és deutora del model global de política social que s'ha adoptat o del que està implantant qui té la potestat de fer-ho en els diferents nivells administratius: *"Avui dia es qüestiona si es pot fer una política només de serveis socials. Vivim en un món tan complicat, tan interrelacionat... Es pot fer una política de serveis socials sola o no es pot fer? L'alternativa és planificar més en l'àmbit del benestar. Per exemple, si en un territori fas una política de primària, aleshores serveis socials no pot anar sol pel món, has d'anar al metge, al mestre... fem la política comunitària. Depèn del model polític, si és un model residual en el qual els serveis socials entomen tot el que els cau dels altres sistemes o si agafes un sistema més universal i propi amb uns serveis socials ja concrets"* (Manel).

Una de les qüestions centrals que ens interessien és comprovar si existeix la noció de la dimensió política dels serveis socials i com s'entén aquesta. És curiós observar que en una mateixa o similar categoria d'informadors, es destaquen unes vessants molt diferents entorn del tema de fer política dels serveis socials. Per uns aquest és un sector que, si interessa, és precisament per fer política, a tots els nivells, atès que tracta ressorts molt influenciables per la gent: *"Els serveis socials interessen molt als que hi treballem. Però fora d'això, interessen poc i quan interessen és per fer política. No és Comes qui ha fet política dels serveis socials; tu vas a l'ajuntament més petit i fan política dels serveis socials, perquè ajudar algú que té problemes és un tema bastant elemental i primari, et pot reportar com a polític, alcalde, regidor, et pot aportar uns beneficis, una estètica cap a la resta de conciutadans"* (Borja). Per altres és una equivocació pensar en el rendiment polític d'aquests serveis, perquè no proporcionen vots, i per això són relegats políticament: *"El gran problema que tenen els serveis socials és la manca de recursos per a les grans necessitats que hi ha;*

sabem que els recursos són limitats i que s'han de repartir i moltes vegades el problema de per què no arriben recursos és perquè, des de les polítiques, des dels partits, des de les institucions, de la més petita a la més gran, es necessita tenir uns vots i els serveis socials no donen vots; quan els utilitzem ens equivoquem, i com que no donen vots són els que es queden per als últims llocs" (Consol).

Segurament totes dues visions són encertades i d'aquí deriva l'aparent paradoxa. La nostra interpretació és que s'està al·ludint a dues formes diferents de política: la gran política que encimbella i enderroca governs (per a la qual cosa evidentment no compten els serveis socials), i la petita política que necessita els retocs "d'estètica" per legitimar-se als ulls de la població, i per a aquesta, si se saben portar, els serveis socials poden ser molt útils. Des d'aquesta perspectiva totes dues vessants són compatibles a més de complementàries. I per això es diu d'ells que "*és un sector molt manipulable des d'aquest punt de vista*" (Borja).

Tenint en compte la interpretació adoptada més amunt, podem afegir-hi altres opinions que giren entorn del comportament que es té des del sector públic respecte als temes de serveis socials. En la línia del descrèdit que aquests serveis suposen per a la política amb majúscules, destaquem la següent cita que dona tres raons de la incomoditat que suposen els serveis socials per a les polítiques públiques i en la qual els professionals també surten criticats per no tenir una actitud més bel·ligerant:

"Això és un pensament que sempre m'he fet a mi mateixa:

- 1. No és prioritari en el moment de decisió cuidar-se d'un tipus de problemàtiques o un tipus de població; són situacions que preocupen, però es preocupen més del "bombo i platillo".*
- 2. Crec que els professionals hem estat en general poc valents en enunciar aquestes qüestions. Haurien de ser més valents a l'hora d'insistir en les qüestions que no agraden: gent sense casa, sense treball, amb diferents situacions. Els polítics no en volen, d'aquestes feines. Però crec que no hem estat prou 'matxacons'.*
- 3. Diria que a vegades totes les situacions col·lectives que són problemàtiques, del tipus que sigui, la gent en general sempre troba altres [persones] que se'n haurien d'ocupar: "això, com que no hi ha res a fer, més val que ho apartem..." (Empar).*

En definitiva, i a partir de valorar la situació específica viscuda a Catalunya, es retreu al partit que mana en el govern de la Generalitat des de fa més de vint anys que no hagi tingut mai ni una filosofia ni un interès gaire clar sobre els serveis socials, o que el que ha tingut sigui un mimetisme d'altres indrets i s'hagi quedat més en la forma que en el fons. La conversió que s'ha pogut donar més recentment no es considera gaire autèntica, ja que només es pensa en els serveis socials en la mesura que poden permetre esgarrapar alguns vots: *"Jo crec que, malauradament, no s'inventen res. La Generalitat, amb els anys, ha anat copiant certes iniciatives que s'han donat a països d'Europa que els han semblat interessants. Crec que sí que hi és en alguns aspectes [un canvi], però molt dèbil. Dic de manera tènue, perquè no considero que tinguin un model clar de política social. Tenen, més o menys, uns paradigmes de comportament, però tampoc amb una voluntat clara perquè tornem a estar en allò de la forma i no el fons"* (Carlota); *"Convergència no té filosofia de serveis socials. I ara comencen a adonar-se'n. I ara, a l'última legislatura, quan ens va reunir la directora general i algun polític, van dir: 'oh! És que això dels serveis socials dóna vots, eh? Potser que ens en preocupéssim"* (Jaume).

En resum, podem arribar a establir com a conclusió a partir del conjunt d'aportacions fetes per les persones entrevistades que, tot i haver certes línies polítiques disperses sobre les matèries de què s'ocupen els serveis socials, no hi ha una clara política establerta de forma global respecte a aquests. No hi és o no es veu en el nivell autonòmic ni en el local, i això s'atribueix al fet que resulta un àmbit incòmode, ingrat i, per això, menyspreat. Tot i que és un sector que es presta a la utilització política casolana i quotidiana, no és considerat clau en les estratègies de poder i, per aquest oblit, pateix d'una absència de formulació, d'un ideari programàtic i d'un plantejament de futur intencionat com se suposa que ha de tenir una política. És per això que la tàctica consisteix a "anar fent la viu-viu" o "marejant la perdiu", però sense determinació, com il·lustra de forma ocurrent la següent cita: *"Tenen una idea molt clara i concreta del que volen fer? No. I a vegades, justament l'acció està a no fer res. I ho dic de manera molt seriosa. En la sèrie 'Sí, ministre' deien que 'a veces, la mejor política es no hacer política'. Jo crec sincerament que a vegades ha utilitzat això l'Administració"* (Carlota).

VI.2.2. Relacions de clientela

La utilització de les oportunitats que es generen entorn dels serveis socials per mirar d'aconseguir beneficis polítics i partidistes pot derivar fàcilment en una modalitat de clientelisme polític. El fenomen del clientelisme, que ha estat profusament estudiat per la sociologia i l'antropologia especialment⁹, apareix com una perversió en el camp dels serveis socials quan s'atorguen determinades prebendes com a tracte de favor a canvi de suport o fidelitat en algun aspecte de l'exercici del poder. El fet que sigui una perversió, moralment reprovada per tothom, fa que només se'n puguin obtenir referències indirectes. Cap dels entrevistats ha identificat qui exerceix aquestes pràctiques o on les exerceix, però al mateix temps, des de tots els estrats i opcions polítiques, molts les han confirmades d'una manera o altra. Això s'interpreta en el sentit que se'n té un coneixement difús, que el fenomen afecta els diferents nivells i colors involucrats en l'estructura social, possiblement amb més incidència en les administracions més petites, de difícil control i més allunyades dels centres de poder que podrien recriminar-ho. Com veurem, és un tret cultural, que no per secret deixa d'estar fermament arrelat en l'estil de fer política en la nostra democràcia.

Des de la mateixa Administració de la Generalitat, els càrrecs polítics admeten que hi ha qui utilitza els serveis socials per fer política de manera clientelar. En la següent cita trobem algunes de les pautes en què es basa una de les variants del tracte clientelar: primer, s'aplica al sistema usuari perquè és la peça més feble; segon, es personalitza l'ajuda, en lloc de remetre's al dret i d'aplicar-hi els criteris preestablerts, i tercer, es fa entendre subliminàriament que existeix un deute, que és el que servirà per garantir la fidelitat: *"En les relacions moltes vegades es barreja la política. El tema dels serveis socials, moltes vegades la gent el té molt mal entès. Hi ha gent que es confon, entenen que els serveis socials és una família agraïda amb uns vots que poden recaptar. (...) Hi ha alcaldes que fins i tot volen saber els expedients que fan els assistents socials, que són confidencials i no es poden donar. Doncs hi ha*

⁹ Veure, entre d'altres, Robles Egea (comp.) (1996) i González Alcantud (1997).

alguns casos en què hem hagut d'actuar perquè exigeixen veure i conèixer el que demana la gent. La raó són els vots: si aquesta família necessita un servei, si ho demana a l'assistent social, aquest és neutre... Perquè, si hem de jugar a polítics, jo també ho podria fer, perquè si al cap i a la fi el que paga és la Generalitat també podríem dir a aquest senyor: 'escollti...' és un joc al qual no hem de jugar" (Núria).

Una altra modalitat també utilitzada pel poder polític és el clientelisme d'institucions, siguin aquestes públiques o privades. En virtut de les competències i dels recursos que tenen els diferents nivells administratius, és molt usual que puguin fer-ne un ús i una distribució que continguin un major o menor grau de favoritisme segons l'afinitat que presenten les entitats que pretenen beneficiar-se'n. Això comporta que el joc clientelar sigui buscat i volgut, moltes vegades, pels qui representen el paper de client, sabedors que és una forma segura de treure partit a la discrecionalitat de l'acció pública: *"Per exemple, en el Consell General de Serveis Socials, fins ara hi participava una persona que era la responsable del... Però és clar, aquella persona, a part que és de Convergència, al mateix temps era una persona que després entrava en el joc de les subvencions, del manteniment d'aquell menjador o aquell servei en el barri de..."* (Quim); *"Penso que moltes vegades la decisió es pren d'acord amb aquest clientelisme: m'interessa afavorir aquests i aquests altres no m'interessa afavorir-los. Això és una de les coses que possiblement fa grinyolar un sistema, perquè són diferents nivells d'Administració que normalment coincideixen en colors diferents, i t'ho dic en el sentit que és una cosa general"* (Àngel).

En l'àmbit institucional, on primer s'observa la tendència a afavorir els més pròxims ideològicament és en les relacions interinstitucionals que forçosament es produeixen entre l'Administració autonòmica i les corporacions locals. La gran queixa d'aquestes darreres es fonamenta en els criteris de planificació i, sobretot, en el finançament que han de rebre per mantenir els serveis; segons estudis realitzats, l'única raó per explicar la desproporció existent i els greuges comparatius entre unes corporacions i unes altres sembla ser el favoritisme amb què són tractades les localitats segons el color polític hegemònic en un determinat moment: *"Hi ha ciutats a les quals els han augmentat el conveni un 30%, d'altres a què han augmentat un 12, d'altres un 20. Amb quin criteri? No se sap. Ningú t'ho pot respondre, ningú et pot dir res"* (Blanca).

Una variant del clientelisme institucional és la tàctica de recórrer a una persona que actua d'intermediària per aconseguir quelcom d'una Administració. Aquest recurs es dona, sobretot, en entitats privades d'iniciativa social, i consisteix a aconseguir el patronatge d'un càrrec públic del mateix color polític que els qui governen en l'organisme corresponent. Amb l'aval de l'intermediari, que ha de tenir el requisit d'estar en bona relació política i, si pot ser, personal amb el mandatari, es pot arribar primer, així com canviar la percepció sobre una determinada decisió discrecional que d'altra manera podia resultar desfavorable: *"Això ho he viscut jo, eren íntims amics, políticament s'adoraven. Llavors, aquell li demana i ens promet en cinc anys vint-i-cinc milions de pessetes; pel tema polític, per amistat política... o per relació personal, però dins d'un context polític. És clar! Segur que hi vas tu i li expliques el mateix i t'engega a fregar! Claríssim! Si no, com t'ho expliques? A veure, entre partits es fan favors, què cony t'he d'explicar a tu? (...) Quan tu has d'aconseguir alguna cosa, ja hi tornem a ser, via política. I depèn del color polític, això també que quedi clar. Si vas de la maneta dels convergents, collonut..."* (Jaume).

A vegades, el clientelisme es presenta d'una forma més difusa, no encarnat en uns usuaris particulars ni en unes entitats concretes, sinó més aviat en col·lectius o sectors de població. Aquest tipus és més difícil de percebre en la mesura que no es fan particularismes i que es pot justificar la preferència a partir de la situació objectiva que pateix el sector. Però, afinant més, es pot descobrir que bona part dels recursos que s'esmercen van a determinats segments d'aquests col·lectius o sectors, tenen un caràcter més sumptuari i, sobretot, tenen una finalitat força evident d'aconseguir o mantenir la fidelitat del sector que es considera políticament afí: *"Convergència i Unió tots sabem que tenen un feu polític important en el sector vellesa, i han afalagat molt aquest segment social. Els pressupostos per a vellesa han estat generosos, al Departament de Benestar Social. Entenc i jo ho diferenciaria en dues parts: hi havia una part molt necessària i després hi havia una part que era "a més a més", de l'oci de la gent gran, aquí també s'hi ha esplaïat molt"* (Carlota); *"En el fons, la política del Departament és la política del partit governant, i, si es mantenen i no s'han desmuntat coses, és perquè respon a un eix central de la política de Convergència. Els festivals a Montjuïc, les excursions per a la gent gran... programes (que jo no dic que no hagin d'existir, però dins el que és el marc de prioritats potser no estarien en el primer pla). S'han donat casos en què pressupostàriament hi ha hagut més diners,*

per exemple, per al tema de les noces d'or de la gent gran que per al tema d'educació d'adults" (Quim).

Tal com ja s'ha posat de manifest, el clientelisme acostuma a basar el seu joc de relacions en les transaccions econòmiques. El poder de distribució d'importants quantitats de fons o dels seus corresponents beneficis en espècie és la principal arma de favor que es busca i que s'utilitza en els serveis socials, atès que la seva naturalesa el conforma com un sector poc potent en ingressos i molt necessitat de mitjans. Per això, les entitats que treballen en el sector tenen un risc molt elevat de caure en el parany clientelar i comprometre la seva independència: *"Tens una mica la percepció d'orfanat, com si fos un tema de repartiment, com si hi hagués molts interessos o subvencions de vegades, com que després hi ha els convenis... sobretot per a entitats socials; o fins i tot, els col·legis professionals, és clar, després resulta que et conviden a no sé on i a no sé quins congressos i, per tant, tu has de fer bondat. Penso que hi ha cert clientelisme... com d'obligacions" (Àngel).*

D'altra banda, en aquest intercanvi de dons que representa el clientelisme, el que s'espera o s'exigeix a canvi dels favors atorgats és un comportament d'acord amb els interessos de qui té el poder. Moltes vegades, aquesta contrapartida, més o menys encoberta, no suposa per a les entitats o per als seus representants fer cap cosa especial per retornar la donació; tan sols cal no fer allò que podria incomodar o posar en qüestió els dissenys de qui mana. Aquesta llei del silenci repercuteix en la participació de les entitats en els serveis socials, com passa en els consells de participació: *"En els consells més amplis en els quals hi ha la presència d'entitats d'iniciativa social, a mi més d'un m'ho ha dit: 'yo no voy a decir nada, no estoy de acuerdo con esto, pero no voy a decir nada porque he presentado una solicitud de subvención hace quince días y no quiero que me la tiren para atrás'. Per què? Perquè hi ha hagut por durant molts anys al fet que qualsevol postura que pogués anar en contra del que es pensava pogués donar lloc a una represàlia. (...) Després hi ha coses concretes en col·lectius de disminució que, quan han vist un enfrontament molt frontal, han intentat 'puentejar' i han creat la negociació directa. Aquesta negociació directa, en molts casos, s'ha resolt, ja que si a aquella persona li donaven tants milions de subvenció, potser li augmentaven uns quants més. I*

d'aquesta manera callava. Hi ha hagut coses d'aquestes que em fan pensar que els silencis han tingut la seva prebenda, no?" (Quim).

En altres casos sí que pot haver-hi un deure de retorn consistent a participar en alguna maniobra orquestrada en favor dels interessos de qui, suposadament, ha estat un bon benefactor. Un moment en què es va veure aquest tipus de clàusula del clientelisme, secreta però admesa, fou quan, en una de les crisis del Govern de la Generalitat, es va estendre el rumor que desapareixia la Conselleria de Benestar Social i des de diversos sectors es va pressionar per evitar la desaparició. Amb independència de si algú va "tocar a sometent" o del convenciment d'altres sobre la necessitat d'aquest organisme, el cert és que el mecanisme va funcionar a partir de les lleis que regulen la donació: *"I justament el president decideix no suprimir el Departament de Benestar Social a causa que hi ha tota una sèrie d'entitats sense ànim de lucre, d'iniciativa social, vinculades al Departament, que reben molts diners del Departament, que demanen la no-supressió. Claríssimament aquí hi ha aquesta prioritat d'intervenció que deia. Poso un exemple absolutament objectiu"* (Carlota).

Segons es dedueix de les manifestacions dels informadors, aquests tipus de pràctiques no es consideren excepcionals, ans al contrari, es conceben com una pauta habitual i interioritzada en la lògica del sector: *"Si ho he vist altres vegades? Sí! Home, ara al consell comarcal, cony, s'aconsegueixen coses que... Ara han aconseguit un milió de pessetes de joventut, caigudes del cel. Tu si mires els deu anys de l'anterior conseller... ha sigut un home que només ha afavorit els projectes que políticament l'han interessat"* (Jaume). Totes les administracions, siguin del nivell i color que siguin, semblen aprofitar les esclotxes que deixa la legalitat per mirar d'introduir elements de discrecionalitat que resulten poc legítims. Si això arriba a un punt en què es troba natural és perquè l'Administració ha creat i consolidat una certa cultura d'amiguisme i, a través d'aquesta, domina la creença que la complicitat ideològica és una de les millors fraternitats per produir avantatge en ambdues parts: *"Joestic convençut que les úniques pressions, si de cas, són de clientelisme polític i a tots els nivells. Si un ajuntament ha d'adjudicar un servei a una entitat, busca la que sigui més afí ideològicament, i més en localitats petites en què les persones són més conegudes, més properes. I a la Generalitat, sí que hi ha hagut una certa tendència a adjudicar determinats tipus de serveis (de Serveis Comunitaris i*

ADIGSA, per exemple, o de promoció de barris) a entitats més afins, però no perquè hi hagi d'haver una gran pressió sinó senzillament perquè al polític de torn, a l'ajuntament en un cas i a la Generalitat en l'altre, li és més còmode treballar amb gent coneguda i propera, la qual cosa és un error; ara, no crec que respongui ni a cap estratègia preconcebuda" (Pasqual).

El moment en què s'han fet explícits en les entrevistes determinats tics clientelars observats en el comportament del Departament de Benestar Social ha estat, de forma especial, en la darrera època estudiada. Moltes vegades, determinades accions no es poden judicar com a corrupció des de fora i amb absència de proves, però hi ha determinats símptomes que, per algun informant, entrarien dins la categoria de corrupteles: *"Tampoc ho conec amb detall perquè no he estat als tribunals que han fet les clàusules administratives i tècniques de la contractació, ni a les meses de contractació que han contractat serveis, per tant no et puc dir si eren justes o injustes les adjudicacions; sí que es veu que hi ha unes multinacionals més que d'altres a les quals han adjudicat això, i que ha prevalgut molt poc la petita empresa, la societat anònima laboral, la cooperativa. Ara, potser algunes s'hi han presentat i han fet molt malament la proposta que feien. Això és el que en diríem corrupteles. Ara, corrupcions com serien fer residències no necessàries, no, més aviat en fan falta moltes i aquí no n'hi ha hagut..." (Pasqual).*

Directament en aquest Departament, o en els seus organismes autònoms o en les seves entitats satèl·lits, es produeixen fets inexplicables des de criteris d'eficiència i d'organització tècnica. Un cas paradigmàtic de clientelisme que ja ha sortit en altres moments és el de la Direcció General d'Acció Cívica, i concretament, el de les Oficines de Benestar Social que, a més d'envair el terreny que correspondria a l'atenció primària municipal o comarcal, causen moltes vegades un malbaratament de recursos: *"I no parlem de tot el tema d'Acció Cívica, del tema de participació, de tot aquest moviment veïnal que hi ha hagut, la FAVIB i tots els barris d'ADIGSA. Nosaltres, per exemple, tenim greus dificultats per tirar endavant allà un programa social, perquè ells han creat la seva oficina, amb la seva clientela; els temes d'esbarjo i d'oci els porten ells i els temes de recursos els hem de portar nosaltres; no s'entén absolutament. El casal que va muntar Acció Cívica tampoc no s'entén; no s'entén que, tenint nosaltres un casal, a cinquanta metres n'hi faci un altre de la*

Generalitat. Les oficines de Benestar Social tampoc s'entenen, almenys jo no sé encara ben bé el que fan aquestes oficines" (Blanca).

En conclusió, les institucions públiques en general –però entre elles especialment l'autònoma, que disposa de més recursos per apostar en el joc de la redistribució clientelar- fan servir la seva força i les seves prerrogatives en el sector dels serveis socials per beneficiar-se'n políticament. Les estratègies poden ser molt variades, però el comú denominador seria que els actes que haurien de ser drets garantits i innegociables o regulats per normes de funcionament transparents i consensuades són pervertits fent-los entrar subliminarment en una dinàmica de comerç simbòlic, d'intercanvi de favors o, fins i tot, d'extorsió i xantatge. Amb aquesta utilització dels serveis socials per la política, es redueixen aquests serveis a la categoria de mercaderia i es contribueix a la instrumentalització de la desgràcia, l'infortuni i les necessitats humanes per obtenir privilegis de poder: *"Jo sempre dic que ha sigut una Conselleria [la de Benestar Social] eminentment política. No ha sigut una Conselleria [la de Benestar] tècnica, han fet el que suposo que al conseller i al president els ha portat molts vots. Ha sigut una manera d'entrar... que la gent de Convergència, un partit nacionalista, entrés en sectors de població de classe mitjana baixa; aquí hi ha posat molts diners i n'ha tret molts vots i, segurament, políticament ha fet la funció que com a objectiu s'havia proposat"* (Blanca).

VI.3. Duel de titans

Com ja s'ha tingut oportunitat de comprovar en els capítols precedents, la legislació és la pedra angular en què es basa l'existència de la nostra societat. Aquesta característica encara és més influent en aquelles formes organitzatives que són assumides des de la responsabilitat pública per regular un determinat espai social. És el cas del sistema de serveis socials, que compta amb uns fonaments legals i un cert reconeixement jurídic que li permet tenir carta de naturalesa entre els sistemes públics de benestar. Per això considerem que per arribar a tot l'entramat polític dels serveis socials cal que abordem quina és la significació que es dóna a les bases jurídiques i normatives que organitzen i basteixen el sistema. Aquesta és la finalitat d'aquest capítol.

En primer lloc ens fixem en la funció que desenvolupa el Parlament com a òrgan màxim del poder legislatiu de la Comunitat Autònoma de Catalunya i la concurrència del poder executiu que correspon al Govern de la Generalitat en la funció reguladora. En l'apartat: "l'esperit de les lleis" ens endinsarem en la significació que es dóna a les lleis, veient què s'espera d'elles i què comporten realment, amb el benentès que encara que parlem de lleis ens referim a tota la regulació normativa en general del sistema. Finalment, ens hem qüestionat fins a quin punt la política concreta de serveis socials és sensible a les diferents opcions ideològiques i partidàries o, al contrari, no hi ha gaires variacions entre les polítiques que impulsarien d'altres forces en el Govern, perquè les possibilitats estan molt acotades.

VI.3.1. La guerra parlamentària

Teòricament el Parlament és l'espai social en què es regula la vida de la societat, elevant a norma el que és considerat majoritàriament com a desitjable en un moment donat. Quan es tracta de legislar sobre política social o serveis socials, hom espera que el que s'inclou en aquest àmbit immaterial de la vida humana tingui una repercussió directa en la protecció i el benestar de les persones que conviuen en un territori. D'alguna manera, el dret que configura la política social està consagrant el nivell de civilització i el model de convivència a què s'ha arribat en el consens social, aquell que la societat es pot permetre en cada moment de la seva història.

En aquest epígraf, en què es parlarà dels qui tenen la funció d'interpretar la realitat per dotar-la de millors i més avançades disposicions, sempre en el camp dels serveis socials, es tenen especialment en compte els informadors que han desenvolupat en algun moment aquesta funció, però no sols aquests, perquè també ens interessa complementar la seva visió amb la percepció dels qui viuen la vida parlamentària a distància. Entre els primers hi ha qui expressa de forma prou diàfana com entén la funció que realitza en relació amb la formulació de les polítiques socials: *"El dret ha d'interpretar sempre quina és la realitat. Hi ha un corrent entre la realitat i la jurisdicció, per dir-ho d'alguna manera. El dret també té la seva part sociològica, que té a veure amb quina és la necessitat social i quina és la demanda. Evidentment que hi ha uns aspectes que no estaran tan estretament vinculats a la realitat, però pel que fa a les polítiques socials són sempre un reflex de la necessitat i de la demanda, de la realitat, de l'entorn, de la vida quotidiana. Les iniciatives parlamentàries sempre han de respondre a allò que la gent sent, necessita, demana"* (Montse).

Però sovint aquesta teoria sembla no complir-se, almenys amb la rotunditat amb què es planteja com a ideal, d'entrada perquè la lectura de la realitat no és unívoca per part de tots els actors polítics, però també perquè, a vegades semblen prevaler els interessos partidistes sobre les realitats que es constaten. És a dir, les lluites entre les diferents opcions mediatitzen allò que caldria fer i així es com, a l'últim, es

posposen interessos generals a interessos particulars: *“S’han de canviar moltes coses que no estan d’acord amb la societat d’ara, però en aquests moments és difícil per la situació que tenim al Parlament. Moltes vegades s’aprofita qualsevol esclatxa per fer demagògia política i en aquests moments podria ser que sortissin coses a la llei que es creu que no haurien de sortir, només pel fet d’atacar l’adversari, coses que haurien d’anar per una línia i podria ser que no hi anessin”* (Núria).

De la confrontació de forces parlamentàries que, d’una banda, intenten la preservació dels seus interessos polítics i, de l’altra, tenen la necessitat de legitimar-se als ulls de la societat, en resulta sovint una situació d’ambivalència, de voler quelcom però sense exposar-se a pagar un preu polític. Això, que es dona en tots els camps, pel que fa als serveis socials és percebut amb més mala consciència i desgrat per part d’aquelles persones més sensibilitzades i vinculades amb el sector, quan estan enquadrades en formacions que disposen de majoria parlamentària: *“El debat polític ha de ser-hi, però jo sovint m’enfado moltíssim quan volem fer política de segons quins temes socials, crec que aquí no s’hauria de fer “política” (entre cometes) per anar a guanyar vots. Si parlem dels serveis socials és una cosa diferent que si parlem d’altres temes. Els temes de serveis socials bàsics, de drets, afecten les persones, a vegades necessitades, que no es poden valer per elles mateixes”* (Consol). Des de l’altre costat de l’hemicicle el que es percep és la imposició que s’exerceix sobre la minoria; la imposició de les normes jurídiques és utilitzada com a arma simbòlica del poder per desgastar les forces opositores: *“La qüestió, jo crec, és cínica. Riure’s de l’oposició, sobretot quan l’oposició no pot decidir res perquè està en una postura minoritària que no té cap força”* (Montse). La dicotomia es pot simplificar així: per als qui governen, aquests temes haurien de quedar al marge de la lluita pel poder, mentre que, per a l’oposició, aquests són un símbol determinant de la imposició política que realitza la coalició majoritària.

Curiosament, totes dues tendències coincideixen a assenyalar que disposar de majoria absoluta és un factor que esperona la radicalització i l’exclusió de l’adversari polític (l’anomenat “rodet”), en lloc de facilitar les vies de consens, sobretot quan les posicions que se sostenen podrien permetre majors dosis de generositat. Encara que es reconeix el benefici que això últim suposaria per al conjunt de la societat l’afany d’imposar l’hegemonia política desbanca, un cop més, l’interès més general que la

norma respongui a la major part de l'espectre social representat en el Parlament: *"En aquest cas la majoria absoluta no ajuda, jo crec que no n'hi hauria d'haver mai, de majoria absoluta, enlloc. Però tot polític aspira a la majoria absoluta o almenys durant quatre anys per sobresortir una mica"* (Montse); *"Per als polítics que governen és còmoda la majoria però crec que per a la societat no és bona; no tenir una majoria absoluta i que s'estigui obligat a pactar vol dir que s'han de consensuar contínuament totes les coses i això beneficia tots els ciutadans"* (Consol).

En aquest sentit, i des del convenciment que determinades matèries socials haurien de quedar fora de la batalla parlamentària atesa la seva naturalesa de protecció pública, hi ha qui formula el desig d'assajar fórmules que preservin els àmbits més sensibles dels serveis socials de la lluita política. De moment, les experiències que hi ha hagut només han funcionat a mitges; això sembla indicar la facilitat i l'atracció que presenten aquests continguts per ser utilitzats políticament, fet que s'explicaria pels ressorts que mouen en la ciutadania (compassió, solidaritat, alarma social, etc.) i que són difícilment renunciabls en la contesa parlamentària: *"Aquest últim any es van començar a pactar moltes coses. (...) Però crec que això s'hauria d'estendre a tots els temes de serveis socials i que no hi hauria d'haver ni guanyadors ni vençuts, sinó atansar les idees per poder-ho solucionar de cop. (...) Tinc l'amarga experiència que hi ha hagut dos grans temes en què s'ha intentat fer pactes entre tots els partits, un s'ha respectat (el de la droga), però, a la més mínima que es va poder, tothom va començar a saltar i a utilitzar els temes d'infància en debats, per anar a destrossar l'altre, sense mirar si tens raó o no tens raó, i només per guanyar vots, i es va deixar el contingut una mica de banda"* (Consol).

Tanmateix, el que queda clar és que l'abordatge que es fa en el Parlament sobre els serveis socials tendeix a ser parcial i no integrat, es tracta més de determinades problemàtiques que no pas del conjunt de l'atenció que hauria de proporcionar el sistema. Fins i tot podríem avançar que les polítiques sectorials tampoc s'enfronten des de la globalitat sinó a partir de mesures particulars per a situacions específiques: *"No hi ha mocions sobre l'organització dels serveis socials, no n'hi ha ni una; ni al poble ni als diputats no els preocupa. En canvi preocupa la situació dels malalts mentals, dels disminuïts, dels sense sostre dels col·lectius, que és la funció del polític. (...) A aquesta gent els fa falta de tot: atenció, residències, alguns serveis"*

d'urgència, tallers, serveis a domicili, es demana tot. Però no es fa referència al servei que pertoca" (Miracle). Es tracten determinats temes segons el moment, però de forma desintegrada i sense implicar-hi els sistemes de resposta. De tot plegat, no en pot resultar altra cosa que una dissolució de la identitat i una pèrdua del pes relatiu que la política de serveis socials té en el Parlament; es reforça així la imatge de ser un conglomerat sense forma i sense fons en el qual no s'arriba a tenir mai clar què és el que s'hi pot incloure i el que no.

Anant a l'objecte del treball parlamentari, que són les lleis o altres normes jurídiques, el que es descobreix és el gran desencant respecte a la seva utilitat. Un primer element que fomenta aquest desencant és la falta de previsió i la lentitud amb què es reacciona legislativament als problemes que la realitat va generant: *"Hi ha el tema de la immigració, és un altre tema important que està sortint ara, al qual s'ha de fer front, però feia temps que es veia venir i ara que ja el tenim a sobre del tot, ningú no sap què fer"* (Manel); *"Al Parlament ho veiem; mai fem, normalment, una llei de futur, tant de bo. Quan hi ha una demanda i una necessitat de la població, aleshores és quan es legisla sobre aquell tema o s'adapta; diuen que es va sempre al darrere de la realitat, a vegades el que es va és massa endarrere, però una mica endarrere s'hi ha d'anar. Quan la volem fer tan futurista, ens equivoquem"* (Consol). A més que els mateixos procediments parlamentaris contribueixen a alentir els tràmits que ha de seguir una iniciativa –no hem d'oblidar que la forma és el que, teòricament, produeix la garantia de legalitat–, també es podria considerar si l'existència d'una negociació prèvia i extraparlamentària per tal de consensuar tot allò que es pugui i amb tots els implicats podria reduir molt els terminis, com s'ha pogut demostrar en les ocasions en què s'ha procedit així.

Un altre aspecte que molts apunten com a font de frustració és la inconcreció amb què es plantegen moltes lleis; entre les expectatives que les precedeixen i la forma com finalment apareixen hi ha una distància que comporta sovint una desil·lusió sobre els efectes que produirà en la realitat social: *"Penso que hi ha moltes lleis que en els preàmbuls semblen lírica, i després a la pràctica no són tan clares i la pràctica és molt més complicada"* (Borja). Les lleis tendeixen a formular unes aspiracions que, per molts, són considerades utòpiques, mentre deixen per a altres normes posteriors la concreció de com aconseguir aquests propòsits. Així doncs, moltes vegades les

lleis no resolen els problemes plantejats sinó que tenen la funció d'esmoreir-los, aparentant que ja s'ha començat a fer alguna cosa: *"És curiós que les lleis de serveis socials s'assemblen totes com gotes d'aigua i és perquè estan fetes des de la utopia i la filosofia, i diuen coses molt estranyes, com 'eradicar la marginació', quan evidentment no hi ha cap sistema que pugui eradicar la marginació. Així crec que la coherència no és el fort dels serveis socials"* (Alícia).

En el mateix sentit es critica la incoherència teoria-pràctica de les lleis, que es dona entre les formulacions grandiloqüents dels principis i finalitats i les mesures, els instruments o les exigències d'aplicació que es troben en el text articulat o en posteriors textos: *"Hi ha un gran divorci entre la part d'exposició de motius de la llei de serveis socials i després quan intenta completar coses que no hi tenen res a veure. Això és una declaració de principis que podria subscriure tothom i per a qualsevol sistema"* (Alícia). Això es complementa amb l'error de no considerar els mecanismes, les tàctiques i els instruments operatius, segurament perquè són els que presenten dificultats i els que encara farien més difícil l'aprovació de la llei, o desvetllarien més refús social: *"Jo penso que, la tendència del Govern català és molt de fer unes lleis precioses; som l'enveja de tothom, però tenim un problema que és l'aplicació, no sabem aplicar-les. Ens diluïm. Tampoc penso que sigui per falta de pressupost sinó que no en sabem. Tu llegeix-te les normatives, són "oli en un llum", una meravella! Però vas a la realitat i "una pasterada", no té res a veure. Jo sempre dic que queden molt lluny de l'aplicació"* (Mònica).

Algun informant ha utilitzat l'expressió de "la màgia de les lleis" per referir-se a l'efecte letàrgic d'aquestes, que representa un tret cultural força arrelat en la nostra societat. Les lleis, i la normativa en general, funcionen com un encantament, un miratge ja que fa la impressió que s'està actuant sobre un problema o sobre un àmbit de relació i que ja es pot estar tranquil, quan realment, moltes vegades, les lleis tenen més un sentit egocèntric, d'envaniment dels mateixos actors polítics i, fins i tot, d'autoprotecció de les estructures administratives que troben en la norma l'excusa per desenvolupar les perversions burocràtiques: *"Fer una norma no serveix per a res si després no s'executa i no es fa. Les comunitats autònomes necessiten un interès: - Vostès han fet 'alguna cosa'? - Sí, hem fet una llei. - Sí, la llei ja ho sé, però han fet quelcom més? - Ah no, no hem fet res més'. I aquí hi ha una màgia de les lleis,*

entens? I com més es reglamenta, més segur es sent el funcionari. Un sistema més àgil vol dir inseguretat per al funcionari. És utilitzar la política per als teus interessos. I aquí veus tota aquesta cultura... (Manel); *"Hi ha una època d'eufòria legislativa, en que queda bé portar projectes de llei al Parlament, a les Corts, aconseguir-ne l'aprovació, sortir a la premsa; però després vénen els problemes a l'hora d'aplicar-los. Com més legisles més lligat estàs de mans, menys discrecionalitat tens"* (Enric).

Tot el que acabem d'exposar condueix a l'evidència que el sistema legislatiu es refugia en l'ambigüitat legal, una ambigüitat que resulta funcional en virtut de com està muntat el sistema de divisió d'atribucions entre els poders legislatiu i executiu. D'una banda, l'executiu exerceix un control sobre el grup parlamentari que li dona suport i, per mitjà de l'estructura del partit polític, s'assegura que es legislarà allò que convé; i, d'altra banda, pel que fa a l'execució, el Govern té també una àmplia potestat legislativa mitjançant la promulgació de decrets i ordres per a l'aplicació del que s'ha legislat en el Parlament: *"Moltes vegades el problema no és de la llei sinó dels decrets o de les estructures que l'han de portar a terme, i això és un tema més intern"* (Consol). Per tant, l'acció parlamentària està supeditada al poder executiu; la seva missió no és dictar la política que s'ha de portar a terme sinó facilitar la feina al Govern, per la qual cosa la majoria parlamentària procura aplicar una estratègia de "mans lliures" per al seu Govern actuant d'intermediària: *"Et diu [l'oposició]: '...mira, jo vull que hi hagi una comissió de seguiment, si crees la comissió de seguiment nosaltres votarem al teu favor'; parles amb el conseller: 'm'han dit que volen una comissió de seguiment, què creus tu? –Jo crec que seria bo que hi fos –Qui hi hauria d'haver? –Doncs a veure, pactem-ho'. I ho pactes d'acord amb el conseller"* (Núria).

Però la feina del Parlament no s'acaba amb l'aprovació de les lleis, de les grans línies polítiques, en definitiva, d'allò normatiu; almenys hi ha dos aspectes més que val la pena assenyalar. En primer lloc, un moment clau en el calendari del Parlament és l'aprovació dels pressupostos, mitjançant els quals es posa de manifest la prioritat i el grau d'intensitat de l'acció que s'atorguen a les matèries; d'altra banda, el Parlament també té la missió de controlar l'aplicació d'allò que s'ha legislat, d'assegurar de l'acompliment executiu del seu mandat legislatiu, i per això té l'eina de les mocions, de les interpel·lacions, etc. El que aquí es constata és que aquests mecanismes tampoc aconsegueixen el seu propòsit perquè torna a haver la

constricció del joc de majories i minories que és utilitzat pel partit del Govern, el qual disposa de tàctiques dilatadores en els propis procediments de la cambra: *"El debat de pressupostos és el més polític de tots els debats. Quan parlem de pressupostos per a unes polítiques o per a unes conselleries determinades, és curiós, però estigui qui estigui a l'oposició, 'matxaca' l'altre dient que hauria d'augmentar aquella partida i aquella altra, però no diu d'on ho has de treure. És clar, però qui ho porta, prioritza"* (Consol); *"Hi ha una gran quantitat de mocions aprovades favorablement que no s'han complert. Recordo que a l'última legislatura ens vam dedicar a controlar quantes de les mocions que CiU havia dit que tiraria endavant i que havia aprovat positivament, s'havien complert, i realment... els 'importa un pito' aprovar... (...) al cap de mig any han de dir si ho han fet o no ho han fet. En moltes ocasions havien recorregut la moció presentada per tornar a donar voltes al tema"* (Montse).

A l'últim, no cal oblidar que la mateixa dinàmica de funcionament que el Parlament ha generat té un alt component de "representació", en el sentit teatral del terme: una cosa és el que es fa de cara al públic i l'altra, entre bastidors. Això té dues conseqüències: la positiva és que la lluita és incruenta, les relacions personals no en surten tan malmeses perquè el guió està previst amb antelació i, a vegades, pot ser pactat –com hem vist, però, no ho és sempre: *"La vida parlamentària és així: allò de l'hemicicle només és escenificació, la feina forta es fa fora, als passadissos, a les comissions, amb la gent que ho porta. El que es fa a dins de l'hemicicle és pur teatre perquè ja ho teníem tot pactat. Sempre portàvem els temes els mateixos diputats si fa o no fa, i pactaves: 'Mira, això t'ho puc votar. –I a canvi de què? –Si em canvies això, t'ho votaré. –Doncs t'ho canvio', i arribàvem a un acord; o al contrari: 'no t'ho puc canviar, –Doncs mira, jo et diré això i això altre, no t'espantis. –Ah, doncs jo et contestaré això'. Després t'asseus a la cafeteria í..."* (Núria). I la conseqüència negativa és que el que s'acorda es fa amb un cert sentit de pantomima, de cara a la galeria i per acontentar un públic, present o mediàtic, però en qualsevol cas sense que existeixi compromís del legislador amb la realització: *"Mira, que es construeixi un centre per a la vellesa no sé on, doncs d'acord, per què han de dir que no si al darrere hi ha gent que els està escoltant i ho reclama? Però ho fan? Si la gent ja se n'oblida o es cansa d'esperar o no reclama; si no es fa, doncs no s'ha fet"* (Montse). Per això, la tasca dels parlamentaris és, a efectes pràctics, relativament poc rellevant

perquè, com ja hem vist, el Parlament té escassos recursos per fer variar la voluntat del poder executiu.

Tampoc no es pot dir que el que succeeix en l'hemicicle tingui molt ressò en la societat, ni que l'opinió pública estigui pendent del que els "pares de la nació" organitzen i decideixen. Els mitjans de comunicació no emeten els debats, ni les diferents posicions que es mantenen sobre els temes i les resolucions que es prenen en el Parlament, llevat dels moments àlgids del cicle parlamentari. La política que té una major repercussió mediàtica és la que promou directament el poder executiu o la que alimenta l'oposició mitjançant declaracions puntuals sobre les accions o omissions del Govern. Sembla que en la població ha arrelat el convenciment que l'interès no està tant en la decisió com en allò que realment acaba realitzant-se; la postura en la cambra i, fins i tot, la votació no deixen de ser part del mercadeig, de la cultura dels gestos i rituals, però la pràctica està subjecta a altres constriccions que queden fora de l'abast dels parlamentaris: *"També val a dir que els diaris no publiquen el detall de les coses que es fan en la cambra. Els diaris publiquen el que pot fer l'alcalde de la ciutat, un regidor, aquests tenen els mitjans de comunicació al seu abast de seguida. Però la vida parlamentària per als mitjans de comunicació no és important, perquè no deixa de ser una declaració d'intencions de la dreta o de l'esquerra: 'del dicho al hecho' ja veurem què passa, no?"* (Montse).

L'activitat parlamentària s'alimenta d'aquest sistema de joc ritualitzat. És l'escenificació d'una mena de combat modern, incruent i més aparent que real en què, gràcies al funcionament establert des del mateix sistema, es permet dilatar l'acompliment dels interessos socials i fer recaure l'objectiu en la mateixa contesa parlamentària. Tanmateix aquesta s'integra en el mateix ritual formal i esdevé una representació de la lluita pel poder, amb finalitats, moltes vegades, més justificadores que pragmàtiques donat el joc de majories i minories establert. Un cop vist això és lògic que el factor humà i saber que, en el fons, no tenen poder real per fer que les coses canviïn produeixin uns certs vincles de complicitat entre els parlamentaris per sobre del color polític i d'acord amb les respectives excuses legítimes: els uns, estar en minoria i els altres, estar en situació de dependència de persones alienes.

VI.3.2. L'esperit de les lleis

La distribució clàssica entre poder legislatiu, executiu i judicial en els estats de les democràcies occidentals comporta determinades conseqüències pel que fa al domini polític que s'exerceix en les diverses àrees i sectors de la nostra societat. Pel que fa a Catalunya i centrant-nos en els serveis socials, hem vist que la dimensió normativa no passa només pel Parlament sinó que s'estén a l'àmbit executiu que està en mans del Govern de la Generalitat; aquesta circumstància, juntament amb l'estructura administrativa del sector, fa més complexa i opaca la presumpta voluntat que les lleis manifesten i arriba a desdibuixar en la pràctica el seu esperit.

Les causes que concorren a fomentar aquest defecte són variades, així com ho són les conseqüències que suposen per a la pràctica dels serveis socials. El present apartat, complementari de l'anterior, el dediquem a esbrinar les circumstàncies que provoquen i que confirmen el divorci entre la part normativa i el procés de posada en pràctica. Crida l'atenció, en primer lloc, la clara al·lusió que fa algun informador al fet que, en les estructures administratives encarregades d'aplicar la normativa, es pateix un greu desconeixement d'aquesta: *"És curiós, perquè treballant en l'Administració, que evidentment es regeix per lleis, per reglaments, per decrets, conèixer la norma és la part més fonamental. I em vaig trobar un gran desconeixement de la norma que regia el sector públic, la forma de fer les coses, l'Estat de dret, en definitiva. No es tracta de treballar professionalment com si treballassis en un gabinet privat, sinó que es tracta de treballar amb uns altres principis, els quals, agradin o no, estan fets precisament per aconseguir la major seguretat de les persones en els resultats"* (Enric).

També és cert que, des de l'altra banda, els qui tenen la responsabilitat de gestionar l'execució troben a vegades un excessiu formalisme que atén exclusivament la lletra de la llei i no l'esperit que hi ha en el fons i que es manifesta en els principis i en el propòsit que ella mateixa estableix en la fonamentació: *"Quan nosaltres volem parlar de malalts mentals amb la llei de serveis socials a la mà, 'strictu sensu', els juristes*

el que diuen és que nosaltres no tenim competències per a donar atenció social al malalt mental; hem de parlar de persones disminuïdes psíquiques derivades de malaltia mental. Tu creus que és normal? (...) A vegades hi ha un excessiu fonamentalisme a l'hora d'aplicar la tècnica jurídica al tema de serveis socials. Hem de ser molt més planers, encara; parlem clar, si són malalts mentals ho són, i ja està" (Borja). D'aquesta manera s'arriba a la utilització d'eufemismes o de subterfugis en la terminologia que entelen i enfosqueixen inadequadament el text legal. La tècnica jurídica amb què es formula la norma hauria de permetre una interpretació unívoca i al màxim d'universal –no solament dels experts juristes–, i sovint passa que aquests tenen lectures molt diferents entre ells que costen molt de dirimir o que obliguen a arribar als òrgans interpretatius de rang més alt.

A més, la complexitat de la normativa esdevé més notòria si tenim en compte que a la producció del Parlament se suma la regulació que fa el Govern de la Generalitat tal com es comentava més amunt. El poder executiu disposa de la facultat de dictar les reglamentacions (formalitzaes en decrets, ordres o acords del Consell Executiu) que desenvolupen les lleis bàsiques i que serveixen per fixar les pautes per a l'aplicació d'aquelles. El que abans en parlar de les lleis apareixia com una manca de concreció o com la imprecisió calculada per permetre major llibertat en l'execució, ara pot esdevenir l'efecte contrari; als ulls de molts informadors es produeix un efecte de saturació de normativa que encara dificulta més la possibilitat interpretativa i d'aplicació que hauria de tenir la legislació: "[de normativa] *en sobra, en el sentit de decrets i més decrets; fer una lectura lineal de la legislació té una alta complexitat. Per exemple, resulta molt complex analitzar quines normes estan vigents en vellesa, quines estan vigents, quines s'han modificat, quins decrets fan referència a la llei, quins queden complementats pel decret legislatiu tal... i això vol dir una idea de política feta a cops, de dir: ara se'ns ha disparat per aquest costat el nombre de sol·licituds, fem un decret que digui que no, que aquestes sol·licituds no, que les canviem*" (Carlota).

Ara bé, si mirem l'actual ordenament i passem revista a les normes que segons les lleis bàsiques i la mateixa planificació de la Generalitat, s'han de promulgar encara per completar el marc legal, trobem nombrosos i significatius buits. En tots els sectors i àrees, però especialment amb referència als serveis més generalistes del

sistema –l’atenció primària-, s’evidencia una manca de pautes homogeneïtzadores, fins i tot de concreció i d’adaptació a la realitat actual, que comporta un alt grau d’incertesa i aleatorietat per als nivells implicats en la pràctica dels serveis socials¹⁰. Tanmateix, els terminis que el Parlament o que el mateix Govern de la Generalitat es fixen en la planificació per realitzar el desplegament d’una determinada normativa tampoc no s’acompleixen: *“Realment aquí els terminis els ha posat el PAS a sí mateix. Però no s’han acomplert. Ara està en tràmit de nou, després d’un any d’estar aturat, el reglament d’atenció primària. Tota la resta està en l’aire. La relació de serveis de la Xarxa Bàsica, que s’havia d’estipular, no s’ha fet. No conec cap projecte. Està pendent”* (Enric). Sense aquesta segona part de la facultat ordenadora no es pot aplicar la llei o almenys no es pot fer amb eficàcia i amb extensió fins a les últimes conseqüències, com caldria. Això confirma per a què serveix legislar i deixar per a normes de rang inferior els temes que resulten més punyents de resoldre, i es demostra que en definitiva és el poder executiu qui acaba configurant (o desfigurant) l’esperit de les lleis que li proporciona el poder legislatiu.

Malgrat aquesta mancança legal, és curiós constatar que, per altres entrevistats, el problema és d’excessiva reglamentació. Segons ells, una normativa com la que ja tenim encaixona massa el desenvolupament del sistema i el limita en excés pel que fa al seu creixement: *“Tenim a més un reglamentarisme que, en algun moment, és asfixiant. (...) I no hi ha manera, cada vegada que surt una redacció nova, més en detall... això és perillosíssim”* (Manel). Trobem aquí un sentit diferent, que no per força contradiu l’anterior, el qual es refereix a la proliferació dispersa i inconnexa de normes i disposicions, que es van superposant les unes a les altres, que es contradiuen en alguns aspectes i, el que és pitjor, que sovint responen més a un afany de constricció que estrangula la iniciativa potencial del sistema, que no pas al deure d’ordenació i homogeneïtzació dintre de la varietat, com realment demanen els serveis socials: *“Jo penso que hem fet un sistema amb molt poques capacitats per innovar, per inventar coses noves. Hi ha uns reglaments sobre quins són tots els tipus de serveis; ara, si a mi se m’acudeix demà passat muntar-me un nou tipus de*

¹⁰ Recordem l’exemple significatiu que deia un informador: *“L’actual marc legal que tenim ha d’acabar de completar-se, i això vol dir tot el que hi ha previst en el PAS: refer la normativa d’infància després de la Llei i del decret 284/96; el mateix diria en l’atenció a la gent gran, sobre el SAD o el reglament de l’atenció, el tema de les residències que continua essent bastant incògnita o el servei sociosanitari. Però el tema del reglament marc de l’atenció primària ha de presidir, perquè va vinculat a tots ells, ha de dir fins on arriben les atribucions de la primària i quin és el moment de passi cap a dalt. No s’ha legislat sistemàticament i continuament”* (Enric).

servei, si me'l pago jo i no atempta contra els drets bàsics dels ciutadans, doncs l'hauria de poder muntar, però no està reglamentat" (Pasqual); *"Sempre dic que, per culpa d'aquest reglamentarisme, a Catalunya hem passat de ser els primers a ser els últims en serveis socials (els últims potser no, però gairebé). En comptes de fer prevaler la innovació, la creativitat, si no passes per allà que és el que han determinat els funcionaris, no. Llavors Catalunya té un sistema fossilitzat totalment que ens porta a la ruïna"* (Manel).

Aprofundint més en aquesta aparent paradoxa es descobreix que, de nou, el problema no és tant que el sistema no s'hagi de regular, sinó que aquesta regulació es faci perdent de vista el que realment és més important i que afecta la missió que el sistema té encomanada: *"El problema, a la fi, és l'excessiva reglamentació; no perquè les reglamentacions siguin negatives, però quan no hi ha res més potser sí. O sigui, l'objectiu d'un reglament ha de ser facilitar el funcionament, establir protocols, però sense perdre mai de vista el benestar del ciutadà. El reglament és un instrument, però el teu objectiu és la persona"* (Àngel). La perversió consisteix a oblidar que la normativa està ideada per fer una funció instrumental i que ha de ser un mitjà per aplicar els principis programàtics en lloc de sacrificar-la convertint-la en quelcom més absolut que la mateixa llei de la qual dimana. Sembla, doncs, que quant als aspectes que garanteixen una bona atenció hi hauria més acord en el fet que encara hi ha moltes inconcrecions: *"L'única cosa que em preocupa és una preocupació més filosòfica, que no hem legislat prou bé les garanties, els drets bàsics i això s'hauria de legislar més, però en canvi hem legislat massa tota la resta del sistema. Jo em conformaria que se'n garantissin dotze de serveis, no em calen tots vint-i-quatre com a garantia. Tinc la sensació que, amb la legislació actual, ni dotze, ni deu, ni un es garanteix per a cap ciutadà, que pugui exercir el dret d'accés amb seguretat"* (Pasqual).

Una mostra dels inconvenients dels excessos reglamentaristes són els conflictes que suposa una determinada normativa que, tot i la seva conveniència per a algun sector dels serveis socials, és mal aplicada o poc flexible en altres. Aleshores, en comptes de facilitar l'activitat del sector afectat i possibilitar un aprofitament més efectiu dels recursos sense menystenir les corresponents garanties, la normativa es converteix finalment en un impediment insalvable de major envergadura que el que es pretenia

solucionar amb la dita regulació: *“Perquè el tema de l’accessibilitat arquitectònica... dius amb els minusvàlids físics, em sembla molt bé amb els físics, però i els psíquics? A partir d’aquest codi, qualsevol equipament que estigui registrat per la Generalitat ha de complir aquest codi d’accessibilitat”*¹¹ (Jaume).

Un altre aspecte que, tangencialment, incideix en el mateix és la burocratització que poden produir certes reglamentacions de funcionament dels serveis. Quan aquestes no regulen tant el que el sistema ha d’oferir o garantir, sinó sols uns procediments administratius de caràcter intern, pot donar-se la típica perversió burocràtica que anteposa la norma, el procediment i els tràmits a les finalitats i als efectes que, suposadament, han de produir en els beneficiaris. Aleshores és quan l’estament burocràtic s’apropia de la lletra de la norma per autoprotegir-se de la pròpia incompetència: *“El que pot passar és que el reglament produeixi un efecte pervers que és perdre de vista la persona o el benestar del ciutadà per l’aplicació del reglament. Pot arribar un moment que es doni més importància a l’instrument que a l’objectiu”*¹² (Àngel).

Ara bé, fer una normativa adient que desenvolupi tot allò que la llei deixa en l’ambigüitat o allò que ella mateixa prescriu que s’ha de concretar comporta a vegades més problemes que la mateixa promulgació de la llei. És evident que, si es deixen per a un futur desenvolupament els aspectes més punyents i conflictius, la

¹¹ I posa exemples de les entitats de persones disminuïdes psíquiques: *“Nosaltres hem comprat ara la residència. Tu saps els quartos que val modificar els accessos? I no hi anirà ni un sol amb cadira de rodes! Però no, això ha d’estar adaptat. Adaptar això valdrà gairebé més que la compra. I els ho dius i no, no, la llei és la llei. Això ens limita perquè nosaltres podríem accedir a pisos de segona mà molt bé de preu i en zona cèntrica i no podem pel cony de... Ara a Barcelona hi ha hagut una altra entitat que no ha pogut comprar un pis preciós a l’Eixample per culpa del codi. Aleshores dius: collonut! Valdrà més proporcionalment modificar això... perquè després l’interior de la residència també l’haurem de modificar tot, lavabos adaptats, passadissos, portes...”*

¹² També en aquest cas se’ns explica un exemple significatiu: *“Quan es va unificar l’Infància, ens vam trobar persones de tradicions molt diferents: un sector important de gent que venia de serveis socials, del món de l’Administració local, que tenien molta sensibilitat cap al benestar de l’infant, i un altre sector que eren més ‘administrativistes’ per dir-ho d’una manera. Sempre em recordaré que hi havia un concepte que era el que en deien les ‘diligències prèvies’; això volia dir que, quan un ajuntament t’enviava un informe dient: ‘miri, hi ha la situació d’aquesta família amb aquests infants, que és irregular, que s’hauria de veure què passa perquè hi ha una situació de risc o un possible desemparament...’, des de la nostra sensibilitat no ens preocupava la situació administrativa ens preocupava veure què es podia fer per incidir positivament en aquella situació; mentre que, pels de l’altra sensibilitat, el més important era obrir un expedient de diligències prèvies, perquè era la teva obligació des del punt de vista reglamentari. Després si feia falta no es feia res més, però, si passava alguna cosa i després et venia la Fiscalia o el jutge, tu havies obert un expedient de diligències prèvies i ho havies comunicat a no sé qui i administrativament tenies la situació coberta. Que no tenia res a veure aquest expedient amb la situació real d’aquells infants d’aquella família? Això no preocupava”*.

lluita ideològica i l'enfrontament d'interessos es traslladarà al "moment de veritat" que suposa la decisió normativa. La confrontació potser s'haurà sostret del Parlament, que és el seu espai natural, però difícilment es podrà evitar que esclati amb més força encara quan es dilucidi en altres palestres i amb estratègies menys estipulades que les de l'àmbit legislatiu: *"Alguns decrets i reglaments de desenvolupament de la llei s'han fet i han generat molta polèmica, alguns s'han aplicat i altres s'han parat. Hi ha moltes coses que s'han començat a discutir i que s'ha vist tanta polèmica i tant problema que no han vist la llum. Altres que al veure tanta reacció s'han parat. Falta molt per fer un desenvolupament bo"* (Consol). Per tant, si en general sembla que la formulació estricta en el camp dels serveis socials no convé a ningú dels qui l'haurien d'impulsar, encara convé menys a aquells que poden patir les conseqüències d'una regulació en contra dels seus interessos: *"El desplegament reglamentari és una evidència que està aturat perquè ningú pensa que li convingui; en el reglament de primària, que si parléssim més arribaríem a la conclusió que és imprescindible que existeixi i ràpid, en el moment en què comenci a circular, que ja circula, començaran els problemes, i és que a ningú l'interessarà que existeixi. Perquè tenir un reglament significa assegurar com han de funcionar les coses, privar de les possibilitats de discrecionalitat; no interessarà l'assistent social ja que li imposarà la decisió que ha de fer les coses així, no interessarà el seu regidor, ni el conseller de Benestar Social perquè l'obligarà a comptar amb els pressupostos per atendre-ho; no l'interessarà més que el ciutadà. Perquè les lleis tenen per objectiu dues coses: forçar l'actuació de l'Administració i garantir el dret de l'usuari. Per tant, interessarà únicament l'usuari. Als polítics mai els interessa"* (Enric).

En consonància amb tot això, els influxos de la política abracen tot el procés de legislació i el decanten cap als òrgans de govern en el quals l'exercici del poder és més determinant que en els parlamentaris. Tot això conforma una cultura ancorada en l'exclusivitat, en la confrontació i, si pot ser, perquè es disposa de la força necessària, en l'anorreament de l'adversari. És un duel entre titans que no deixa gaire lloc als qui no disposen de ressorts que els confereixin un poder per participar formalment en les decisions. La cultura i l'estratègia que es manté és massa sovint la de "tu perds—jo guanyo", segons la teoria dels jocs, i són escasses les ocasions en què les majories absolutes opten per governar els seus àmbits des de la generositat de la participació, la qual cosa no suposa renunciar al lideratge sinó exercir-lo

comptant amb la col·laboració dels altres: *“Crec que el govern de majoria absoluta també dificulta moltes vegades aquesta participació, perquè crec que aquesta professió dels polítics se sent encara amb més capacitat de poder i d’assumir més espai que el propi, o bé de saltar-se determinades normes no escrites, però que sí formarien part d’un cert codi ètic possiblement. Estem en un país acostumat a les majories absolutes o que malauradament ha viscut majories absolutes en el Govern central i l’autonòmic, i crec que això ha dificultat molt aquest consens; de fet, si em permetes i fent una anàlisi de polítiques europees, es veu molt clar: en països on hi ha més voluntat o més política de consens, perquè no són països de majories absolutes, de fet ja hi ha la norma de pactar (pactar vol dir moltes vegades ‘donar veu i vot’ als interlocutors socials), que no hi és en països on sempre els sistemes polítics majoritaris que afavoreixen les majories absolutes trenquen aquesta possibilitat de diàleg social”* (Carlota).

VI.3.3. El llarg viatge ideològic

La ideologia és el component que justifica la política i el pluralisme de la societat democràtica, i com a tal, constitueix un poderós instrument d’organització social. La diferència d’opcions polítiques i partidistes que intenten assolir el poder o, si més no, gestionar-ne parcel·les s’explica, teòricament, per la creença dels individus en models alternatius de funcionament social, que a la vegada responen a les posicions que aquells ocupen i als interessos que defensen dins l’estructura social. La ideologia, per tant, representa el rerefons de l’acció política i hauria de constituir la “brúixola” de totes les intervencions en que aquesta es manifesta. En aquest sentit, cal suposar que els serveis socials també s’han de veure interpel·lats per les diferents opcions ideològiques, les quals s’haurien de poder apreciar tant en la concepció general com en l’operativitat de la posada en pràctica.

Tractant de veure aquests extrems, ens ha interessat constatar la percepció que tenien els informants de la influència ideològica en els serveis socials. És a dir, ens qüestionem si, més enllà de l’evident pluralitat d’opcions partidistes existent, les dites opcions reflecteixen també models diferents d’entendre i aplicar el sistema de serveis

socials i, evidentment, si aquestes divergències són quelcom més que variacions puntuals sobre el model existent o si es poden considerar fruit de les diferències ideològiques. Les opinions obtingudes es presten a fer-ne interpretacions força matisades. D'entrada hi ha un grup que defensa i argumenta la percepció que, efectivament, sí que es donen clares diferències ideològiques entre les opcions polítiques o partits amb representació en l'arc parlamentari. Es puntualitza, però, que la dreta, en aquest terreny, s'ha apropiat del llenguatge forjat per l'esquerra i, alhora, que totes les opcions convergeixen en un mateix espai per recaptar el màxim de suports populars possible. L'única prova que s'adueix per evidenciar la pluralitat ideològica és la constatació empírica: si tots diuen el mateix, la propietat ideològica del que es proclama correspon a qui ho posa en pràctica: *"És evident que hi ha maneres d'entendre l'organització de la societat, el paper del sector públic dintre de la societat, el paper de la família, encara que per les paraules no es nota, perquè tothom enraona de la mateixa manera. La dreta es fa amb el lèxic de l'esquerra, intenta dir que no hi ha diferència entre uns i altres. Tothom parla de progrés, d'enfortir la democràcia, de crear serveis, de treballar contra la marginació. Perquè, en aquests moments, no es pot dir res més si volen tenir vots de tothom; dreta i esquerra s'hauran d'intentar posar en una situació de centre. Però 'por sus obras los conoceréis', si dius que faràs una cosa i no disposes de pressupost o no en dediques o no prioritzes, estàs demostrant que no t'ho creus"* (Montse); *"Els que no haurien de ser conservadors (o no sé ni com dir-ho) fan polítiques conservadores, per la importància que donem al mercat, al capital; en aquest sentit hi ha un pensament únic. De totes maneres, també crec que segueixen existint diferències"* (Àngel).

De moltes cites es dedueix que són les opcions de dretes les que, a criteri dels informants, tenen menys marcada una tendència ideològica en els serveis socials: *"Les dretes no tenen filosofia de serveis socials. Les dretes, 'sálvese quién pueda'! L'únic que faran és, quan hi haurà una situació d'alarma, correm-hi! Que no surti al diari i que no ens taquin"* (Jaume). Aquesta afirmació en el context de la Comunitat Autònoma de Catalunya té un únic referent polític per la trajectòria monocromàtica del Govern de la Generalitat, però també cal considerar la influència que poden tenir dues característiques pròpies: primera, que es tracta d'una coalició de dos partits polítics amb perfils ideològics propis i, segona, que dins del ventall ideològic el tret predominant és el seu caràcter nacionalista i que presenta un perfil social més definit

que el que acostuma a ser la tònica general en la dreta liberal: *“Jo constato algunes diferències (de programes); no massa en temes de serveis socials, però hi ha diferències d’entendre. I no precisament, a vegades, les diferències que la gent entén entre dretes i esquerres; per mi aquestes diferències no hi són, per mi en serveis socials no hi ha diferències de blancs i negres. Hi ha molts tipus d’ideologies, i, quan em parlen de dretes i esquerres, m’indigno. Parlem d’ideologia conservadora, liberal, democratacristiana, socialcristiana, socialista, del que sigui, però hi ha molts matisos i cadascú té el seu estil. Tots tenim uns programes, i els escrius de forma adaptada per poder-los portar a terme”* (Consol).

D’altres entrevistats manifesten més decididament que, en serveis socials, no hi ha tantes diferències en el que propugnen els partits polítics com a expressió de la respectiva ideologia, d’una banda, perquè sobre els principis i les grans orientacions s’ha produït un fenomen d’assimilació de les tradicions més consolidades (els Estats del benestar nòrdics i anglosaxons), les quals no resultaria popular deixar de banda; i de l’altra, perquè el que pren la primacia en molts temes de serveis socials és la implementació i aquí les confrontacions són d’un altre tipus (per competències, per recursos, etc.). Així doncs, segons s’indueix, no hi ha discursos ideològics sobre el model a seguir en serveis socials, malgrat que ho puguin semblar les batalles polítiques sobre interessos tàctics: *“Si busques ideologies dins de serveis socials veus que no hi ha diferències, tothom està d’acord en tot i curiosament, estant tothom d’acord, no es tira endavant un projecte. Ens perdem en les lluites intestines de la manca de coordinació. Tothom està d’acord en això, almenys el discurs polític sempre ha estat sobre els principis d’igualtat, d’universalitat, de garantia de drets, una altra cosa és que s’apliquin, però tampoc no s’aprofundeix més”*¹³ (Enric); *“No hi ha posicions molt divergents entre els partits. Tots anem cap al mateix lloc. Però és un moment delicat per fer certes coses en el tema dels serveis socials, perquè els serveis socials sempre estan molt a prop de la gent, hi ha molts sectors implicats i sempre es presta a ser molt demagògic”* (Núria).

¹³ *“La pràctica l’estàs veien amb el tema de la immigració actual, molta discussió i molt dir que la responsabilitat és d’un altre, i acabat tot en una gran discussió sobre els drets però no sobre qui assumirà la responsabilitat de la despesa de cada una de les polítiques sectorials que s’han d’afrontar amb la gent que arriba de nou al país”.*

Fins i tot els qui s'inclinen per admetre la diversitat ideològica, en explicacions posteriors acaben justificant que el que impera són les qüestions pragmàtiques, i molt especialment, la suficiència o no de recursos per portar a terme el model que s'ha dissenyat en el programa polític. Des d'aquesta perspectiva, la política de serveis socials sembla que es correspondria directament amb els estàndards de benestar del país i no amb l'opció política que el governa; però això resulta ser una fal·làcia si tenim en compte que els serveis de benestar es sufraguen amb els excedents que genera la producció recaptada via impostos i que la redistribució d'aquests excedents efectua el poder polític: *"Cada partit o cada institució té una forma, un estil diferent de treballar en serveis socials, però tots tenen el mateix problema: les seves ideologies, les seves polítiques no les poden desenvolupar plenament, com voldrien, les han d'adaptar als mitjans que tenen, al cent per cent no ho pots realitzar perquè no tens els mitjans econòmics, totes es queden curtes"* (Consol).

Tot i que els resultats pràctics no es poden atribuir exactament al que teòricament s'entén per "ideologia" (com a conjunt de conceptes, creences i ideals), s'observen diferències rellevants d'abast factual més que normatiu, fins a tal punt que alguns entrevistats no relacionen tant les diferències pràctiques amb el perfil de la formació política que governa o amb l'estructura burocràtica, sinó que les veuen com una variable dependent de la manera de ser de la persona que n'assumeix la màxima responsabilitat: *"És un problema de direcció política. No crec que siguin les estructures burocràtiques les que canvien les coses sinó la predisposició del personal a treballar bé, i sobretot els pressupostos que s'hi vinculen"* (Enric). Sembla, doncs, que resulten més rellevants en aquest sector dels serveis socials unes qualitats personals per atendre i gestionar harmònicament les exigències de la població que les grans formulacions ideològiques i la tendència política: *"A mi em sembla que l'Administració no ha d'estar al servei dels que administren sinó al servei dels administrats. Aquesta idea pot ser agafada per qualsevol partit, llavors ve el poder personal, de cada conselleria del mateix partit. Què passa actualment? Això és meu, això és teu, i són del mateix partit. El problema no és tant d'ideologia sinó que és més aviat un problema personal i de poder, perquè aquesta ideologia tu ja l'expliques, i tothom dirà que sí; ara, ves al conseller tal i al conseller tal altre i a veure si es deixen prendre el tros"* (Miracle).

Dins d'aquesta tònica general sembla que la proximitat entre les opcions polítiques és més gran com més es descendeix cap a les demarcacions territorials més petites. Des dels municipis s'observa que, per regla general i tret dels casos de confrontació radical entre partits per motius aliens als serveis socials, és més fàcil posar d'acord el govern i l'oposició sobre el que convé i el que es pot fer des de l'àrea o el departament de serveis socials. La llei que sembla regir és que en el terreny de la pràctica les diferències polítiques disminueixen o és més fàcil arribar a acords, mentre que com més s'ascendeix en els nivells administratius augmenta el nivell de conflictivitat entre les forces polítiques i es fa més difícil el consens: *"A petit nivell, com pot ser l'ajuntament, a la comissió de serveis socials la majoria d'acords sempre es prenen per unanimitat. És cert que una cosa, quan arriba a la comissió de serveis personals, acostuma a ser molt ben informada, molt ben argumentada i, realment, és una necessitat evident donar aquell ajut o organitzar un programa determinat. Però també hem de constatar que la majoria d'acords es prenen unànimement. Quan pugem una mica més amunt, i veiem la Federació de Municipis, en què hi ha més ajuntaments d'esquerres, i això ho comparem amb la Generalitat, és evident que aquí ja comença a haver-hi diferències importants"* (Blanca).

En conclusió, la ideologia com a tal sembla tenir escassa rellevància en el discurs sobre els serveis socials que fan les formacions polítiques i no s'aprecien entre elles grans diferències programàtiques en els ideals que propugnen. Les variacions són més atribuïbles, d'una banda, a l'ús o aplicació política que fan els diferents partits del sistema de serveis socials per contribuir a les seves estratègies generals i que s'explica per raons alienes al model: *"Els serveis socials al final és un model polític, el fotut, jo crec, és que a moments derivava no en un problema polític sinó en un problema partidista, aquesta és la diferència que jo faria"* (Manel); i d'altra banda, a la manera com les diferents formacions structuren la seva escala de prioritats per redistribuir els recursos: *"Jo crec que governar és prioritzar. Si tens uns programes i uns diners, i els diners no et donen al cent per cent per a tot, has de prioritzar contínuament. Qui està a l'oposició ha de 'matxacar' i qui governa prioritza les necessitats, segons el que ha promès, segons el que li han manat, segons la resposta o segons el resultat que espera d'aquella política, o segons el que li demana la gent que l'ha votat i després li has d'anar a passar comptes"* (Consol). És en aquesta dimensió partidista on es manifesten amb més força les poques

divergències que es produeixen, així com també, evidentment, té un pes important en la pràctica el tarannà de les persones que encapçalen les organitzacions.

Concretant a casa nostra, la percepció de molts informadors indica que un canvi de majoria suposaria també modificacions substancials en la línia política de la Generalitat en serveis socials, segons quina força política se'n fes càrrec. Encara que entre les propostes electorals dels partits i les possibilitats de realització efectiva hi ha sempre una distància, i encara que la inexistència d'una alternança política en tots els anys de serveis socials autonòmics fa que no hi hagi antecedents de govern d'altres opcions, la sensació existent és que hi hauria un nou ordre de prioritats que portaria a un canvi de clima i que tindria un influx important en l'atenció directa i, especialment, en l'orientació i la moral dels qui la realitzen: *"Que si la Generalitat hagués sigut d'esquerres hauria fet una política diferent, jo crec que sí, en molts aspectes crec que sí. Quan estàs al poder les coses no es veuen tan fàcils com quan estàs a l'oposició, però hi ha uns quants punts..."* (Blanca); *"Jo crec que sí que canviaria; en coses d'aquestes tan concretes potser no tant, però sí que canviarien principis importants i podrien canviar prioritats i partides pressupostàries i el tractament que dones a la 'infanteria'. És clar, això també es nota. Jo sempre tinc l'esperança que és un sector professional en què, si es produís un canvi i bufés aire nou, i es donessin directrius, es donessin recursos, de seguida tornaria a tenir flama, en sentit positiu; però és clar, també penso que falta aquesta alegria, però que ha de vindre de fora, via canvi polític. Idees noves, i un discurs que sigui creïble per la gent des del punt de vista professional. En el que estaria d'acord, avui en dia, és que les diferències segons la ideologia no són substantives com ho haurien de ser"* (Àngel).

VI.4. La caixa de pandora

El darrer apartat d'aquesta etnografia el dediquem íntegrament a tractar d'esbrinar quina és la percepció que es té de les polítiques dels serveis socials que elaboren els poders públics responsables de Catalunya. Ens referim ara a "la política" en el sentit intern, com a formulació i gestió de l'actuació que pertoca a aquest àmbit dels afers públics; es tracta de la política pròpia del sector, no de com l'entorn polític afecta els serveis socials que és el que s'ha tractat fins ara. Adoptem la doble formulació de "política" en singular o "polítiques" en plural perquè pot ser entesa com una munió de polítiques sectorials (de família, d'immigració...) o com el conglomerat de totes elles; però el nostre interès no se centra en les particularitats de cadascuna de les polítiques que podríem arribar a convenir, sinó en el que conforma el patró comú a totes elles.

Per ordenar el material i elaborar un discurs que sigui entenedor i alhora sistemàtic, s'ha decidit adoptar un model simplificat dels diferents passos estandarditzats que, segons el que s'ha vist en el primer capítol, segueix qualsevol procés d'elaboració d'una política: una primera etapa dominada pel reconeixement del problema i la seva consegüent inclusió a l'agenda de l'organisme públic; una segona entorn del procés d'estudi i elaboració d'alternatives fins a arribar a l'adopció d'una decisió, i una tercera de divulgació i posada en pràctica del que s'ha decidit. Com que es tracta d'efectuar una mirada a l'interior de les organitzacions competents, en cada una de les etapes ens caldrà assenyalar les diferències que es puguin donar entre les institucions, en especial les del nivell autonòmic i les d'àmbit local. Així doncs, en els tres epígrafs de l'apartat corresponents a cada una de les etapes, s'han diferenciat alguns dels elements que tenen més incidència en la fase del procés que s'estigui analitzant: en l'etapa d'inclusió a l'agenda, per exemple, s'estudia el tema de la pressió externa; en la d'elaboració de la política és clau analitzar el tema del finançament, i en la d'implementació es tracta la burocràcia i la divulgació de la política.

VI.4.1. Agenda secreta

Si, com s'ha vist, l'elaboració de les polítiques públiques s'inicia amb l'aparició d'un problema públic i la seva posterior definició com a tal des del poder corresponent, és convenient fer una mirada a la forma com els informadors involucrats entenen que es fa aquesta detecció. Alguns dels entrevistats opinen en primera persona perquè ells mateixos se situen en els òrgans administratius o polítics que confirmen l'aparició i l'evolució de les necessitats socials; però altres aporten la seva reflexió sobre quina percepció de la realitat tenen els formuladors de les polítiques i, molt especialment, els polítics.

Els càrrecs polítics formuladors de les polítiques admeten que tota política ha de fonamentar-se en les necessitats dels ciutadans i per això valoren en primer lloc el contacte personal amb la població com a font de detecció. Complementàriament fan referència a altres sistemes menys directes però més sistematitzats de conèixer les necessitats com serien les recerques, els informes, etc.: *“Una política determinada o les polítiques en general han de respondre a les necessitats que tenen els ciutadans. I la perfiles a través de la demanda que tu veus dia a dia i de la necessitat, explicitada o no, dels que et vénen a veure i dels que tens al teu voltant, o d'aquells que t'informen, llegeixes, investigues, etc. etc., i constates que la realitat és aquella”* (Montse). Crida l'atenció la poca rellevància que es dona al coneixement que tenen els professionals de la realitat i al trasllat que aquests podrien fer de les dades que recullen quotidianament en el territori, amb l'avantatge que aquestes dades els arribarien degudament constatades i mesurades i no com a demandes compulsives; al contrari, fins i tot hi ha qui reproduïx clixés que són clarament deformadors de la funció que realitzen els professionals: *“El contacte amb la gent, no n'hi ha cap més. En tenim més que els professionals, perquè no esperem que vingui l'usuari, hi anem nosaltres. El president sempre ens ho diu: al despatx els funcionaris, vosaltres a rodar. Quan era regidora i parlamentària ho havia fet també. Quan arribava una cosa al Parlament ja sabia d'on venia. L'obligació de tot polític és estar en contacte amb el carrer que és l'única manera de saber les coses: festa, festeta, reunió... Jo no espero*

que vingui la gent al despatx, vaig jo a parlar amb la gent. No es fa prou, però s'hauria de fer (Núria).

Un altre mitjà, igualment personalitzat, que té certa incidència en les administracions públiques és la correspondència enviada pels ciutadans, com es veurà quan parlem de les pressions. Fins a cert punt pot sorprendre que les persones que passen per determinades situacions de necessitat acudeixin als directius de les administracions en lloc d'anar als agents que tenen més a l'abast i amb procediments més reglats, com els mateixos professionals, les agències descentralitzades dels serveis públics o, fins i tot, la variada gamma de defensors que comencen a proliferar pertot arreu: *"Hi ha gent que, quan té un problema i està desesperada perquè ningú l'escolta, escriu, i no vol dir que amb això ho solucionin, però sí que fan arribar la veu... i després veus que no són només aquests, sinó que gent com aquesta n'hi ha a munts"* (Consol); *"L'altre sistema són les cartes. També en rebem de cartes, de vegades una mica dures. La gent que té un problema, per a ells és el més important del món"* (Núria). L'explicació, al nostre entendre, està relacionada amb el descrèdit que provoca el funcionament burocràtic administratiu, complementat amb el poder gairebé absolut que s'atribueix als qui ostenten un càrrec públic.

Des de la vessant tècnica es confirma l'absència de fonts d'informació que permetin una anàlisi més científica de la problemàtica social. A més de la informació purament individual que es capta com a demanda en l'exercici dels compromisos inherents al càrrec públic, les altres influències per copsar el pols de la situació social provenen igualment de mitjans poc objectius, com acostumen a ser els esclats d'alarma social o l'afany d'obtenir rendiments polítics, etc.: *"L'apreciació social és la que determina moltes vegades el tema, més que una anàlisi objectiva de la problemàtica. O l'anunci d'una nova prestació. Però sí que et puc assegurar que rarament arranca el tema, per desgràcia, d'una anàlisi objectiva de la necessitat; convindria cobrir això. Aquesta és la desgràcia del sistema públic, que les prioritats les fixen els objectius dels dirigents polítics i no pas una anàlisi científica de la necessitat, tret d'algunes que són tan clamoroses que no hi ha més remei que arribar-hi"* (Enric); *"No crec que siguin criteris ni de racionalitat ni de principis objectius ni de valoració de necessitats. Pot ser un tema d'oportunitat política, que es cregui que d'això es pot treure un rendiment; i un altre aspecte al qual es dóna molta importància és l'alarma social o la*

reacció que produeix. Crec que la urgència que, en la pràctica, normalment respon a un criteri sobretot d'alarma o de reacció social acaba imposant-se al que seria la planificació racional. I que consti que he tingut caps en aquest sentit admirables, que han intentat per activa i passiva defensar la planificació, però veies la constant intrusió de factors externs" (Àngel). Totes aquestes vies d'accés i detecció actuen més com a reactius que com a racionalitat científica, la qual cosa reafirma el que ja s'ha dit sobre la impressió d'un sistema construït a cops, per impulsos, a remolc de les circumstàncies i de les conveniències polítiques exteriors a ell mateix.

L'Administració autonòmica gairebé no fa estudis sobre situacions concretes, més enllà del macroestudi que suposa el Mapa de serveis socials i del qual s'han fet dues versions (1984 i 1996); les recerques que s'encarreguen a gabinets externs són moltes vegades ignorades si els seus resultats no convenen a la política predefinida: *"S'havia estudiat amb un gabinet de fora la possibilitat d'implantar a Catalunya la renda mínima d'inserció; en el moment de crear-se el Departament de Benestar Social es planteja aquest tema al conseller i la rebutja d'entrada. No s'està treballant com una màquina que ha de funcionar i produir unes idees, sinó que s'encarregen els estudis si són convenients per a allò que prèviament es tingui pensat" (Enric). Sembla, doncs, evident que el procés no s'inicia en l'estudi de la realitat sinó que es predefineixen les polítiques preferents per criteris extracientífics i posteriorment es busca la confirmació per legitimar l'elecció. Tampoc no sembla que la Generalitat aprofiti la gran quantitat de dades que li arriben anualment per mitjà de les memòries dels serveis d'atenció primària, que és com dir de tot Catalunya, que representen una quantitat d'informació molt important (i encara ho podria ser més si la recollida fos homogènia), tot i suposar un esforç per moltes administracions locals petites: "La Generalitat no fa els seus propis estudis, no. La Generalitat es mou normalment amb memòries, amb aquest tipus de documentació. Fa pocs estudis dels problemes i no els fa la Generalitat, encarrega els estudis en determinats moments" (Carlota).*

Seguint amb el mateix tema, s'assenyala que el problema no és tant de manca de dades com de mitjans per analitzar-les; cal entendre que es tracta d'una qüestió de voluntat política, ja que es podria prioritzar per obtenir uns resultats més eficients: *"De moltes coses hi ha moltes dades i el que tenim estadísticament són moltes coses que només cal reelaborar-les. Diria que existeixen més les dades que una elaboració*

prou sòlida; i després els investigadors que es dediquen a treballar-les són pocs. (...) Tot està estudiat, però després no hi ha molt interès a extreure'n conclusions per planificar" (Enric). Perquè, com també s'apunta, l'elaboració de conclusions permetria establir una lògica de continuïtat que incidiria directament en la planificació, ja que aquesta és l'instrument permanent de desenvolupament de les polítiques: "Amb el pas dels anys m'he adonat que la contaminació política s'ha fet molt evident, en el sentit de les prioritats, d'allò que es vol resoldre, d'allò en que s'esmercen els recursos. Es parlarà molt de planificar... però a l'hora de la veritat les decisions no es prendran amb criteris de planificació, diguem racionals, objectius, es prendran per interessos polítics, per amistats, per coneixences o per motius X" (Àngel). A més, el futur sovint es pensa a terminis molt curts, mentre que els compromisos del present acostumen a ser molt més apressants: "No hi ha plans de futur. La Generalitat no planifica gens, només acudeix als temes d'alarma. Allò que genera alarma social, correm-hi! Sí, sí. Quan ells tenen un recurs propi, llavors van a tapar la urgència social que els preocupa" (Jaume).

Un cop apreciades les necessitats, per les raons i vies que siguin, constatades científicament o no, caldria procedir a la seva prioritització o a la definició de la intensitat amb què seran abordades; en això consisteix el que es coneix metafòricament com "incloure a l'agenda". La percepció de les motivacions que actuen en aquest procés de decisió també varia de l'òptica dels polítics a la dels tècnics. Els primers plantegen una visió idíl·lica en què allò que més convé a la gent, segons la valoració que en fan els ciutadans, determinaria les prioritats i la destinació dels recursos: "Els polítics governen i prioritzen, però la demanda surt de les necessitats dels pobles, i quan hi ha un gran moviment les polítiques i les prioritats es canvien, perquè els pressupostos es modifiquen, quan hi ha grans desastres també, però sobretot quan hi ha un gran moviment social" (Consol); "Crec que s'ha de diferenciar el que convé a la gent i després les polítiques que s'apliquen, però s'ha de diferenciar el que convé a la gent" (Miracle).

Segons els tècnics, tant de la formulació com de la implementació, allò que marca les prioritats i la consegüent inclusió a l'agenda pública és un conjunt de coses ben diferents. En primer lloc es destaca molt significativament el paper predominant que hi juga la pressió social que poden exercir determinats col·lectius organitzats i que

veurem seguidament. Però també hi ha qui afirma que no sempre l'actitud és tan reactiva, sinó que els governs projecten la seva actuació d'acord amb el manteniment del poder, i per tant intervenen en aquells segments o qüestions que els puguin assegurar un major suport del conjunt de la ciutadania, la qual cosa no sempre ha de coincidir amb els qui pressionen: *"Qui governa els sistemes democràtics són els polítics i ells en el seu paper de governants estan subjectes a moltes coses i moltes pressions. Per exemple, jo crec que el Departament de Benestar Social ha anat posant èmfasi en diferents pilars d'aquest Departament, segons moviments socials i polítics; perquè en definitiva un partit polític té la pretensió de perpetuar-se en el govern. Segons què es prioritza? Els vots, perpetuar-se en el govern, assolir unes quotes de popularitat o d'acceptació o d'actuació de govern que li permetin revalidar la seva majoria"* (Carlota).

Abans d'analitzar amb més profunditat el fenomen de la pressió popular en els serveis socials, fem un breu esment de com es dona el procés d'anàlisi de la realitat i d'inclusió a l'agenda política en les administracions municipals. Aquí, per la proximitat amb la base professional, es destaquen més els mecanismes de detecció directa que són elevats sistemàticament a la direcció política: *"Nosaltres, primer tenim les memòries que és un instrument anual que fem a nivell de departament; jo diria que és una autoavaluació del que estem fent. Una altra cosa són les enquestes que fem a la població. Una altra cosa són les associacions de veïns que són les que ens fan arribar les mancances que tenen en el seu barri o en un col·lectiu determinat. I després, les xifres que nosaltres hem anat traient dels diferents programes que fem. Però sempre tindrem urgències en serveis socials, difícilment podrem preveure-ho tot"* (Blanca). Això reafirmaria el que s'ha dit en un altre lloc que la proximitat amb la realitat facilita una resposta amb menys interferències polítiques. Però això no es pot generalitzar perquè també hi ha qui emfatitza que la percepció tècnica és apreciada fins que no intervenen altres factors més poderosos que constreixen les prioritats polítiques: *"Es pensen que són més llestos o que tenen altres vies d'entrada que els tècnics, potser t'escolten en certs moments amb més calma, però quan hi ha una cosa amb molta efervescència tendeixen a guiar-se per altres coses"* (Alicia).

VI.4.1.1. Forces de pressió

En tot procés d'elaboració política es produeix algun tipus de pressió sobre les persones i els organismes que tenen a les seves mans el poder de decisió. Un dels moments en què aquesta pressió és més intensa segurament és quan es pretén que els poders públics prenguin consciència d'un determinat problema i l'incloguin en la seva agenda política. L'exercici de la pressió, en el seu sentit genèric, significa incidir sobre les decisions alienes; és, per tant, un mecanisme de participació perquè amplia el ventall de visions sobre el tema en qüestió, la qual pot fer-se bé formalment (si hom ja està cridat a participar) o bé informalment (si ultrapassa els límits de la participació formal). Però al mateix temps, la pressió suposa sempre un mecanisme d'exercici de poder, en el sentit que s'incideix des d'alguna posició de força en les atribucions de qui té un poder de decisió; és a dir, es contraposen dos o més poders, cadascun d'ells avalat per les respectives legitimitats i amb la utilització de les estratègies que té al seu abast. En una societat lliure, democràtica i que pretengui mantenir-se oberta a la participació per fomentar la cohesió social, la pressió pot esdevenir un mecanisme legítim per superar els defectes de la representativitat, sempre que s'exerceixi dins dels canons del dret i no derivi en extorsió.

Segons les manifestacions unànimes dels entrevistats, la pressió sobre les polítiques de serveis socials no solament és un mecanisme que s'utilitza en ocasions, sinó un dispositiu plenament justificat i fins i tot determinant perquè les coses es facin o es corregeixin de forma adequada al sentiment dels afectats: *"Estratègicament, si hi ha pressió social, ja t'asseguro jo que surten diners, surten voluntats i surt el que no havia sortit fins ara, sobretot si hi ha pressió social"* (Empar). Es confirma que es tracta d'un procediment plenament democràtic per fer arribar als decisors polítics la veu de la ciutadania; sovint, però, s'associa la pressió amb determinades formes que suposen més o menys grau d'alteració social, però cal entendre que aquesta és només una estratègia d'exercir pressió: *"En un estat democràtic, si la societat no pressiona no hi haurà serveis socials. La qüestió està claríssima, si al polític la gent li comença a fer rebombori... Mira les pensions no contributives, ningú no en deia res*

fins que va començar a ser un debat, i tot plegat, de no haver diners al cap de dos dies hi havia mils de milions sobre la taula. En un sistema democràtic és clau el debat públic i cívic. Si no, per al polític, el que més pressiona..." (Manel).

En aquests moments inicials d'elaboració i formulació de les polítiques públiques es pot exercir pressió en diverses direccions i amb diferents estratègies. Segons quina sigui la institució que ha de prendre una determinació que pot resultar clau, l'atenció pública es dirigirà cap a ella i s'adequarà l'estratègia a seguir. Així, per exemple, la incidència que es fa en una institució emblemàtica com és el Parlament de Catalunya acostuma a adoptar formes menys agressives que la que es fa en les altres administracions locals o autonòmiques: *"Al Parlament de Catalunya, la gent no hi va a tirar pedres, va a cridar, ara comencen o ja fa temps que la gent va i crida; doncs ja està bé. És una pressió molt cortès, molt ben organitzada, molt diplomàtica. En un primer moment la pressió és buscar un enteniment, perquè la gent té com por a les organitzacions polítiques"* (Montse).

Les estratègies que es fan servir per fer arribar l'opinió o les reclamacions a les altres instàncies de poder també han estat objecte de consulta. Dintre de l'ampli ventall de possibilitats, sobresurt un procediment que, en quedar ocult per a l'opinió pública, pot resultar sorprenent. Ens referim a la tramesa de cartes dirigides moltes vegades a les màximes autoritats de l'Estat o dels respectius governs; com ja s'ha comentat en un altre apartat, aquestes persones busquen en la prerrogativa del càrrec el que no han aconseguit (a vegades ni tan sols s'ha intentat) en les instàncies burocràtiques. Però, més enllà de la reclamació individual, si la pressió és prou generalitzada i contundent pot fer variar una decisió política presa, com exemplifica el cas següent: (recordem que en un primer moment, el finançament de l'atenció primària prové de suprimir les ajudes individuals a les persones en situació de necessitat) *"Les ajudes d'urgència social que hi ha ara s'han hagut de crear de nou perquè les 'cartes als reis' continuaven venint i es va començar per una partida de tres milions que va anar augmentant. Aquí tens la prova que la pressió social també genera el servei; aquestes ajudes havien desaparegut i tornen a aparèixer perquè segueixen venint cartes demanant al president de la Generalitat, al rei (que les deriva al president), al conseller... que per favor, que tinc un problema..."* (Enric).

Sens dubte, una de les formes més usuals d'exercir pressió en la nostra societat és la utilització dels diferents mitjans de comunicació. Els mateixos càrrecs polítics acostumen a fer-ne un ús exagerat per enviar-se missatges entre ells, amb l'objectiu d'aconseguir influir o reforçar la seva posició reclamant l'atenció de la ciutadania que els pot donar suport. En els temes socials, la influència dels mitjans de comunicació és una qüestió ambivalent tant per als polítics com per als tècnics; d'una banda hi ha una gran precaució en el tractament que poden donar a qualsevol tema que cau a les seves pàgines i de l'altra, es reconeix la seva funció social d'altaveus i desvetlladors de consciències: *"Els mitjans de comunicació a vegades fan molt mal, i no sóc partidària d'airejar segons quins temes en els mitjans de comunicació, però a vegades ha sigut necessari, tot i que a vegades ho han enredat"*¹⁴ (Consol); *"Jo tinc prevencions personals respecte als mitjans de comunicació i em fan sempre més por que una pedregada. Jo diria que sí que juguen un paper, perquè creen un estat d'opinió; llavors, quan defensen o ataquen una cosa, això té una repercussió sigui per a bé o per a mal. Aquestes coses, com les digui la televisió, ja hem begut oli. Hi ha una quantitat de gent que sent molt la televisió i la ràdio i escolta molt allò que li diuen. Per això penso que els mitjans de comunicació tenen un paper important. Prova d'això és que, quan comencen a denunciar molt una cosa, arriben a aconseguir que allò s'arregli o es modifiqui"* (Alicia).

La prevenció que es té respecte als mitjans de comunicació enllaça amb la crítica que sovint es fa de manipulació de la realitat, especialment en els temes socials. Hi ha una tendència molt marcada, en la majoria dels mitjans, d'adoptar tints sensacionalistes quan s'aborden els problemes que tracten els serveis socials; són conscients de la càrrega de sensibilitat que susciten determinats problemes i, a vegades, els exploten sense gaire profunditat ni contrastació de la informació, o bé directament els tergiversen d'acord amb els seus interessos comercials o de "contrapoder": *"Quan coneixes una notícia de prop sempre sap greu que no s'encerti en el tractament de la informació, que es doni esbiaixada del tot. Té aspectes positius i aspectes negatius també. Ajuda en general a sensibilitzar sobre la problemàtica, però el tractament individual de la notícia acostuma a ser bastant*

¹⁴ Posa com a exemple *"els maltractaments de dones, que existeixen des de tota la vida i sempre ha estat amagat, i ara sembla que no es parla de res més; però gràcies als mitjans la gent ha sabut que això és un problema real i s'han començat a dissenyar polítiques i a donar solucions. I les mateixes dones han tingut la valentia de, com que poden trobar solucions, denunciar-ho, i com que s'ha vist la magnitud, s'han fet polítiques"*.

erràtic. És una opinió del periodista del moment que no acostuma a ser la persona més ben formada en el camp de la intervenció social. Però bé, el resultat, a grans trets, és positiu (Enric); *"La gent moltes vegades l'enreda la premsa, la qual a vegades et demana la teva opinió o versió i altres no. D'això ens queixem; també entens que tenen feina i han de fer moltes coses"* (Núria).

La gran influència que tenen els mitjans en la nostra societat i el possible ús d'aquesta influència per conformar l'opinió pública en un determinat sentit és un tema clàssic i conegut. En el cas dels serveis socials, però, alhora que es valora la utilitat d'aquest poder per fer canviar el curs de les coses de forma positiva, també es lamenta que, massa sovint, els mitjans es moguin molt per modes, que la decisió del que és o no és notícia des d'un punt de vista anul·li en part la funció social de difusió i denúncia que podrien fer: *"Sí que en tenen, i molt, però per als temes que els puguin interessar; per al tema que, per determinades circumstàncies, es posa de moda. Com quan en una residència d'avis se'n van trobar quatre de morts, llavors ja està, algú va seguir el tema i ... parlem de residències. Però per donar una notícia normal, corrent, de com es discuteix, de com avancen les polítiques, no"* (Montse). En els temes socials é freqüent que únicament es publiquin els esclats de les situacions problemàtiques i gairebé mai no se segueixi el tema per informar sobre els processos de solució. Però de la poca presència dels temes socials en el mitjans també es responsabilitza els mateixos sectors i organitzacions que no saben gaire com els poden utilitzar: *"Penso que té molt de poder, però vaja, la premsa diu que hi ha temes que no són notícia. Ara no deixa la immigració, però d'aquí a quatre dies quan s'hagi acabat això, la immigració fora! De totes maneres s'utilitza poc, perquè, és clar, s'ha de saber utilitzar la premsa! Li has de donar la notícia en el moment adequat, de la manera adequada. Aleshores les associacions són grans lluitadores, grans activistes... però això ho saben manejar poc"* (Manel).

Els mitjans de comunicació i, especialment, la premsa també s'utilitzen com a arma per fer política contra altres polítics o administracions. Els càrrecs polítics que s'han entrevistat reconeixen el joc de declaracions dels uns contra els altres, que obliga a contestar l'endemà fins a crear una polèmica per entregues a plena llum pública; s'argumenta, però, que sovint aquesta utilització interessada es pot girar en contra del polític, el qual queda excessivament exposat a l'influx dels mitjans, fins que la

pròpia continuïtat pot arribar a dependre del tracte i la imatge que els *mass-media* hagin aconseguit crear: *"S'utilitza la premsa en el joc polític, els polítics la utilitzem. Jo he procurat no utilitzar-la perquè entenc que és un mal sistema. Si a mi, com a institució, no em toquen en res, no em poso en res; ara, si diuen un disbarat, aleshores has de respondre, més que res perquè la gent no tingui una confusió, com a vegades passa"* (Núria); *"Moltes vegades, els polítics som els primers a utilitzar la premsa; la premsa té un gran poder però els polítics li n'han donat més del que potser hauria de tenir; han anat tant darrere de la premsa perquè els tragués que ara la premsa s'ha fet l'amo i ara els polítics no la poden veure. Té tant poder que fan una campanya "orquestrada" contra una persona i aquesta persona cau, i, si realment es proposen fer campanya a favor d'un tema, allò sortirà. I sobretot alguns tipus de mitjans, les televisions, per exemple. I és perquè 'matxaquen' molt la gent, aquesta cultura a la gent li entra molt, és molt fàcil i es veu molt, és una realitat que molta gent es creu i es mou segons el que diu la tele, per això els polítics escolten tant el que diu la tele o els diaris, perquè belluga tantíssima quantitat d'opinió, i quan tanta opinió està en contra els has d'escoltar"* (Consol).

En aquest sentit, la premsa exerceix per als polítics una fascinació d'índole "narcisista" que fa que se sobrevalori la repercussió que té la seva presència i la seva absència en els mitjans, tant si es tracta d'informació personal com de la seva àrea d'actuació. Es converteix, per tant, no sols en un mitjà per prendre el pols a la realitat, sinó més aviat en un mirall en què el polític pot reafirmar la pròpia identitat i tenir així més influència en l'entorn polític en què es mou; contràriament, si el que surt a la premsa té un sentit de crítica, també es magnificaran els seus efectes i es tendirà a la reacció per defensar-se. És per això que els mitjans de comunicació reben una gran atenció per part del polític, la vida pública del qual gira en bona part entorn d'ells: *"A mi em va sorprendre molt, quan vaig entrar a treballar en l'Administració, el dossier premsa: a primera hora del matí tenen sobre la taula el dossier de premsa: 'què diu avui la premsa de mi'. I és el primer que es llegeix i el primer que es comenta. Com també em va sorprendre veure que en cada departament hi havia un gabinet de premsa. Això, quin sentit té? Per relacionar-se amb els mitjans de comunicació; mirant-ho amb bons ulls és captar la sensibilitat social a través dels periodistes: mirar què diuen de mi, què em critiquen. I d'aquella notícia que ocupa quatre ratlles, que tu no li dones importància, s'està fent una*

muntaña dins un departament o un ministeri per la crítica que significa això que surt a la llum pública i que es difon, i que després és una eina de crítica en mans dels altres partits per demanar al Parlament responsabilitats. El poder de la premsa és enorme en la política social (Enric). Tot i que, curiosament, també es diu que *“es pensen que té molta influència; la veritat és que aquí no llegeix ningú. Jo penso que li donen més valor del que té”* (Manel).

Així i tot, la pressió que s'exerceix en el camp dels serveis socials prové més de la via política que de la mateixa ciutadania. La via política cal entendre-la amb referència a altres representants de les administracions i a particulars que tenen determinats interessos i fan valer la seva força per aconseguir determinats tractes de favor: *“En una Administració com la nostra en què tens 900 alcaldes, 41 presidents de consells comarcals i que tots tenen una missió política de governar la seva comunitat, tots tenen alguna cosa a dir i, com que tampoc ells tenen la ‘fàbrica de moneda i timbre’, es dediquen a demanar que se’ls transfereixin diners per fer determinades actuacions. Per tant, això és una pressió també, de nivell polític, potser molt legítima perquè al cap i a la fi les planificacions sempre tenen un grau de discrecionalitat a l’hora d’assignar”* (Enric). Un component que acostuma a estar sempre present en la pressió és el factor econòmic amb vista a obtenir un augment de finançament, una subvenció, un contracte, etc., i també des de la vessant de “suborn” per aconseguir els interessos: *“N’hem rebut, no tant d’institucions com de persones o privats. Quan em diuen: ‘aniré al diari’, els dic: ‘perfecte, llavors no caldrà preocupar-me’n més’. I oferir-te coses també: ‘si em fa un conveni jo li prometo que...’; els dic: ‘passi la porta que s’ha equivocat vostè, això és una Administració pública, si vostè hi té dret ho tindrà i si no, no’. Aleshores passen a l’amenaça: ‘què s’ha cregut, vostè no durarà ni una setmana, aniré aquí i allà...”*¹⁵ (Núria).

En canvi, tot i la coincidència d'opinions que la pressió ciutadana és important i necessària per al desenvolupament dels serveis socials, es constata que aquesta no és suficient, almenys no ho és amb l'extensió, la força i la continuïtat que s'observa en altres sectors i en altres països: *“A vegades fa falta que surtin, que demandin, que*

¹⁵ Diu com a exemple: *“Hi havia una política que ho feia bastant; deia: ‘ho posarem al diari’, -‘Doncs posi-ho al diari’; llavors quan deia: ‘negociem’, jo deia: ‘no cal, no surt al diari que no us hem donat res? Doncs, què hem de negociar?, ja no cal!’; I es van quedar diverses vegades sense res”*.

s'organitzin i que la societat exigeixi una resposta, aleshores hi haurà resposta. A vegades no hi ha resposta perquè la societat no demanda, per desconeixement o perquè no vol (Consol); *"Hi ha pressió, però no s'ha vist encara cap manifestació de vells demanant el SAD per a tots els que tenen més de 80 anys, però de seguida trobaries uns 50, 100, 200 mil vells manifestant-se per Barcelona que volen el SAD gratuït. Seria lògic donada la gent que ho necessita, però aquesta necessitat simplement perquè no hi ha hagut la pressió social d'ells no està atesa, no és perquè no sigui científicament determinable"* (Enric). A això contribueix el que es deia referent a la versatilitat de la premsa, així com també la lògica de la cultura política que confirma la creença popular que les seves actuacions es mouen sincopadament per influxos exteriors, segons l' alarma i la pressió que es creen, que no hi ha una racionalitat en la planificació ni possibilitats de consens si no s'acudeix a la força encara que sigui a costa d'altres prioritats: *"La lògica del polític és guanyar eleccions, és el que vol; per tant ha de mirar que és el que vol la gent. En canvi, en serveis socials hi ha poc debat, poca reivindicació. Els immigrants, fins que no s'han tancat i han sortit als diaris, no han començat a moure's! A França, si llegeixes el diari, cada dia hi ha articles sobre els temes socials. Aquí, ningú diu res o molt esporàdicament. La presa de decisions o va acompanyada d'un debat previ del ciutadà o realment el polític va al dia. Per tant, pren les decisions molt d'acrod, penso, amb les reivindicacions"* (Manel); *"El polític no vol problemes. Aquell que pressiona s'emporta la millor part. Està clar"* (Montse); *"També té una component perversa: a força de centrar l'interès en uns temes oblida tots els altres i això pot portar a arrossegar diners cap a un sector ja protegit i desvestir-ne un altre"* (Enric).

La pressió tampoc no té una presència equitativa entre els sectors socials interessats en els serveis socials. Si mirem quins són els sectors que més pressionen o els que tenen més pes en la formulació de les polítiques obtindrem una radiografia prou aproximada de la distribució de l'hegemonia en el sistema. Segons l'opinió dels informadors hi ha bàsicament dos sectors que destaquen per obtenir una major atenció dels serveis socials de l'Administració autònoma, que són el de la gent gran i el de les persones amb disminució (entre aquests, especialment els disminuïts psíquics). Però els processos que han portat a aquesta hegemonia són clarament diferents; en el sector dels disminuïts destaca l'organització dels professionals, associats a partir de la xarxa de serveis en una potent corporació que s'ha constituït

com la plataforma d'interlocució i pressió dels poders públics: *"En proporció, molt més els disminuïts, és el més afavorit de tots, ha estat un grup de pressió molt forta. Jo ho adjudico que des de la coordinadora de tallers els mateixos professionals reivindicaven molt. Va començar aquí, després associacions de pares, etc.; és un col·lectiu molt sensibilitzat i potent. Aquest grup ha reivindicat i ho han fet perquè els fa falta"* (Miracle); *"Està clar que el sector disminuïts està molt organitzat i ho ha aconseguit. Els podem felicitar perquè l'organització associativa i de professionals que han tingut ha significat que tenen una bona xarxa d'equipaments"* (Enric).

El sector de la gent gran apareix més com un sector beneficiat des de dalt, i com a producte, en bona part, de les problemàtiques i les carències objectives que presenta el sector (i que augmentaran més vertiginosament en el futur), però també d'una suposada fidelitat política i mal-leabilitat per propagar l'orientació política en el poder: *"La gent gran és un dels sectors que estan molt ben dotats, no?, que ja s'ho mereixen, perquè hi ha moltes carències; però, també perquè és un dels col·lectius amb més fidelitat en el sentit d'anar a votar i això es nota en les polítiques socials"* (Àngel). La seva organització, a diferència de l'anterior sector, pivota sobre els membres del mateix col·lectiu, i especialment sobre els qui pots ser menys utilitzen en el present els serveis assistencials, però que poden veuen en la seva millora una assegurança per al seu propi futur: *"La gent gran té molta organització, però a mi em dóna la impressió que no arriba al conjunt, malgrat que, amb els temes dels congressos que han fet, han creat tota una estructura de representació: consells comarcals de vellesa, etc., però jo diria que no recullen tant el sentit global. Els que recullen més el sentit de l'àmbit concret són les persones amb disminució"* (Quim).

Per tant, constatem que la major o menor pressió que ofereix un sector és una variable directament relacionada amb les pròpies condicions i circumstàncies que el conformen, de les quals els seus membres intenten aprofitar les oportunitats. Això explica per què no es produeix un fenomen semblant de pressió, o bé és més incipient i més dèbil, en altres sectors tradicionals dels serveis socials, com infància i marginació, o més recents, com immigració: *"Els dels 'sense sostre' són gent de bona voluntat que encara estan contents que els donin una subvenció"* (Miracle); *"Quan et trobes un col·lectiu de drogodependents, malalts mentals, fins i tot nens en situació de marginació, falta la pressió social, la falta de consciència. O és la pressió*

mediàtica que influeix per evitar el descrèdit polític o difícilment s'assumeix" (Enric). Aquests sectors sols esdevenen rellevants quan sobrevé un esclat d'alarma social arran d'algun episodi de conflictivitat que els situa en el primer pla de l'actualitat; en aquests casos, l'alarma substitueix la pressió organitzada o és aprofitada per l'entorn d'aquests sectors i per les forces polítiques que es converteixen en els seus paladins: "Sempre he pensat que infància és dels sectors menys protegits, i és un contrasentit perquè són el futur d'un país, però per contra penso que és dels sistemes amb uns dèficits crònics més acusats. Ho explicaria que, d'una banda, és un sector amb moltes carències al qual no li hem sabut donar una resposta efectiva amb el pas dels anys. I després un altre tema important és que la condició d'infant es perd, un infant deixa de ser-ho, i això fa que sigui especialment vulnerable. Se li reconeixen drets però no s'exerceixen, no té cap incidència política. No genera alarma social excepte amb els adolescents i els joves. És clar, fixa't que cada vegada es parla més d'ells, agafa ara el que és la DGAM i veuràs que la majoria de recursos que s'estan creant són tots per a adolescents; això vol dir que els infants estan tots molt ben atesos o ho estan ara millor que fa deu anys? 'I un be negre!'. Passa que on apareix l'alarma és amb els adolescents, els joves i, per tant, correm-hi. Crec que hi ha una política, en el camp social, d'apagafocs però sense política de prevenció d'incendis; durant l'any no fem aquesta política de prevenció sinó que simplement a l'estiu anem corrents darrere del foc" (Àngel).

Però potser la diferència més important entre uns sectors i uns altres, que esdevé determinant per la seva capacitat de pressió, és el nivell i l'estructura d'organització interna que aconsegueixen generar les persones interessades a millorar la seva atenció. Sembla que es confirma que, quan un sector estableix una xarxa de vinculació forta, bé sigui entre els propis afectats o bé, si aquests són dependents, entre els seus responsables familiars o professionals, i uneix les petites cèl·lules disperses, és quan té més capacitat d'avançar-se als esdeveniments, plantejar reivindicacions i, alhora, solucions proactives a les administracions perquè aquestes s'hi vinculin: "El fet és que no hi ha cap entitat darrere dels malalts mentals, tot i que comencen a sortir, però ells no tenen el coratge que han tingut les entitats de disminuïts. Ells volen que els resolgui el problema l'Administració. En part tenen raó, però, és clar, l'Administració, i menys la convergent, no és partidària d'organitzar coses. Et diu: 'ja t'arreglaràs! Ja et finançaré, però tu munta-t'ho!" (Jaume). La

pressió, moltes vegades, s'exerceix demostrant la pròpia fortalesa i, a poc a poc, ho van descobrint altres sectors que s'uneixen per atreure l'atenció i el finançament públic: *"Ara estan sortint emergents interessants, per exemple, els de malalts mentals, els programes sociosanitaris; penso que, amb l'esforç dels pares, a veure si aquesta gent es va situant. Dels malalts mentals, ningú en feia cas fins que s'han organitzat les famílies, ara és una prioritat. La gent gran, els familiars no estan units, ara els familiars d'Alzheimer s'han començat a unir. Els minusvàlids van aconseguir la llei de minusvàlids perquè es van organitzar i van sortir al carrer, i van obligar que es fes la llei de minusvàlids, si no, no l'haurien feta mai els polítics"*¹⁶ (Manel).

D'acord amb això, s'ha volgut saber fins a quin punt aquests grups organitzats es poden considerar *lobbies*, en el sentit que existeixen especialment en el món anglosaxó. En general, els informants no identifiquen les organitzacions dels sectors com a *lobbies*, ni veuen que hi hagi altres estructures amb poder suficient per realitzar la pressió que, en altres països, realitzen aquests; almenys, no s'ha pogut demostrar una incidència prou influent prop del poder oficial perquè algun sector se n'hagi vist clarament beneficiat: *"Hi ha grups, les federacions de pares també, però no és aquell lobby que jo veig més americà, que és més interessat, que és lobby de poder; aquests no són de poder, són reivindicatius, de defensa de drets. Jo els altres no els veig per aquí en aquest sector"* (Montse); *"Des de la Generalitat sí que pot passar que hi hagi alguns petits lobbies (no arriben a ser grans lobbies) que reclamen molt per al seu sector, però tampoc és que hagin estat especialment afavorits"* (Pasqual). Si de cas, la figura del *lobby* apareix més relacionada amb les empreses d'iniciativa privada, especialment mercantil, que han anat penetrant en els serveis socials en els darrers anys, i en què els interessos econòmics poden comportar que s'adopti una fisonomia de grup de pressió: *"La iniciativa privada té un paper creixent en el temps. D'un paper gairebé testimonial a un paper creixent quant a volum i quant a capacitat de lobby, de grup de pressió sobre l'Administració. Molt creixent en el temps, però fruit (com deia abans) de tota aquesta reestructuració dels estats del benestar"* (Carlota).

¹⁶ Cal recordar la intervenció decisiva en la promulgació de la LISMI d'un polític. Ramon Trias Fargas, que va impulsar la iniciativa des de la seva doble condició de polític i pare afectat.

Passant al pla local es poden apreciar algunes diferències respecte a l'àmbit general o autonòmic. Pel que sembla en les ciutats del territori no hi ha tanta pressió sobre els poders públics o, almenys, es veu com una cosa més esporàdica i anecdòtica, en part, possiblement, perquè també es manegen interessos de menor volum: *"No, jo diria que mecanismes de pressió no n'hi ha, en el camp nostre. Som de tercera divisió, per tant no hi ha corrupcions. A nivell polític no t'ho podria assegurar, però jo diria que tampoc, es tenen molt en compte les necessitats dels afectats"* (Blanca). En el camp dels serveis socials, les úniques pressions que es produeixen solen estar relacionades amb l'establiment de centres i serveis per a determinats tipus de població que generen por, recel o clara animadversió en la comunitat en què s'ha previst situar-los. Aquí la pressió esdevé un arma de defensa contra certes decisions de les administracions que saturen algunes comunitats que ja es troben prou degradades i n'eximeixen altres, encara que sigui per factors econòmics: *"El que és típic i tòpic és la ubicació d'un servei per a una població marginal. Aquest és el principal problema per a mi: on ubicar un centre de tractament de drogodependents, un centre residencial per a immigrants o refugiats polítics, un centre d'acollida o d'estada temporal d'expresos, aquest tipus de serveis, especialment tot allò relacionat amb drogues, amb presó, amb sida i amb immigració. Tots tenim tendència a buscar els solars més barats, i acostumen a estar en barris populars; llavors és difícil de pair per les entitats veïnals"* (Pasqual).

Curiosament, en tots els nivells però més en el local, la pressió que els mitjans de comunicació o els ciutadans fan, encara que es dirigeixi als polítics i a les administracions, sovint afecta sobretot els tècnics. Fàcilment es produeix un mecanisme en cadena que acaba responsabilitzant la base de qualsevol disfunció, tant si ha estat producte de negligència com si no ho ha estat: *"A vegades això és una roda que es va fent gran, perquè si el polític obre el diari a primera hora del matí i veu que, per exemple, un infant s'ha quedat al carrer o l'han maltractat, de seguida salta: 'com és que no heu incidit en aquesta família abans que aquest nano fos maltractat', 'com és que aquesta persona l'ha atropellat un cotxe quan l'havíeu d'haver portat a una residència'. Sí, i a vegades els tècnics han de córrer molt, abans que hi hagi una segona informació que no sigui la correcta"* (Blanca). El desconeixement que tenen els mitjans de l'àmbit dels serveis socials, sumat a l'explotació que fan de l'afectació emocional, genera un nivell de crítica cap al sector

que té un efecte cascada en la depuració de responsabilitats i que sovint obliga a canviar l'agenda de treball: *"En la premsa els temes de serveis socials sempre surten per 'matxacar' el que no fem; perquè jo crec que no ens donem a conèixer d'una altra manera. O poques vegades ho fem. En definitiva la pobresa no agrada a ningú. Llavors quan surt és per castigar tothom: la gent que hi treballem o els polítics, però molt la gent que hi treballem. En parlen tres dies. Que si l'assistent social ho sabia... busquen 'allò morbós'"* (Empar).

També és cert que aquest nivell més pròxim a la ciutadania és el nivell en què la pedagogia del que fan els serveis socials és més fàcil i convenient de fer. En aquest sentit, tant els professionals com les administracions sembla que podrien tenir un paper més actiu, que contrarestés les notícies desafortunades amb informació verídica i equànime de com s'està treballant: *"Aquí, jo sempre dic un "mea culpa"; penso que hem fallat nosaltres per no donar a conèixer prou bé el que són els serveis socials i de quina manera treballem, no solament amb articles a la premsa, sinó amb programes de ràdio, divulgant la professió més del que ho fem, explicant com ho fem, perquè quan surt una notícia d'aquestes destacades, ells també coneixin alguna cosa més que el que els explica la persona afectada; quan hi ha un fet destacable, la premsa de seguida l'agafa, el posa amb grans titulars a primera plana, i moltes vegades, si coneguessin la feina que hi ha al darrere, potser ho tractarien d'una altra manera"* (Blanca)¹⁷. En reconèixer aquesta part de culpa s'està admetent un cert fracàs en l'establiment de mecanismes més amplis de participació i de negociació que canalitzin les possibles expressions de refús reduint les formes de pressió més exaltades i, alhora, permetin una redistribució de la càrrega social més equitativa entre tot el territori i, per tant, més possibilitats de pactar el anomenats "punts negres" que tota població ha de suportar: *"Es tracta que l'ajuntament tingui una certa planificació que digui que a cada barri toca un equipament d'aquests més ingrats i que a qui té una presó no li tocarà el centre per a drogodependents. Ser valent de dir en públic el mapa dels vint punts negres de la ciutat"* (Pasqual).

¹⁷ Una altra informanta diu: *"a en Josep M. Rueda sempre li deia: 'perquè no busquem un/a periodista que estigui permanentment amb nosaltres i faci 'la gota matala' i posar el bo i el menys bo'. Penso que els mitjans de comunicació ens han utilitzat, per una banda ells, i nosaltres no hem sabut... Partiria de la base que els polítics en la població pobra hi tenen un interès relatiu. Hauria de ser més voluntat, de la gent que estem més vinculats amb tot aquest camp, perquè anem posant persones que vagin aportant les qüestions lògiques, les que et pots trobar demà passar"* (Empar).

VI.4.2. Un lloc en el món

Què passa en les administracions públiques quan finalment es pren consciència d'un determinat problema o necessitat? Quins mecanismes es posen en marxa? Com es procedeix per dissenyar les solucions que configuren la política de l'Administració en aquest tema? Aquestes i altres preguntes a l'entorn del procés de formulació de les polítiques de serveis socials són les que vam formular a les persones entrevistades i les que aquí tractarem d'exposar. La veritat és que aquesta etapa del procés és la que resulta més opaca per als informants, i per això, són poques les dades que van poder aportar, la qual cosa considerem que ja és per si mateixa prou significativa; el fet que el moment clau en el disseny de les polítiques sigui tan poc conegut ens porta a induir que hi ha raons per eliminar-lo del debat públic, potser perquè no es regeix per pautes de racionalitat i és vulnerable a les influències esporàdiques que incideixin en cada cas.

La primera constatació és que les polítiques sorgeixen gairebé sempre reactivament, a remolc de la realitat, i poques vegades es té la capacitat d'anticipació per avançar solucions preventives. En consonància amb tot el que s'ha anat dient és lògic que sigui així; si no es fa una prospecció sistemàtica i científica de la realitat, si s'atén més a les demandes espontànies i a les pressions que a la planificació consensuada i, sobretot, si l'actuació política i les iniciatives legals responen més a uns interessos de poder que a criteris objectius de redistribució equitativa del benestar entre la població, resulta coherent que s'amagui també l'elaboració de les polítiques: *"Crec que les polítiques neixen, a vegades, de les lleis, de les ordres, dels decrets, sempre van darrere del que la realitat va demanant. Neixen sempre com a resposta a les demandes de baix i que arriben a través de tècnics o dels mitjans de comunicació, però normalment es va sempre a tapar, a cobrir el que demana la societat"* (Consol).

És força general que les polítiques s'entenguin vinculades a la normativa legal (lleis generals i desenvolupament normatiu), però en lloc que aquelles precedeixin la promulgació de les normes, sembla que es presentin aquestes com les que marquen

la política que cal fer. En canvi, els procediments previs per preparar els textos legals han estat molt poc considerats com a part del disseny de polítiques. Els pocs entrevistats que han fet aportacions en aquest sentit són, a més, els tècnics que des d'algun àmbit hi han participat, els quals tampoc estan en disposició d'explicar del tot amb quins criteris es formula la política: *"Amb criteris jurídics i també amb criteris més o menys polítics, perquè el conseller també alguna cosa els devia dir, a l'assessoria jurídica. De totes maneres no vaig veure en cap moment que diguessin jo tinc una ordre que això no sigui així. No, era estudiar legalment si era coherent o no, perquè una cosa és el llenguatge tècnic i l'altra és el que ells diuen en l'àmbit jurídic, què nosaltres no ho enteníem"* (Mònica). Ens diuen que l'assessorament jurídic consisteix a veure *"si es pot fer o no es pot fer, si determinada orientació hi cap o no hi cap dintre de la llei de serveis socials o dins del marc constitucional i estatutari de l'autonomia política, si la garantia de l'autonomia local queda trencada o no. Però a part de l'assessorament particular dintre de la jerarquia, has d'informar del problema que es pot trobar realment el que ha de prendre la decisió política"* (Enric).

Una altra visió sobre el procediment de disseny de polítiques ens l'aporta qui ha viscut el tema des de la perspectiva de la direcció política. En aquests casos, des de la visió oficial sí que hi ha uns certs passos estandarditzats que vinculen els diferents estaments de la funció pública amb els òrgans de govern; de totes maneres, el relat de la informanta no deixa traslluir la part més substantiva i/o la més informal del procediment, com pot ser el discerniment sobre les alternatives possibles, els criteris que informen la conveniència d'actuar, la preponderància d'uns estaments sobre els altres, etc. Tot això queda amagat i difícilment surt a la llum, no es publica, no és matèria de debat i, per tant, forma part de la intimitat secreta del poder: *"Quan detectes el problema, el portes al Consell de Direcció i allí marquem la política, es tracten tots els temes i és on es decideix cap a on es va i què s'ha de fer. El Consell de Direcció ho encarrega a la directora general que és la que ha d'executar aquest acord. Aquesta té els sotsdirectors i ho passa al de planificació perquè ho planifiqui i després al de gestió. Ho tornem a revisar per a cada territori, després va al secretari general que gestiona el pressupost. La part legal es passa al Gabinet Jurídic que fa la informació de si es pot tirar endavant; a vegades, coses que ens pensem que no ens diuen que sí que es poden fer. Si s'ha de modificar alguna cosa, es parla amb el grup parlamentari per passar-ho. El Consell Tècnic és qui diu si cal un canvi de llei o*

n'hi ha prou amb un decret, si és via parlamentària o via Govern. Els decrets van via Govern, però abans de treure'ls es posen a consulta dels sectors socials afectats: sindicats, consell de gent gran o disminuïts" (Núria).

Evidentment, la funció dels càrrecs polítics o tecnicopolítics és sensiblement diferent de la dels professionals, quant a la rellevància en el procés de preparació de les polítiques. En altres llocs ja s'ha dit que és la conveniència més que la racionalitat el que a l'últim configura les lleis, les planificacions i els documents programàtics que serveixen de suport explícit a la política. S'incideix en aquesta preponderància legítima de la dimensió política, però es complementa amb la dificultat de compaginar aquestes directrius amb tècnics que no combreguen amb el mateix paradigma ideològic o procediment operatiu, i en el marc d'una Administració pública fortament consolidada quant a procediments i mitjans humans: *"Hi ha unes lleis de la funció pública que t'encotillen, ho has de fer amb unes persones i no en pots contractar unes altres, has de seguir un esquema i ha de ser segons aquestes normes, i després s'ha de desenvolupar mitjançant un decret, i aquest decret ha de passar una sèrie de filtres i l'ha d'aprovar el Govern i després ha de ser publicat, i jurídicament ha de tenir tot això, i t'adones que és molt difícil perquè has de vèncer moltes etapes"* (Consol): *"Jo penso que sempre hi ha un mandat polític. Una altra cosa és que depèn molt de la gent que estigui en un lloc determinat en el moment oportú, perquè sigui d'una manera o d'una altra. També sé que el nostre concepte tècnic encallava amb el conseller, era el cavall de batalla del nostre director general i és on ell veritablement es va aclaparar molt perquè eren criteris molt diferents de funcionament, no era un tecnòcrata i l'altre era un conseller"* (Mònica).

En definitiva, no sembla que més enllà dels procediments formals i burocràtics establerts en els reglaments de funcionament de les administracions públiques, hi hagi cap patró que s'apliqui en la formulació de les polítiques. Curiosament no s'ha fet gairebé cap referència explícita al programa de serveis socials de la coalició política que està en el Govern com un element determinant per donar lloc a les polítiques efectives en l'Administració; caldria deduir-ne, per tant, que té poca incidència, potser perquè la formulació d'aquest programa el fa poc efectiu per establir la concreció que demanen les polítiques. A més, si s'estableix una anàlisi diacrònica s'observa com és d'erràtica la línia política seguida, la qual cosa fa que els

mateixos informadors, experts en el camp, no puguin concretar-la i s'inclinin per pensar que és fruit de la improvisació de cada moment: *"La política de menors, quina és? Afavorir la integració en la família o la solució individual del cas? Anem a una política de forçar els acolliments en famílies alienes o anem a treballar la família natural, que és molt més dur, per reconstruir-la i reintegrar-la? Treballar amb això sí que seria una política concreta. Però, tampoc en els programes electorals dels partits no he vist una política social coherent de serveis socials"* (Enric); *"Les polítiques les van marcant segons necessitats que els apareixen. Tercera edat: primer van començar molt amb residències, ara s'han adonat que l'ajuda a domicili és molt important i ho estan abocant tot aquí. Per què? Perquè és més barat? Perquè és un complement? Perquè ho han descobert ara?; no sé si la política social la tenen marcada i diuen durant deu anys farem això o la van marcant a partir de les necessitats que van sortint. Hi ha coses que sembla que les hagin descobert avui. Les polítiques socials em sembla que s'improvisen"* (Dolors).

Només la disponibilitat pressupostària sembla que, efectivament, es configura com un element important a l'hora de marcar la política. A ella se subordinen altres aspectes de necessitat, d'urgència o de planificació, tot i que els costos de les solucions tenen a veure amb l'oportunitat amb què s'aborden els problemes: són menors si s'aborden incipientment o, per contra, es desapareixen quan s'hi arriba massa tard: *"Avaluar, programar i pressupost ha derivat a l'inrevés: primer s'aprovaran els pressupostos i després es farà el programa per a l'any següent. (...) Els pressupostos no s'elaboren d'acord amb la planificació de necessitats socials. S'elaboren amb criteris incrementalistes, continuïstes: el mateix de l'any passat més un tant per cent i després ja veurem si s'ha de canviar una partida pressupostària o no"* (Enric). Però ja s'ha advertit que la disponibilitat econòmica és també un tema de prioritat política, de decisió sobre la conveniència i la prioritat que s'atorguen a unes qüestions per sobre d'unes altres: *"Començaves a quantificar i potser deien: 'doncs ara no podem perquè no tenim pressupost, l'any que ve el tomes a exposar a veure si hi ha pressupost'. I després passa que lògicament els problemes de serveis socials no es resolen sols, i quan la bola és grossa aleshores potser sí que et posen el pressupost, però un pressupost que haves demanat fa dos anys quan la bola era petita. (...) si només és alterar un sistema de treball ho podem fer, però si això costa diners i s'han d'alterar pressupostos costa més feina i costa més aconseguir-ho"* (Consol).

VI.4.2.1. La quimera dels diners

Tot i que ja ha anat apareixent en altres apartats, el tema del finançament és cabdal pel que fa a la formulació de les polítiques i a la seva consegüent efectivitat pràctica. Per això no podem passar per alt algunes informacions sobre l'estat de la qüestió del finançament del sistema de serveis socials, que han aportat els entrevistats. Aquest es mostra com un dels grans cavalls de batalla entre les forces polítiques i com una de les principals queixes dels professionals pel que fa a la manca de recursos amb els quals es dota el sistema. Els càrrecs polítics compromesos amb el Govern tendeixen a justificar aquesta limitació per causes externes o per imponderables de l'equilibri pressupostari entre sectors, i obvien així el contingut polític intrínsec de la redistribució dels fons públics.

Tothom coincideix que el finançament dels serveis socials és el gran problema; no s'hi dediquen els diners que serien necessaris per a un òptim desenvolupament i funcionament del sistema, i encara més si es pretengués un accés universal. Tampoc no sembla que hi hagi càlculs del cost econòmic que suposaria arribar a una situació idònia, perquè ni les lleis ni la planificació ho tenen en compte: *“És evident que no s'hi dediquen els recursos necessaris. El problema és que ningú sap quants recursos s'haurien de dedicar perquè la xarxa pogués estar desenvolupada. No està comptabilitzat, no sé si algú recentment ha fet els càlculs (...). Les lleis no tenen un estudi de costos, no sabem mai què és el que s'hauria d'invertir en el termini de deu, quinze, vint anys per què un sistema es desenvolupés”* (Montse). Alguns diuen que no és gaire calculable perquè és la mateixa dinàmica la que marca la despesa que cal fer i, en aquest sentit, caldria disposar de pressupostos oberts: *“Quan és una competència teva i dissenyes tu la teva política, li has de dedicar els diners per poder-la fer. Moltes vegades l'augment en serveis socials no és el que toca segons el que puja el nivell de vida, sinó que hi ha èpoques en què la bola s'ha fet molt grossa i haurien de ser pressupostos oberts, perquè no saps quanta gent hauràs d'atendre, però això no s'ha aconseguit mai”* (Consol). Però, almenys, aquelles prestacions bàsiques de serveis socials reconegudes com a drets dels ciutadans haurien d'estar

suficientment cobertes financerament per garantir el seu oferiment efectiu i universal: *“El gran problema que tenen els serveis socials és el finançament, això penso que a ningú no se li escapa. (...) S’ha de buscar una font de finançament de base estatal i amb determinació d’uns mínims, la qual cosa vol dir que s’ha de tenir dret a percebre aquestes prestacions igual que la pensió de jubilació”* (Enric).

En això consisteix la importància de la prioritització dels recursos econòmics, que vagi unida als drets i s’anteposi a tot allò que l’Administració fa de sumptuari. Però la prioritat no sembla que passi per garantir uns drets que es diuen reconeguts; és com si el reconeixement dels drets socials no hagués de suposar cap esforç econòmic: *“No hi ha diners o és que els malgasten en altres coses?”* (Manel); *“Els pressupostos van per un cantó i les voluntats per un altre, conjuntar tot això és difícil però tampoc es fa cap esforç per conjuntar-ho”* (Empar). Se sap que l’Administració no disposa d’uns recursos il·limitats, però també s’apunta que no es pot aduir una manca de diners quan després es malgasten en qüestions que responen a interessos menys importants i menys compartits per la societat. Per tant, és evident que el problema financer és en bona part un problema de voluntat política: *“Sempre que s’aboca un pressupost per un costat, s’ha tret d’un altre, i freqüentment dintre del mateix departament”* (Enric); *“Per tant tenim una fallada important de garantia i lligat amb això hi ha el tema del finançament. Les partides ampliades s’han inventat precisament per a això, perquè, quan arribi la urgència, s’ampliï la despesa encara que sigui a costa d’endeutar-se o de suprimir altres coses. Jo entenc que dins del sistema de serveis socials hi ha prestacions que s’han de pagar a tothom encara que s’hagi acabat el pressupost, s’han de treure els diners d’on sigui, i en canvi hi ha d’altres coses que són estalviables i estem fent moltes coses d’aquesta mena, que en un moment de luxe en què tinguéssim de tot està bé, però en altres moments més d’urgència, doncs s’han d’atendre les coses més bàsiques que són sempre les més urgents”* (Pasqual).

L’altre aspecte punyent del tema del finançament és qui ha de fer-se càrrec dels costos, cada vegada més importants, que suposa bastir amb suficiència el complex assistencial dels serveis socials. D’entrada és evident per tothom que s’ha de comptar amb la col·laboració de totes les administracions competents i que, com hem vist, d’alguna manera o altra són totes, des de l’Estat, passant per l’autonòmica i

fins a les tres administracions locals (provincial, comarcal i municipal). Però, no s'ha aconseguit pactar unes pautes de repartiment de la càrrega que siguin equitatives entre totes elles, la qual cosa incideix directament en la garantia dels drets dels ciutadans. Observi's, per exemple, l'aspecte de qui fa el manteniment dels serveis: *"El camp dels serveis socials és un camp que no s'acaba mai. Cada any ens augmenten bastant el pressupost, però posar en marxa un servei no vol dir la inversió, això no és el problema, el problema és mantenir-lo cada any. Les administracions ens hem d'entendre totes o si no és un camp al qual no arribarem"* (Núria); *"Nosaltres els dèiem: si vostès ens asseguren que ens fan el manteniment (tal com ho fan a la privada), hi ha molts ajuntaments que, per la pressió ciutadana, faríem miniresidències, perquè una inversió de deu, quinze, vint milions de pessetes un ajuntament en un moment determinat pot fer-la"* (Quim).

Una opinió general és que l'Administració més pròxima ha de poder disposar dels recursos per atendre la seva població i, en canvi, es prefereix passar-los a un nivell que se suposa més afí políticament: *"Passar al nivell comarcal les residències d'avis assistits si les comarques no tenen assegurats uns mitjans de finançament i uns recursos, tampoc en veig la finalitat. I si els ajuntaments són els que han de veure aquesta necessitat i treballar-la, són els que haurien de tenir els recursos per poder-ho fer. Aquí, per força, el que s'ha de fer és posar-se d'acord totes les administracions competents i, proporcionalment o com sigui, aportar cadascú la part de la qual és responsable. I no val dir que és competència de l'altre"* (Consol).

Però, en aquest tema també hi ha diferents apreciacions segons si l'informador està més vinculat als plantejaments que fa la Generalitat o al que s'addueix des de l'àmbit municipal. Els primers informadors afirmen que la postura del municipi no ha estat sempre del tot responsable, ja que reclama competències però no vol usar els seus propis recursos, o bé els considera insuficients i per això reclama que li traspassi fons l'Administració autònoma. Alguns entrevistats veuen en això un signe d'irresponsabilitat que no s'observa en altres matèries: *"Amb l'atenció primària es va vendre la idea de que allò era nou, i l'Administració local va començar a dir que, si és nou, passo factura a la Generalitat i que ho pagui ella. I van començar a oblidar la responsabilitat pròpia que tenien en l'atenció social. Però curiosament, així com no passen la factura de l'enllumenat a l'Administració de la Generalitat, sí que passen la*

factura del creixement de la xarxa d'atenció primària, i amb aquesta excusa no creixeria la xarxa si no fos per la participació de la Generalitat" (Enric); "D'acord que els donen les competències i, en aquell moment, per la raó que sigui, no els donen el finançament d'acord amb aquestes competències, però el que no pot ser és que passin vint anys i encara estiguem ancorats en el mateix discurs: 'no faig res si tu no em dones més diners'. Vostè recull les escombraries cada dia i no demana ajuda per recollir les escombraries. Ara, això dels serveis socials, si no me'n donen a Benestar Social no ho puc fer. Doncs no, és un tema de prioritats en la política general de l'Administració que sigui: què em vull gastar?, què puc fer? Però aquí, com que és competència d'ells... [signe de rentar-se les mans]" (Borja).

En canvi, des de l'àmbit municipal el tema es veu d'una altra manera. S'interpreta que hi ha un traspàs de competències que ha d'anar acompanyat dels corresponents recursos econòmics; s'utilitzen estàndards de finançament que s'apliquen en altres contextos per justificar una proporció més justa entre l'Estat, la comunitat autònoma i l'Administració local, i finalment, es reivindiquen uns ingressos del Plan Concertado que, com ja s'ha vist en el capítol quart, han d'anar a parar als ajuntaments però els intervé la Generalitat sense passar comptes amb aquests: *"Nosaltres, quan parlem del finançament de l'atenció primària, parlem de tres terços: un terç ajuntament, un terç l'Estat i un terç la Generalitat, i en canvi la Conselleria mai ha volgut acceptar aquesta política de terços. (...) Quant al tema de l'atenció primària, sempre estaven lluitant amb el tema del Plan Concertado, perquè aquest Plan està molt clar que ve per a les corporacions locals i per a prestacions bàsiques. En el moment en què aquests diners, a més de donar-nos-els directament, ens els fan passar per via autonòmica, aquí és on tenim el problema. Per una altra part, en el moment en què la llei ens dóna les competències també la mateixa llei ha de dir qui ho paga i de quins recursos surten. El més fàcil per l'Administració autonòmica (i ho ha anat fent amb moltes lleis) és donar-nos competències, però no donar-nos els recursos"* (Quim).

El mecanisme més utilitzat per transferir fons de la comunitat autònoma a les locals ha estat la subvenció, que pot anar vinculada o no a un conveni de negociació anual. Les subvencions per mantenir els serveis van contribuir, d'una banda, a estendre els serveis d'atenció primària que, d'altra part, els llocs petits no haurien pogut crear amb fons propis, però de l'altra, van contribuir a prolongar una situació de provisionalitat i

d'incertesa que tampoc no ha ajudat a consolidar els serveis. A més, la situació d'incertesa permanent i el magre finançament estimula altres vies de subvenció fora del conveni que es presten al clientelisme: *"Hi havia moments que les nòmines s'endarrerien perquè, els primers anys, vivíem enganxats a una subvenció de l'ICASS que mai arribava a l'hora; és a dir, que aquesta va ser la gran lluita, tot i que vam aconseguir que l'ajuntament ens veiés com un equip municipal que tenies la sort que cada any et pagaven X pessetes, però la nostra gran lluita era dir: tota la vida viurem lligats a una subvenció? Què vol dir, que si aquest any la subvenció pel Plan Concertado no entra al gener i entra al març no cobrem?"* (Mònica); *"El conveni és: tens tants habitants, et toquen tants professionals. Aquesta vara de mesurar, suposa que és una manera d'intentar ser objectiu i no caure en disfuncions, però a la vegada limita. Llavors, quina és una mica la següent via o la porta falsa? És: jo tinc aquest projecte, vaig a trucar a la porta de la Generalitat i si me'l volen subvencionar ho faran. La vara de mesurar és la mateixa i l'afegit l'has de negociar"* (Carlota).

Això ha suposat durant molt temps que determinats municipis s'hagin sentit discriminats pel finançament que els ha transferit la Generalitat. El que s'argumenta com a motiu desencadenant del greuge comparatiu entre les diferents institucions és la manca de criteris pactats per establir la subvenció o el que es paga per plaça de serveis del mateix tipus, així com el tracte diferent que en aquest darrer aspecte reben les corporacions locals respecte al sector privat. A criteri de l'informador, aquesta política ha portat a un retraïment de les administracions que miren de no impulsar més serveis i desfer-se del que la llei no els encomana: *"Fins i tot la mateixa subvenció que tu pots signar en el conveni era diferent; per a una mateixa plaça, era diferent en una localitat que en una altra. Hi ha uns preus públics, però els preus públics s'apliquen a la iniciativa social i a la privada, però no s'apliquen als ajuntaments.¹⁸ Si hi hagués hagut els mateixos criteris per a la iniciativa social o privada, joestic segur que els ajuntaments haurien fet serveis. (...) Llavors, en el moment que en el 94 apareix tota una normativa de serveis socials en la qual es determina clarament de qui són les competències, el futur encara es veu més negre; es va a aprofitar la mínima possibilitat que tenien de desfer-me d'això: 'Són les*

¹⁸ Posa com a exemple que *"Si tens una residència i sempre t'has mogut per la via del conveni, et donen 5-7 milions i després, pel nombre de places i nombre de dies a l'any, resulta que són 1.000 ptes diàries per avi. Després fas comptes i dius: 'escolti, però resulta que per a aquell altre són 3.000 ptes., i per a aquest altre són 200; per què es dona això?'"*.

competències de vostès? Facin-les vostès'. Cosa que, en els anys 80 no es mirava tant" (Quim).

De fet, s'afirma que la Generalitat destina molt pocs recursos propis a serveis socials exceptuant els que rep de l'Estat i del pressupost de la Seguretat Social. La major part dels diners que l'Administració autònoma presumeix d'invertir en el sector els aconsegueix d'altres fonts de finançament o li són transferits per altres administracions amb caràcter finalista, és a dir, que són condicionats i no pot deixar de dedicar-los a la causa a la qual van destinats: *"La renda mínima és amb pressupost del fons social europeu. Íntegrament. Fins i tot et diré que hi ha molta gent que treballa a la renda mínima que, en el seu contracte, hi posa que està supeditat als pressupostos de la Unió Europea. D'aquesta manera, si en un moment aquell pressupost deixa de ser-hi, el seu contracte deixa de ser-hi"* (Carlota). Això és també el que passa amb l'ICASS que és qui gestiona els serveis traspassats per la Seguretat Social amb el pressupost que rep d'aquesta; a més cal comptar el que li arriba del Plan Concertado i dels altres plans o programes d'àmbit estatal (pla gerontològic, etc.) i dels mateixos fons europeus: *"L'ICASS té els pressupostos més quadrats, són molt amplis, són molts diners, de fet són el 80% dels pressupostos del Departament de Benestar Social. Els diners que destina la Generalitat al benestar social són molt pocs. El pressupost és de l'ICASS, però aquest és un pressupost tancat, quadriculat, encaminat a la gestió, justificat en gestió de serveis, en pagaments immediats"* (Carlota).

Finalment, el *tour de force* existent entre les administracions de Catalunya respecte al finançament dels serveis socials hi ha qui, en part, l'atribueix a la deficient distribució que es produeix des del mateix sistema general de finançament de les administracions en l'àmbit de l'Estat. Però, tot i admetent l'existència d'aquest conflicte, creiem que ha quedat demostrat que el problema és molt més complex i, sobretot, respon a uns estereotips propis de com està configurat el sistema des de l'òptica política a Catalunya, la qual cosa és atribuïble exclusivament als seus nivells respectius de responsabilitat: *"El problema és que en aquest país no tenim arreglat el tema del finançament, ni el de la Generalitat ni el de l'Administració local. Per això estem tots a la gresca i ens passem els uns la pilota als altres"* (Consol).

VI.4.3. Els sants innocents

Arribem a l'últim tram d'aquest procés simplificat en què hem organitzat l'itinerari de formulació d'una política pública, com és el cas dels serveis socials. Aquesta tercera etapa que es refereix a la posada en pràctica cal entendre-la encara com un estadi dependent de l'àmbit formulador o dissenyador, atès que no és propòsit d'aquest treball avaluar com s'aplica realment i quins efectes o impactes provoca la dita política en la realitat. Però, en canvi, sí que considerem important, després de veure com s'ha fet el tractament intern per formular una política així com la provisió de recursos que hi va adjunta, analitzar com es passa a la base aquesta política perquè pugui ser portada a terme segons les prescripcions adoptades.

Fa la impressió que aquesta fase del procés no rep gaire consideració per part dels responsables d'elaborar la política. Tal com veïem que passava en la fase anterior, no es troben en la informació recollida especificacions precises d'un *modus operandi* per aconseguir que coneguin aquesta fase especialment els professionals dels quals depèn la seva aplicació i, paral·lelament, que s'habilitin els canvis o els instruments corresponents per procurar la seva màxima eficàcia i eficiència. Per això hem vinculat a aquest apartat dos subapartats que tracten específicament de la divulgació en el sector de la política que es pretén realitzar i de la burocràcia en les administracions, que seran bàsicament les agències difusores.

Un aspecte del qual han parlat alguns entrevistats és el que concerneix els circuits i mecanismes d'accés als serveis socials, però des del punt de vista de l'aplicació dels serveis. Sobre això, el primer punt que sembla que no està ben resolt és qui ha de valorar la situació i amb quines garanties, perquè es tendeix a les duplicitats a causa de la multidependència administrativa. Aquí la confiança en els professionals de base és fonamental; la seva apreciació diagnòstica hauria de ser garantia suficient d'accés, sempre que siguin dotats d'unes pautes clares, no hermètiques, perquè hi càpiga la multitud de situacions que es troben: "*Moltes vegades qui sap la solució no és un paper o un qüestionari fred, sinó que l'autèntica problemàtica social la coneix la*

gent de l'entorn. S'han de tenir unes llistes úniques i més avui dia que podem tenir connexions de tot per saber on hi ha places, on hi ha solucions per a les persones, però que les necessitats s'han de detectar als municipis i als llocs on viuen, i saber quines persones s'han de prioritzar i, a partir d'aquí, buscar el lloc on sigui" (Consol). Tampoc no es té resolta la qüestió dels terminis en què s'ha de produir el cicle de valoració: "Hi ha un desfasament entre la valoració des del territori i el moment en què l'ICASS ho valora, perquè hi ha tantes sol·licituds per equip, que l'usuari no és estàtic, d'un dia a un altre varia el seu estat de salut i més quan és una persona gran i és fràgil. Aquest és l'inconvenient que jo sempre havia vist en la sol·licitud única"¹⁹ (Mònica).

L'altre problema que es planteja té relació amb els instruments utilitzats, com és el cas de la suara anomenada sol·licitud única per a vellesa o altres barems que utilitza l'ICASS. Si es volen aplicar unes polítiques, un dels moments crucials del procediment d'accés és regular com i segons quins criteris s'efectua la valoració de la situació per tal de decidir si es reuneix els requisits que donen dret a rebre una determinada atenció; la confecció i la utilització de barems i protocols que resultin objectius, equànimes i homogenis, almenys per als serveis bàsics de la xarxa, és encara una assignatura pendent en el sector: "El problema que tenen totes les sol·licituds que he viscut a l'ICASS és que tot està tallat pel mateix patró; és a dir, el calaix del perfil segons les necessitats és tan gran que dins d'aquest ventall la varietat d'individus que tu estàs atenent és molt gran; hi ha moltes coses que veritablement haurien d'estar baremades d'una altra manera" (Mònica); "Si un noi no rendeix aquí, ha de passar a un SOI o ha de passar a un CO, però, és clar, t'ho ha de valorar l'ICASS i l'ICASS pot no admetre-te'l" (Jaume).

Aquesta unitat d'acció es veu dificultada per les múltiples compartimentacions que formen el sistema, les quals no permeten que hi hagi un bon encaix entre tots els recursos que gestionen, i no s'han experimentat fórmules que permetin superar aquest problema: "La conclusió és que hi ha molts participants amb els seus interessos institucionals, personals, corporatius, etc., i que al final el que preval és això. On funciona? Allà on, des dels professionals, malgrat les administracions, els

¹⁹ Instrument de valoració de necessitat i d'aplicació del recurs idoni per a serveis de gent gran.

col·lectius professionals s'han organitzat de manera consorciada per treballar, cooperant i optimitzant tots els recursos²⁰; intentem treballar d'aquesta manera; és a dir, al marge de tot, fem un plantejament de treball de base comuna en la detecció, valoració, prescripció, derivació, gestionant el cas, com diuen els anglesos, de 'case manager', on cada cas té un referent que coneix tota la biografia" (Borja).

Per portar a terme la política ja definida de serveis socials caldria també, segons les reflexions dels entrevistats, més generositat política i capacitat negociadora; però és clar, això no s'improvisa i s'ha de començar a aplicar en les etapes anteriors, en la de detecció o inclusió a l'agenda i en la d'elaboració. L'actitud que s'imposa, però, és ben bé una altra, com s'ha demostrat al llarg del treball: la implementació de qualsevol peça d'una política sovint es converteix en un nou ressort per al lluïment personal i partidista, fins al punt que fa la impressió que el que menys importa és avançar en la disminució de les desigualtats socials o que això només representa un mitjà en la mesura que permet el manteniment del poder: *"Per mi s'hauria d'apostar políticament per tirar endavant el que està dissenyat en el tercer PAS, i això significa molta voluntat i molta generositat política per part de tots els partits de govern, a qualsevol nivell de l'Administració, perquè sense aquesta generositat, amb una perspectiva merament politiquista del sistema, no es pot aconseguir. Fins ara no hi ha hagut una generositat de deixar la política al marge. Ja he dit que, com més petit és el país més gran és l'ambició de protagonisme polític i no s'està tant pel resultat, per l'eficiència del servei, sinó per la campanya electoral" (Enric); "En política els uns han de trobar malament el que fan els altres. La política va per aquí, n'hi ha prou que tu facis això perquè jo digui allò altre. I mentrestant les coses estan per fer i sembla greu" (Alicia); "És escandalós, en les inauguracions tots posant-se la medalla, és desagradable... Hi ha com una necessitat que els ciutadans vegin... i és veritat que si no veuen són capaços de dir: 'I aquest què ha fet? Si no fa res'" (Montse).*

El mateix estil de gestionar les polítiques en la quotidianitat demostra la concepció utilitarista que es té dels serveis socials i, per tant, aquí s'entreveuen els vicis d'una

²⁰ Completa la idea de forma gràfica dient: *"per exemple això és el meu municipi, aquí hi tinc recursos de serveis socials, d'ensenyament, del sistema de treball... els posem tots al mateix sac al marge que aquest ve de Justícia, de Sanitat, de Benestar Social o de l'Ajuntament. Formen part del mateix paraigua i ens organitzem a través d'un consorci de serveis (a Sabadell, per exemple) o a través d'una agència (és més nou), amb protocols comuns de treball d'atenció i de derivació, amb reunions de treball comú, amb plans de millora. I aquests d'aquí: el conseller, l'alcalde, el regidor... aquests que es barallen i ens deixin treballar".*

concepció més benèfica que de dret, més individualista que comunitària, més assistencial que preventiva i promocionadora. Tot i entendre els condicionants a què es veu sotmesa la classe política responsable d'impulsar el sistema, es reivindica un canvi de filosofia: abandonar el mercantilisme que fa dels serveis socials un instrument de clientelisme i adoptar un nou model: *"Jo suposo que estan bastant condicionats. Una mica condicionats i una altra mica que no arriben mai a entendre, per mi, com són d'importants els serveis socials, i, quan una persona de la Generalitat dóna calés perquè callin les associacions de veïns, fa beneficència. No entén que s'han d'asseure, dialogar i dir-los que no, si cal, que no tenen raó. Això costa d'entendre si no es té molt interioritzat que volem que el treball comunitari faci conscient la comunitat i la faci créixer. Si no tens això interioritzat, et costa molt, va més bé donar-los una subvenció i que callin"* (Dolors); *"La filosofia que té en aquest moment el Govern de la Generalitat no és aquesta, perquè en el rerefons del plantejament o la responsabilitat política doncs hi ha... l'interès pel vot; mentre l'Administració sigui aquesta no tirarem endavant"* (Montse).

Un altre aspecte que es porta a col·lació és la necessitat d'assegurar l'execució de les polítiques que es fan, la qual cosa afecta el control i la inspecció que és sobretot competència autonòmica. No sols la quantitat, sinó cada vegada més també la qualitat de les prestacions és el veritable punt crític de les polítiques socials en general, i en això els serveis socials encara porten un considerable retard. Els mecanismes de control i d'inspecció es mostren sovint ineficaços per detectar les fallades, especialment pel que fa a l'oferta privada, i així s'adultera el principi irrenunciable de la responsabilitat pública: *"Hem de disposar d'eines i de tècnica per poder copsar si les coses funcionen, a part de la inspecció i registre que aquesta és una responsabilitat que ens toca fer. Per això, el repte és el de la qualitat dels serveis socials"* (Borja); *"Has d'inspeccionar i de controlar, has de garantir que aquella atenció és de qualitat i que es respecten els drets bàsics que té aquella persona i que hi ha un benestar per a aquella persona. Fins i tot, si nosaltres definim que hi ha d'haver una cobertura 'X' de places residencials públiques, entenc que això significa el finançament; fins i tot això ho podria fer concertant places a la privada, però tenint molt clar que és la meua responsabilitat, que he de garantir la qualitat d'aquest servei i he de vetllar perquè no existeixin abusos"* (Àngel).

En conclusió, es critica que la política de serveis socials de la Generalitat, quant a la seva aplicació, no té ben dissenyats els circuits, és molt lenta en els processos, no disposa d'instruments prou sensibles de valoració, no ha resolt satisfactòriament la dispersió administrativa i ha encapçalat una regeneració general del sistema, des d'una filosofia menys utilitarista i més responsable pel que fa a la garantia dels drets i d'uns serveis de qualitat. S'afegeix que fins ara la política ha estat erràtica, sense criteris que assegurin una continuïtat. Les directrius canvien amb molta freqüència, sense res que ho justifiqui i, a vegades, en contra del que s'ha demostrat com a més convenient. I no sembla que es tracti de readaptacions conjunturals, per raons d'indòle econòmica, sinó més aviat de canvis de rumb que no es justifiquen o que responen a capricis personals del mandatari de torn: *"Ha estat una època en la qual no hi ha hagut una continuïtat en els criteris a l'hora de la planificació de les coses"²¹; diria que no s'ha fet una política que arribi aquí. (...) Jo penso que no hi ha política"* (Quim).

Això comporta que els professionals que, amb el seu treball quotidià, han d'executar les polítiques es trobin molt desorientats i descontents del procés en el qual es veuen immersos, perquè no han pogut participar en l'elaboració i no coneixen les raons que porten a prendre determinades decisions; altrament, es mostren crítics quan no veuen la coherència en les directrius que els arriben o en els mitjans que es posen al seu abast. Això no treu que, encara que sigui a desgrat, se sotmetin finalment a l'estructura jeràrquica, tot i que amb un sentiment de contradicció quan la política no encaixa bé amb la realitat que ells coneixen: *"La gent d'entrada és crítica. La gent que ha de treballar cada dia i ha de donar la cara als usuaris no acaba d'entendre la coherència de les polítiques, perquè moltes vegades no hi ha coherència i com vols que l'entenguin? La gent suposo que acaba essent fidel a allò que li han dit que faci"* (Alicia).

²¹ Per exemple, *"penso que en el tema de la gent gran es va passar de dir 'pestes' de les macroresidències de 120-150 places a parlar de miniresidències de 10, 15 places com a molt; això va durar dos o tres anys i es va passar a un tipus de residències de 32-34 places amb centres de dia i ara ja estem parlant de residències de 70-80 persones. Una mica estem retornant al que vam heretar de l'Administració del franquisme"*.

VI.4.3.1. La burocràcia mecànica

La fase d'execució de les polítiques sol provocar en les organitzacions un augment dels processos de gestió interna, de forma que, quantes més polítiques diferents s'implementin o com més complexa en intervencions sigui una política, més instruments i procediments s'hauran de manejar per aplicar-la a la pràctica. Això és el que comunament s'anomena "burocràcia", amb referència al tipus ideal de funcionament organitzatiu que va definir Max Weber; tot i que per aquest autor la burocràcia tenia una connotació positiva en quant suposava introduir els principis de neutralitat, de racionalitat i d'eficàcia en l'Administració, tant pública com privada, amb el temps el concepte s'ha popularitzat en un sentit pejoratiu per referir-se a tot el sistema de normes i "paperassa" que alenteixen i fan més carregosos els processos d'intervenció.

Aquí analitzarem la percepció que els informadors han manifestat sobre aquest tret organitzatiu, per dilucidar quin paper juga en la posada en pràctica de les polítiques i discernir fins a quin punt representa o no una distorsió per a l'acompliment dels objectius que persegueixen les organitzacions de serveis socials. En general, tant en les cúpules directives com en la base professional, s'observa que les manifestacions són de lamentació i de crítica per l'alt grau de burocratització existent en els serveis socials. Sense que això sigui un defecte exclusiu d'aquests, sí que es fa esment del perjudici que causa en termes de pèrdua de temps que podria dedicar-se a altres menesters si hi hagués una millor organització dels recursos: *"Penso que ens ha complicat la vida, aquesta tendència a la burocratització. Voler fer un procediment molt ben fet, molt reglat, molta paperassa, molta documentació i el treballador acaba tenint una jornada limitada i les seves quaranta hores se les ha de distribuir"* (Pasqual); *"La burocratització ha estat extrema, en els últims deu anys dels serveis socials, però m'atreviria a dir que sí que és molt general, aquesta burocratització; no parlaria només dels serveis socials, crec que és una burocratització àmplia i surt potser d'un moment de crisi de l'Estat de benestar; és a dir, per a mi la reflexió sobre el perquè d'aquesta burocratització és més àmplia"* (Carlota). Això no vol dir que no

hi hagi maneres d'organitzar-se perquè la burocràcia afecti al menys possible: *"Amb això val la pena ser honest, si s'optimitzessin els recursos que tenim, 'otro gallo nos cantara'. Doncs si tu aquí llogues una auxiliar administrativa, no et costarà el mateix i t'ho tramitarà igual, perquè és agafar papers i mirar: 'a veure, vostè què ha de presentar: la fe de vida, el no sé què, el carnet d'identitat"* (Jaume).

Totes les estructures organitzatives, tant locals com autonòmiques, han sofert un augment burocràtic en intentar introduir un major rigor en les seves actuacions així com un control molt exhaustiu de tots els paràmetres que componen la funció pública. Però, al mateix temps es constata que algunes d'aquestes tendències lloables han anat en detriment dels resultats, de l'orientació primigènia; s'ha oblidat que les polítiques no es justifiquen amb la correcció dels procediments (aquesta cal donar-la per suposada i que representi el mínim esforç) sinó amb els canvis que produeixen com a impacte en el medi social: *"Ara probablement hem fet prevaler excessivament el procediment, la cultura burocràtica de com s'han de fer les coses i no es té tant en compte el resultat; és a dir, una cultura d'eficàcia o d'eficiència al nostre sector no existeix en absolut. I en canvi el que sí que hi ha és una gran perversió i preocupació, perquè tot es faci d'una determinada manera i hi hagi procediments estandarditzats al màxim possible, una burocràcia en definitiva que el que fa és que la percepció dels serveis socials que té la població (la que els coneix) sigui una mica negativa perquè pensa que són molts papers i poca resposta o resposta molt lenta"* (Pasqual). Per això, el treball social que es desenvolupa en els serveis socials se'n ressent d'aquesta situació, es fa pitjor o, fins i tot, hi ha parcel·les importants que es posterguen i es deixen de fer: *"La Generalitat ha burocratitzat molt el tema i això, a nosaltres, ens ha anat convertint en uns grans gestors de recursos, però la figura del treball amb família, del treball directe a domicili, des d'infants fins a dones, em sembla que l'ha burocratitzat massa i no estem donant en aquests moments els serveis que la població necessita"* (Blanca); *"S'ha fet molt poc treball comunitari des d'aquests llocs; per part dels serveis socials es fa més aviat una atenció de coses burocràtiques que no pas una participació autèntica"* (Dolors).

Tot i el principi de simplificació que té present el Decret legislatiu 17/1994, la percepció majoritària que es té és la contrària, és a dir, de major complexitat; però no es tracta de la complexitat tècnica d'una intervenció que cada vegada ha de tenir en

compte més variables, sinó d'un enrenou afegit, aliè al treball professional, el sentit del qual moltes vegades no es comprèn, especialment quan cada vegada hi ha més tecnologia que podria simplificar la tasca. Gran part d'aquesta burocràcia s'entén que és generada pel sistema tant compartimentat que s'ha establert i per la imposició dels àmbits polítics en l'establiment de les polítiques. En definitiva, la burocràcia la pateix molt especialment la base de la piràmide jeràrquica, mentre que qui l'imposa és el vèrtex de la mateixa per obtenir un (suposat) benefici propi: *"Una part important no ve de cada ajuntament, sinó de la normativa general. Una gran responsabilitat és del sistema politicoparlamentari o del sistema polític reglamentista²² per part del Departament de Benestar Social o del de Justícia. Ja és un tema difícilment salvable, però també es podria dur a terme una certa simplificació de totes aquestes coses"* (Pasqual). Això contribueix a sobrecarregar l'atenció primària, i moltes vegades sense la contrapartida de la coordinació: *"Nosaltres som els que tramitem tots els ingressos a l'atenció especialitzada. Això ens ha portat molta burocràcia, perquè han fet una porta única d'entrada i, de fet, a vegades, en la majoria dels casos no tenim resposta de com ha anat aquesta atenció dintre de l'especialitzada²³"* (Blanca).

La conseqüència aparent d'aquesta burocratització és facilitar el control, però en realitat, no és tant el control formal del treball per millorar-lo o per planificar el futur amb més coneixement, sinó el control que prové d'imposar una supremacia, un "pensament únic" també en els serveis socials. De fet, s'utilitza el control del treball per canalitzar el finançament, però no s'analitzen els resultats; n'hi ha prou amb la subjecció a un model de memòria, a un model de fitxa informatitzada o a qualsevol altre instrument burocràtic que comporti el simbolisme que les coses es fan com ha prescrit l'autoritat competent. És una forma que s'expandeix sota una aparença de competència tècnica, però en realitat representa un mecanisme subtil de dominació política: *"El que ha portat aquesta burocratització crec que és aquest gran intent*

²² Posa algun exemple com: *"Si es treu la PIRMI, doncs és clar, és una normativa amb molta paperassa que s'ha de fer i no ho decideix cada ajuntament, sinó que ho decideix el Parlament de Catalunya, tu l'entomes. Si es fa una nova llei d'atenció al menor que implica uns informes d'una determinada mena, també te 'ls empasses"*.

²³ *"Fins a tal punt que una persona que vol entrar en una residència fa l'ingrés via serveis socials d'atenció primària, es diposita... i de la resposta, a vegades ni ens n'assabentem (...) Amb el tema dels PIRMI, bé, treuen i posen PIRMI quan ells ho consideren convenient, i nosaltres fem tota la feina burocràtica del PIRMI; als assistents socials els dona molta feina, perquè han de portar molt control, en canvi qui decideix si aquesta persona ha de tenir o no ha de tenir aquesta subvenció sempre és una comissió que ni coneix el cas ni en té cap tipus de referència ni fa cap consulta directa als serveis socials d'atenció primària que el porten"*.

d'uniformar molt la gestió, de matar allò particular: tens a l'ordinador el model de tots els documents que la Generalitat proporciona a primària, la manera com volen les memòries... és a dir, tot porta al fet que la teva manera de treballar s'hagi d'adequar a aquelles cartolines, perquè si no a finals d'any no podràs presentar-les i no et pagaran. És una manera subtil, no et diuen treballa d'aquesta manera, però si no intentes treballar d'aquesta manera no podràs justificar el teu treball a final d'any, perquè, si tu valores altres ítems en el teu treball que no són els que valora la Generalitat, no estàs treballant, perquè no podràs quantificar-ho en el moment de la subvenció. De fet, hi ha municipis grans que poden permetre's una mica el luxe de tenir dos registres, el seu i el que demana la Generalitat, perquè el consideren inoperant, però l'han de portar si volen rebre els diners" (Carlota).

VI.4.3.2. Divulgació de silenci

A fi que les línies polítiques que es generen en els serveis socials puguin executar-se al més fidelment possible a la seva concepció, necessiten ser transmeses als agents que les portaran a terme amb el seu treball en el territori. Aquest procés, lluny de significar un mandat mecànic a través de l'escala de comandament, creiem que suposa un alt grau de persuasió per part dels uns, i d'assumpció per part dels altres, perquè es pugui procedir amb garanties d'una interpretació correcta i s'apliquin les línies polítiques amb la suficient unitat de criteri per tal d'assegurar que produeixin els efectes que es persegueixen.

És per això que es considera important constatar com es transmet aquesta política a les bases, per quins mitjans i amb quina intensitat es fa, així com, d'altra banda, constatar si els professionals es consideren ben informats i ensinistrats per accomplir el que expressen la lletra i l'esperit de les polítiques. En procedir a veure si els professionals coneixen les polítiques que es volen impulsar s'observa que, per regla general, hi ha un gran desconeixement, que no es té més informació que la que pot tenir la població: "A vegades la gent et pregunta coses perquè no entén... la línia quina serà? Fer més residències o fer més atenció primària? Doncs no se sap. La gent no ho sap en aquests moments, no hi ha elements per saber-ho. La gent que

està al territori no sap quan es farà la residència en aquesta comarca. D'aquí a dos anys, tres... no ho sap, perquè ningú no ho diu, jo penso que és molt pobre" (Manel); "Jo crec que no. Hi ha un percentatge petit de gent que segueix el que passa amb les polítiques públiques, que s'ho llegeixen perquè els interessa" (Montse)

D'altres no es pronuncien tan dràsticament i, des del dubte, atribueixen aquest fet a fallades de la cadena jeràrquica que els hauria de transmetre la informació. Fins i tot es suggereix que, si pels procediments normals de coordinació no se'ls dona aquesta informació, és convenient acudir a nivells superiors que puguin satisfer aquesta demanda: *"Si no les coneixen, ho hem fet molt malament; les haurien de conèixer perquè els mecanismes són piramidals, depenen d'una estructura, un responsable, un cap o coordinador, que són els que els han de transmetre les polítiques, si no ho fan, fallen, però aleshores poden dir-ho, poden escriure per manifestar-ho. A vegades un es passa de prudent perquè, si una cosa no se sap, l'has de fer arribar. La política no la marca moltes vegades el polític local que potser no s'hi entén massa; ve de més amunt, i hi ha altres càrrecs polítics que et poden informar. A mi moltes vegades em sorprèn el poc que ens utilitzen, quan som representants, votats per tots, del partit que sigui. Escriu, digues-ho, però de mecanismes n'hi ha, una altra cosa és que els facin servir a dalt o a baix. Canals n'hi ha, el que potser no s'utilitzen o algú entén aquest canal com una cadena que si ho diu al de dalt li dirà que porta problemes i li tallarà el cap, que també pot ser. Perquè si passa això s'ha de saber saltar, personalment o per escrit, perquè aquesta persona no pot estar aquí" (Consol)*. Aquest bay pass, que rarament es fa, pot portar a d'altres conflictes col·laterals amb els superiors i pocs professionals estan en disposició de córrer tant risc.

Des dels mateixos professionals es fa una interessant distinció entre les instruccions concretes per gestionar algun element d'una política i el coneixement més general de la política del sistema, és a dir, les lògiques i la filosofia que sostenen les mesures operatives o el conjunt estructural i organitzatiu. La informació que es facilita només té relació amb el primer nivell i, en canvi, es troba a faltar l'explicació de les raons últimes del que es mana fer. Evidentment, la diferència entre l'una i l'altra és la que distingeix una estructura burocràtica maquinal d'una altra de professionals: *"La informació concreta d'allò amb què has de treballar més o menys es dona, es podria fer millor o pitjor però entenc que més o menys es dona. Però la visió quant a*

departament, no; és a dir, tens la visió de la formiga, un esglaó més enllà en absolut, no. Això no permet fer-te ni tan sols una visió de conjunt dels temes en què estàs treballant, perquè en definitiva també hi ha per damunt teu altres esglaons que repercuteixen en el teu treball quotidià i aquests els desconeixes absolutament; a mi el Departament de Benestar Social mai m'ha parlat de res que no sigui la gestió d'un expedient' (Carlota).

Un exemple del que acabem de dir el trobem en les manifestacions que hem recollit des de l'àmbit local. La informació de les polítiques de la Generalitat que arriba als municipis és purament instrumental, tot i que, si hi ha sintonia amb els serveis territorials corresponents, es pot valorar positivament: *"La Generalitat (delegació territorial) ens comunica moltes d'aquestes línies, ens ho comunica normalment verbalment, és una trucada telefònica notificant si ha sortit alguna cosa al DOGC. Jo diria que hi juga molt la relació personal"* (Blanca). La informació es passa molt informalment, sobre aspectes circumstancials i, sovint, amb una actitud autocràtica i controladora; en canvi, l'absència de plantejaments més de fons fa que tots aquells professionals que poden busquin altres instàncies de suport, moltes vegades sense més sortida que l'ajuda mútua, perquè tampoc en això l'Administració autònoma ha mantingut les iniciatives que havia iniciat, com hem vist en el capítol quart: *"Directrius?, no, ens feien anar a algun tipus de la sessió oral, però eren sessions molt informatives, divulgatives, sobre el que eren les prestacions socials; és a dir, com complimentar-les, com les havies de tramitar, quina documentació. Després nosaltres de manera natural empenyem un grup que s'acaba consolidant en un sentit molt més tècnic"* (Mònica).

Un altre aspecte que ja s'ha anat veient és el referent als estudis i altres documents programàtics; dèiem que gairebé no se'n fan i ara hem d'afegir que dels pocs que es fan pràcticament cap és publicat i distribuït entre els professionals. Tret de les últimes versions del Mapa de serveis socials o del Pla d'actuació, de les quals sí que s'han fet publicacions per comercialitzar-se²⁴, la línia editorial sobre serveis socials dels dos departaments de la Generalitat amb responsabilitats en la matèria és molt escassa, en comparació amb altres departaments: *"Poques coses es fan públiques,*

²⁴ Es desconeix si s'han fet arribar exemplars d'aquests documents als serveis del territori, però ningú ho ha mencionat i la impressió és que no, tret, si de cas, del nivell polític.

de fet deu ser el departament de la Generalitat que menys publica. Jo ho constato; és a dir, publiquen coses de propaganda, però el que són estudis seriosos, llibres tècnics, molt pocs, fins i tot la revista aquella que fèiem, Fòrum, la van deixar de publicar. Han prioritzat altres coses. Fan moltes revistes per als casals cívics, els tipus d'actuacions que et deia que prioritzen molt. Sí, per als avis, per al voluntariat. El que ha prioritzat la Conselleria no són aquests pilars assistencials que potser tu i jo podríem considerar més prioritaris sinó tota aquesta altra vessant cultural, folklòrica, de cohesió del país que en dirien ells" (Carlota).

Les dades obtingudes des de postures ben diferents suggereixen que no interessa donar informació ni publicar les polítiques perquè això és part de l'estratègia per poder governar sense compromís, de forma improvisada, segons les conveniències de cada cas. L'escassetat de fonaments programàtics o l'absència de línia política no permet que hi hagi explicació coherent ni tampoc que interressi posar de manifest les pròpies carències perquè, lògicament, serien contundentment contestades. Per això hi ha tan poc coneixement i de tan difícil adquisició sobre les orientacions últimes dels serveis socials, sobre els compromisos de planificació estratègica i sobre tants altres aspectes que s'han anat desgranant al llarg d'aquestes planes: "És cert, no s'arriba prou a la base. Saps per què no es publica? Perquè publicar ens provoca una sèrie d'interpel·lacions al Parlament que fan l'efecte contrari, provoca un munt de preguntes i s'han de passar tres mesos contestant preguntes d'aquest caire; en lloc de dir la Conselleria treballa bé, doncs et provoca crítiques a la Conselleria. Llavors aquests documents es queden moltes vegades en l'àmbit intern, perquè publicar un document d'aquests provoca, en lloc d'una satisfacció, unes reaccions" (Núria); "Falla del tot la informació, però això no és el condicionant per desplegar després aquesta política. Les coses es fan i no s'expliquen o, com a molt, s'expliquen en un cercle molt limitat, polític, o els de dalt, però en general la població de professionals està molt desinformada de si realment anem a algun lloc o no. La finalitat d'això és tenir les mans lliures per poder governar. Avui pot sortir l'oportunitat o la conveniència de fer determinada actuació" (Enric).

CAPÍTOL SETÈ

CONCLUSIONS I PROPOSTES

L'extensió de la monografia no fa aconsellable que ens estenguem massa en les conclusions i propostes, a més que aquestes ja s'han anat avançant al final de cada apartat i es pot retornar a elles en qualsevol moment. Per tant, la finalitat d'aquest capítol és resumir i relacionar les conclusions parcials que s'han deduït al llarg de tota la recerca, així com confrontar el resultat obtingut amb les proposicions hipotètiques que hem formulat en el tercer capítol, tenint en compte el marc teòric revisat en els dos primers.

També cal que recordem el que hem exposat en la introducció i en el primer capítol sobre la implicació de l'autor, perquè si, bé durant tot l'itinerari investigador s'ha pogut comprovar la vinculació confessada amb els serveis socials, la manifestació del compromís amb el tema tindrà una orientació més decidida ara en les conclusions. Per això, no volem limitar-nos a extreure uns resultats de la recerca sense més ni més, sinó que, paral·lelament, volem intentar oferir les propostes de canvi que ens ha suggerit la mateixa investigació.

Hem tingut la gran sort que els mateixos informants, amb el seu discurs elaborat i la profunditat de la seva anàlisi, ens han facilitat la major part del procés interpretatiu del sistema i han deixat molt clarament establertes les principals conclusions i algunes propostes que també fem nostres. Per això, la monografia s'ha construït integrant el discurs de les persones entrevistades en la reflexió que fèiem, sense solució de continuïtat, i s'ha preferit que el seu relat, com a exponent de la percepció que existeix en el sector, dominés per sobre del debat d'autor, el qual s'ha limitat a estructurar i conduir la narració sense gaire necessitat de complementar-la.

Procedim, doncs, a revisar les conclusions a les quals hem arribat conjuntament (entrevistats i autor), ordenades segons els blocs que ens indiquen les hipòtesis i els diferents apartats que s'han posat en qüestió en el treball. Només en els casos en què sigui convenient apel·larem al marc teòric per mostrar la particularitat que hàgim descobert; en els altres s'entén que no es planteja cap objecció.

En la primera hipòtesi ens referim que el sector dels serveis socials té la percepció que *els seus trets culturals es dilueixen per la manca de direcció del sistema en els darrers anys*. Efectivament, hem pogut comprovar com aquesta percepció no sols existeix en les persones amb més trajectòria històrica, sinó també en les que només han viscut com a professionals part d'aquests vint anys de competència autonòmica. Hi ha la sensació que s'han anat perdent moltes coses pel camí: el treball comunitari, la funció reivindicativa de les entitats socials, l'impuls dels primers ajuntaments democràtics, etc. Però, fins i tot, es pot apreciar clarament un deteriorament entre els primers anys de direcció autonòmica i els darrers del període estudiat (fins a 1999), que també s'interpreta com a pèrdues en el bagatge cultural del sector: la capacitat de pacte entre administracions, la il·lusió de molts professionals, la imatge del sistema, etc. El complex assistencial dels serveis socials ha crescut, evidentment, però els seus actors copsen més aviat les mancances extramaterials, d'orientació, d'impuls, de coherència, que contradiuen, en general, les expectatives que tenien.

El sentit de retrocés es fa més evident encara si comparem la nostra evolució amb els altres sistemes autonòmics. Independentment que les altres autonomies hagin avançat més o menys (cosa que no s'ha investigat), el que és rellevant és que l'opinió dels actors catalans sí que descriu una pèrdua de nivell i d'iniciativa que ens relega a llocs de mediocritat, especialment després d'haver estat capdavanters en molts moments. Segurament el nostre sistema comparteix amb els altres molts dels errors estructurals i de les perversions que generen els mateixos serveis socials, però això no treu que s'adjudiqui a qui n'ha detectat la direcció que no s'hagin abordat en tots aquests anys les correccions necessàries per fer-hi front, i que les que s'han establert no hagin reeixit en el propòsit.

Com també anuncia la hipòtesi, tot això suposa *un qüestionament per a la identitat del sistema i una pèrdua de prestigi d'aquest dins del conjunt del benestar social*. Aquí, més que al·ludir a una pèrdua, caldria considerar que la manca de prestigi dels serveis socials és una constant històrica. El recorregut que hem fet en el primer capítol mostra clarament que la qüestió de l'assistència institucional sempre ha estat subsidiària en el context social, subsidiària en general del treball i, dins de l'àmbit de la protecció social, subsidiària en concret dels socors assegurats que van vinculats a

la vida laboral. Però els serveis socials, tot i ser hereus d'aquests avantpassats, s'inscriuen en el nou marc de la ciutadania i de l'ideari de l'Estat social i de benestar, la qual cosa suposa un canvi de perspectiva que els havia d'alliberar dels anteriors sentits benèfics. I això és el que no han aconseguit. La consideració i el prestigi de què gaudeixen els serveis socials en la nostra societat són molt menors que els que s'han guanyat els altres sistemes de protecció com la salut, l'educació o la seguretat social. Posteriorment resumirem els punts que poden explicar per què els serveis socials segueixen sense superar el caire subaltern que porta a infravalorar-los.

En l'anàlisi que hem efectuat en el capítol quart sobre el procés de construcció del sistema i la seva evolució al llarg d'aquests vint anys, hem pogut comprovar alguns dels moments crucials que han determinat d'alguna manera la situació actual. Un dels eixos més contrastats és el que interrelaciona el sistema amb les diferents administracions i, en especial, amb la municipal. Sembla evident que, gairebé des del principi, s'ha donat una confrontació entre els interessos de les institucions implicades, més contemporitzada amb l'Estat central i més radical amb els municipis a mesura que avançaven els anys. La divisió de concepcions entre l'Administració autònoma i el poder local materialitzat en els principals ajuntaments de Catalunya ha estat palesa en tot aquest període. Sens dubte, aquest és un dels factors cabdals per entendre l'actual situació del sistema, que els mateixos actors, alineats en una banda o altra, interpreten que té importants dèficits i mancances de construcció.

Es pot dir que un cúmul de circumstàncies preestablertes (inconcreció constitucional, multicompetencialitat administrativa) i unes altres provocades des de l'àmbit autònom (formació de la Conselleria, Plan Concertado) han generat una cultura de permanent confrontació en els serveis socials. Si bé aquesta dissensió s'ha mantingut en nivells institucionals i no ha arribat a nivells d'escàndol públic, sí que es pot dir que, com a imatge cultural, ha afectat tot el sistema i els seus actors d'alguna manera o altra, encara que sigui per les traves que ha suposat per conformar un model més d'acord amb l'ideal preconcebut. Creiem que, a més de la innegable lectura de lluita política entre dretes i esquerres (simplificant molt), aquest tret cultural té també un significat de feblesa de l'àmbit, d'infravaloració del que representa, per la qual cosa no s'han fet els esforços necessaris, des de totes les parts polítiques implicades, per arribar a punts d'encontre que permetin avançar amb una certa unitat consensuada.

També interpretem, a partir de l'itinerari recorregut pel sistema, la pèrdua d'una sèrie de valors que, en un principi, es consideraven intrínsecs al mateix, entesos sota la lògica de serveis per a la convivència, universalistes i normalitzats. En aquest breu recorregut s'ha oblidat sobretot la dimensió comunitària i preventiva que es basa en processos personals d'intervenció tècnica, i tant per part de les institucions com dels professionals s'ha prioritzat gairebé exclusivament el caràcter més assistencial i individual/familiar dels serveis, centrats en la utilització d'establiments i recursos econòmics. Aquest canvi de rumb no sols implica que els serveis socials s'assemblin a una expenedoria de recursos, sinó que també comporta un canvi més profund, de mentalitat i d'actitud. Associant les problemàtiques socials a les causes particulars dels individus i no a les causes estructurals del sistema social es redueixen perillosament les possibilitats d'intervenció. En la cultura del sistema l'adaptació és sempre en un sol sentit, de l'individu a la societat; la negociació entre les parts és un costum en desús i, aleshores, la submissió a la ideologia única no deixa més espai que l'execrable funció de control social.

La segona hipòtesi que plantejem és que *el sistema de serveis socials té un alt grau d'indefinició, però que aquesta ambigüitat és calculada ja que li és funcional perquè així pot mantenir-se estancat en una concepció benèvola en lloc de convertir-se en un dret universal*. Malauradament, aquesta hipòtesi sembla confirmar-se segons les explicacions proporcionades pels entrevistats sobre els elements que conformen el complex assistencial. Vèiem, en el capítol cinquè, que el primer problema que es dóna és la clarificació del subjecte/objecte d'intervenció o també de les matèries de competència (sobretot en relació amb altres àrees afins). Les raons que donen tant polítics com tècnics per justificar l'existència dels serveis socials sostenen lògiques molt diferents: la *cohesió* de la societat, *complementar* el benestar o bé atendre les *necessitats bàsiques* són tres formes esglaonades en un ventall en què es troben moltes altres formulacions intermèdies. No hi ha, d'altra banda, definicions rotundes i concloents (com en salut, per exemple) que s'imposin com a referent cultural.

La conclusió a què hem arribat és que els actors tenen una percepció dels mateixos serveis socials com un sector disminuït, desamparat, feble i marginat com ho són els seus propis usuaris. La població en general identifica els serveis socials associats a

dues característiques: que són uns serveis per als marginats, no per a tota la població, i que són l'últim recurs, aquells serveis als quals s'acudeix quan no hi ha cap lloc més on acudir. Les dues condicions es justifiquen mútuament i s'inspiren moltes vegades en la mateixa realitat, la qual cosa encara les reforça més. A la vegada, però, des dels responsables polítics també es dona una imatge sovint distorsionada o no prou completa dels serveis socials: a vegades de rància beneficència i altres de proselitisme omnipotent, amb la qual cosa encara augmenta més la confusió sobre les seves capacitats.

Aquesta ambigüitat arrelada en l'ideari cultural dels serveis socials té el seu punt neuràlgic en la forma com es materialitzen la *universalitat* i els *drets*. Hem tingut oportunitat de veure la diferència que hi ha entre el desig i els preceptes que parlen de "*serveis universals*" i la pràctica en que ningú no pot admetre que siguin "*serveis universalitzats*". Ni tan sols es pot afirmar que realment són serveis per a "*tothom qui els necessita*", perquè moltes vegades els seus recursos no es destinen a la població més marginal i, en canvi, es permet que se'n beneficiïn estrats de població més benestant (efecte Mateu). El sistema català no l'ha abordat mai amb la suficient rigurositat el dilema de si són possibles uns serveis universals i que al mateix temps resolguin les situacions més extremes de necessitat (en sintonia amb l'idea redistributiu de l'Estat social i del benestar), tot i tenir instruments per fer-ho.

Quelcom de semblant passa amb el reconeixement del dret als serveis socials. Els tècnics (que per regla general es mostren més coneixedors del repertori legislatiu que els mateixos polítics) coincideixen que no està resolta la definició de qui té dret i a què es té dret, encara que formalment es reconeix el dret "genèric" a tenir un sistema de serveis socials. Però, a més, també veiem que la distinció entre el *reconeixement* formal d'un dret, la *garantia* de satisfacció d'aquest dret i el suficient *finançament* de la cobertura ha d'estar perfectament regulada perquè es pugui considerar identificat i acceptat el dret. Aquest extrem també forma part del cúmul d'indefinicions de què participen els serveis socials, fins al punt que els hem anomenat "drets virtuals" o ficticis per la manca de concreció normativa que pateixen.

En conseqüència, arribem a la conclusió que l'ambigüitat del sistema resulta beneficiosa per als poders públics, perquè introdueix situacions d'arbitrarietat,

desactiva o anul·la la pressió social i estalvia destinar més recursos a la inversió. A més, les administracions responsables s'estalvien molts maldecaps perquè eviten que, sempre que un ciutadà presenti una reclamació, la salvaguarda jurídica dels tribunals les obligui a l'acompliment efectiu dels drets estipulats per llei. Aquest mateix grau d'inseguretat i d'indefensió que tenen actualment els serveis socials minva la confiança en el sistema i desincentiva molts ciutadans a l'hora d'acudir al sistema que els podria donar determinada protecció.

Algunes de les propostes suggerides pels informadors per definir millor l'abast dels serveis socials i, al mateix temps, augmentar-ne el pes específic i el prestigi, les fem també nostres, tot assumint la responsabilitat de reformular-les segons el nostre criteri. Caldria procedir, primer, a una tipificació més exhaustiva de les possibilitats prestadores del sistema en conjunt i com un tot integrat (interadministratiu), amb l'objectiu de determinar quins serveis poden ser considerats *bàsics* o *essencials* i, per tant, es poden garantir com a *drets universals i gratuïts*, en concordança amb el que ja existeix en els sistemes més consolidats. Per fer això cal tenir present un principi de realisme, veure fins on es pot arribar en cada moment històric d'acord amb les possibilitats financeres i preveure el manteniment de la cobertura dels serveis o prestacions per a tota la població que presumiblement els requerirà en el futur. L'altra categoria de serveis serien els *complementaris*, determinats a partir de necessitats que es considerin no bàsiques o de les quals, temporalment, no sigui possible assegurar la provisió per a totes les demandes potencials. Per a aquestes segones caldria establir un barem fiable, públic i el màxim d'objectiu que regulés els requisits i les condicions que s'han de reunir per tenir dret a aquests serveis limitats quant a provisió, de forma que el ciutadà sabés que, tot i no ser un dret universal, té aquest dret sota uns determinats supòsits. Lògicament, per al creixement harmònic del sistema caldria comprometre la planificació amb un calendari de cobertura i un mapa de distribució en l'espai que assegurés la proximitat (principi d'integració) i l'equilibri territorial. Pensem que només en uns serveis sumptuaris o no necessaris cabria la possibilitat del cofinançament, en major o menor proporció, de l'usuari.

Paral·lelament a l'això, caldria distribuir les *responsabilitats* clarament establertes entre les administracions públiques, pel que fa a la cobertura dels drets essencials i dels complementaris, i pel que fa a la corresponent valoració del dret per a aquests

últims, de forma que això doni seguretat al ciutadà respecte a l'objectivitat en què serà reconegut el seu dret i serà efectivament prestat el servei per qui en té l'obligació. Tot això passa per donar un impuls *legislatiu* al sector, per distribuir les responsabilitats administratives respecte als serveis bàsics o essencials que són els que constituïrien la xarxa real i el catàleg de prestacions del sistema, però, alhora, caldria deixar llibertat respecte a la creació dels serveis complementaris o sumptuaris amb que cada administració volgués i pogués proveir els seus ciutadans. Òbviament, això també suposaria clarificar i regular millor les responsabilitats del *finançament* d'aquests serveis, en correlació amb la regulació més general del finançament de les comunitats autònomes i les hisendes locals. Tot plegat, creiem que és perfectament realitzable perquè les tècniques estadístiques i de planificació permeten realitzar previsions prou fiables per establir què suposa garantir l'atenció d'unes determinades necessitats seleccionades i escalonades però dirigides a tots els ciutadans.

La indefinició dels serveis socials es traspassa tant a la idea de *sistema* que és l'entramat que els dona forma, com al *model* que aquest adopta. Cap de les dues nocions obtenen, des de la percepció dels informants, gaire credibilitat en el moment actual. Els dos conceptes funcionen com a estereotips més o menys mitificats que, alhora que amaguen les deficiències del constructe, li donen una certa imatge de respectabilitat. Aquesta respectabilitat també es busca en les actuacions que produeixen més *visibilitat* social, com és la creació d'infraestructures i la gestió individualitzada, en perjudici de les accions més tècniques basades en les relacions personals d'ajuda i en la dimensió comunitària. Interpretem que l'estratègia adoptada no és irrellevant, sinó que interessa destacar precisament allò que resulta més còmode i productiu des de l'òptica funcional, el que produeix menys desgast polític i suposa menys compromís, encara que, moltes vegades, es difumini el veritable sentit que pot tenir aquest sector de protecció i el mantingui en els límits de la beneficència.

En el cas dels tres principis o nuclis programàtics del suposat sistema que s'han analitzat amb deteniment (la descentralització, la planificació i la participació), la indefinició no prové del que signifiquen, de l'orientació pràctica que representen, sinó de com el seu incompliment desdibuixa la fisonomia del sistema com a tal. Tots tres han estat presentats com a estendards identificadors dels serveis socials moderns, per marcar diferències amb les antigues formes d'assistència social, però s'han

convertit en els veritables "talons d'Aquil·les" d'un model que, en la pràctica, no aplica la subsidiarietat, no es guia per les seves planificacions i no deixa participar als actors implicats ni busca el consens entre ells. Això resta legitimitat a la institució protectora als ulls dels actors professionals i institucionals que formen part d'ella; la vulneració de les normes i pautes de funcionament amb més simbolisme desacredita les possibles bondats puntuals que es puguin produir.

El darrer espai en què s'ha analitzat la consistència de la identitat dels serveis socials és la tendència a retornar la responsabilitat de protecció a l'àmbit de la sociabilitat primària (família, entitats voluntàries) o al mercat (empreses). Tot i els matisos que han aportat els entrevistats sobre la conveniència de comptar amb una participació pluralista en la construcció del benestar, ha quedat també clar que aquest suposat benefici no es pot utilitzar a costa de qualsevol cosa: deserció de la responsabilitat pública, mercantilització dels serveis, menor destinació de fons, etc. I són nombrosos els informadors que opinen que aquests fenòmens de dispersió i la mateixa tendència privatitzadora de l'administració contribueixen també a desfigurar el paper interventor dels poders públics que era una de les divises més determinants de l'Estat del benestar en general i dels serveis socials en particular.

En la tercera hipòtesi considerem que *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*. Després d'haver analitzat les opinions sobre això que han manifestat els entrevistats, hem pogut comprovar fins a quin punt s'acompleix aquesta hipòtesi. El que s'ha dit fins ara respecte al manteniment del perfil dels serveis socials en un estat d'indefinió pot ser de fet atribuït en gran part al comportament, més o menys conscient, dels òrgans de poder polític perquè els resulta útil i funcional per a la seva estratègia de poder. Però al llarg de tots els capítols s'han trobat moltes altres mostres que confirmen la nostra hipòtesi.

Començant pels tres principis que hem analitzat en relació amb la identitat, s'observa la distància entre les formulacions oficials i la pràctica real. La conclusió en tots tres casos és que aquests incompliments que afecten l'articulació del sistema es

produeixen perquè preval la lògica de la política dels qui detenen la màxima responsabilitat sobre el sistema, sobre la lògica social proclamada per ells mateixos. Els tres vectors són utilitzats des del poder i amb el fi de mantenir aquest poder, com per exemple: la recentralització autonòmica per mitjà de tàctiques de submissió o de desconcentració però sense atorgar poder de decisió, l'escassa planificació que permet eludir qualsevol compromís o és utilitzada com a imposició, i que resulta inútil si no va acompanyada dels recursos per fer-se efectiva, i la pantomima de participació que respon als més estrictes interessos de qui la convoca i que s'evita sempre que suposi un qüestionament. Aquestes vectors posen de manifest els ressorts que té el poder per a la manipulació funcional del constructe.

També en les noves orientacions del pluralisme, la lògica que predomina té a veure amb la política, encara que bàsicament es manifesta per uns interessos econòmics. Tampoc aquí el retrocés en el compromís de prestació que es pretén aconseguir no concorda amb el que succeeix en altres sistemes del benestar, els quals consoliden més el seu àmbit públic d'actuació. Es deriven els costos econòmics de l'atenció cap a la família per aconseguir un estalvi, sense que aquesta rebi el suport necessari; es busca el compromís de les entitats socials en la prestació de serveis, de manera que es desvirtua la seva genuïna funció de defensa i representació, amb la qual cosa s'utilitza el sector social per suplir les deficiències del sector públic. Al mateix temps, el procés de mercantilització de les entitats socials i de les empreses adjudica al sector privat una gestió que sintonitza més amb la gasiveria de recursos que amb els controls de qualitat. Tant la modalitat de gestió externa com la irrupció de grans empreses mercantils són alguns de tants altres fenòmens que amenacen la preponderància que hauria de tenir l'interès social per sobre de qualsevol altre.

Les propostes que fem sobre aquest bloc de situacions han d'anar per força en el sentit de reforçar la responsabilitat del sector públic i evitar la utilització interessada dels suports externs en la construcció del sistema. La participació d'aquests suports pot ser possible mentre no vagi en detriment de la identitat pública del sistema i es garanteixin tots els drets i l'equitat dels usuaris. Caldria procedir, per tant, a definir millor quins serveis han de ser exclusivament públics i quins, per insuficiència de dispositius de les administracions, poden ser complementats amb la iniciativa privada com a medidora, mantenint un control i supervisió d'aquesta molt més estrictes. Cal

comptar molt més amb el plus de qualitat que poden oferir certes entitats, i prioritzar la seva col·laboració amb el sector públic; aquest ha de finançar suficientment i amb la urgència necessària les empreses que no disposen de grans reserves de capital, a fi d'evitar que siguin aquestes les que hagin de fer-se càrrec dels costos de les demores. I també s'ha d'evitar que es produeixin diferències de tracte i atenció; els serveis públics o aquells privats habilitats per aquests han de proporcionar la més alta qualitat i, per això, les administracions han de prestar també formació i suport com a part de la seva responsabilitat envers els usuaris, fins i tot si aquests són atesos en el seu àmbit familiar.

La política, com hem vist, té una incidència important també en la tasca professional, perquè se situa en l'espai d'intermediació entre interessos públics i la llibertat privada (dilema de "Ladybird, Ladybird"), però també perquè les organitzacions de serveis socials estan regides per opcions ideològiques i persones que interactuen en els jocs de poder ressenyats en el marc teòric. El paper dels professionals no pot oblidar ni la subjecció a la política ni la mateixa dimensió política de la seva funció, la qual no pot limitar-se a ser exercida amb els usuaris sinó que ha d'afectar també la política social de la institució, sempre que sigui possible. La dificultat dels professionals de base per participar des de l'àmbit tècnic demostra una separació de rols que no s'adiu amb el que exigeix la institució dels serveis socials; en aquest sentit cal refermar el domini de les professions i de les pràctiques d'intervenció, com ho fan els altres sistemes experts (sanitat, educació), i el sistema ha de regular millor l'aprofitament del coneixement tècnic en la formulació de polítiques, així com limitar la ingerència política en les intervencions professionals.

Curiosament, els serveis socials es mostren com un sistema altament intervingut des de la política, tot i la convicció que no disposa d'una política clarament definida. En aquest espai difuminat els serveis socials adopten un caràcter ambivalent, menys important pel que fa a la "macropolítica", per a la qual gairebé no compten, i més rellevant respecte a la "micropolítica" del clientelisme i les fidelitats partidistes. A vegades contribueix a subratllar aquesta possibilitat la tendència a nodrir d'alts càrrecs de confiança política les direccions tècniques o la intromissió dels càrrecs polítics de les administracions en la intervenció dels professionals. El joc clientelar fa servir les prerrogatives que suposen els serveis socials per obtenir un benefici polític.

Les estratègies poden ser molt variades, però el comú denominador seria que els actes que haurien de ser drets garantits i innegociables o regulats per normes de funcionament transparents i consensuades són pervertits fent-los entrar subliminarment en una dinàmica de comerç simbòlic, d'intercanvi de favors o, fins i tot, d'extorsió i xantatge. Aquesta utilització dels serveis socials per la política els redueix a la categoria de mercaderia i contribueix a la instrumentalització de la desgràcia, l'infortuni i les necessitats humanes per obtenir privilegis de poder.

Podem arribar a establir com a conclusió a partir del conjunt d'aportacions fetes per les persones entrevistades que, a Catalunya, tot i haver certes línies polítiques disperses sobre les matèries de què s'ocupen els serveis socials, no hi ha una política clara i establerta de forma global respecte a aquests. No hi és, o no es veu, en el nivell autonòmic ni en el local, i això s'atribueix al fet que resulta un àmbit incòmode, ingrati, i, per això, menyspreat. Tot i que és un sector que es presta a la utilització política casolana i quotidiana, no és considerat clau en les estratègies de poder i, per aquest oblit, pateix d'una absència de formulació, d'un ideari programàtic i d'un plantejament de futur intencionat, com se suposa que ha de tenir una política.

Analitzant la funció legislativa que representa el Parlament, descobrim que, com passa amb tants altres temes, els serveis socials entren en el repertori de poder entre majories i minories, tot i la connotació de "neutralitat" que sovint se'ls atribueix i que alguns defensen per deixar-los al marge de les lluites partidistes. Es comprova així mateix que, donada la supeditació del sistema legislatiu a l'executiu, és aquest últim el que alimenta i reforça molts dels defectes que s'atribueixen a la feblesa legal que tenen els serveis socials, la qual cosa significa que no millorarà l'adequació normativa d'aquests si no es produeixen canvis que modifiquin el macrosistema de representació que els genera. En consonància amb això, els influxos de la política abracen tot el procés de legislació i el decanten cap als òrgans de govern en els quals l'exercici del poder és més determinant que en els parlamentaris.

Tot això conforma una cultura ancorada en l'exclusivitat, en la confrontació i, si es disposa de la força necessària, en l'anorreament de l'adversari polític; és una lluita entre diferents combatents que no deixa lloc als que no disposen de ressorts que els confereixin un poder per participar formalment en les decisions. És una mentalitat de

com ha de ser la gestió de la política (la cosa pública) que es particularitza, que es sostreu a l'opinió plural i que es reifica com a trofeu de guerra davant la resta de ciutadania representada en l'arc parlamentari. I aquest comportament és en l'àmbit dels serveis socials especialment contraproductiu per la gran càrrega simbòlica que suposa tot el que es refereix a la protecció, al benestar en sentit més bàsic i a la possibilitat de cohesió que la societat demanda al sistema.

La ideologia com a tal, en canvi, sembla tenir escassa rellevància en el discurs sobre els serveis socials que fan les formacions polítiques i no s'aprecien entre elles grans diferències programàtiques en els ideals que propugnen. Les divergències semblen més producte de l'enfrontament polític i institucional i, si de cas, es refereixen a com estructurarien les diferents formacions les prioritats per redistribuir entre aquestes els recursos. El fet que no s'hagi produït l'alternança en el poder de la institució autonòmica fa que no es pugui verificar en la pràctica aquest extrem, mentre que els programes polítics no semblen tenir gaire credibilitat i per això tendeixen a adoptar el mateix estil d'ambigüïtat. També s'atorga un pes important en la pràctica al tarannà de les persones que encapçalen els òrgans de responsabilitat política, fins i tot dintre d'una mateixa formació o coalició, la qual cosa reforça la manca d'idearis prefixats com a línia d'actuació.

La quarta i última hipòtesi afirma que *els actors relacionats amb el sistema de serveis socials tenen percepcions diferents sobre la política que se segueix en aquest sector, i tendeixen a ser més crítics com més distanciats estan dels centres de decisió*. En últim terme, aquesta proposició pretén comparar la visió dels formuladors de polítiques i dels executors, però, atès el que hem comentat de la poca formalització que pren en el context dels serveis socials catalans la formulació de polítiques, les diferències que s'han constatat són molt menors de les esperades. En els aspectes analitzats no s'han detectat gaire diferències significatives i qui més qui menys es mostra crític amb la configuració actual de l'entramat del sistema i amb els efectes que provoca l'aplicació pràctica de bona part de les polítiques.

Les diferències de percepció entre formuladors i executors de polítiques es donen en part per la divisió institucional entre Generalitat i Administració local. La realitat de Catalunya en aquests vint anys associa la primera amb la coalició de CiU i

l'Administració local amb les grans ciutats amb majoria d'esquerres. El fet que l'elaboració de polítiques hagi estat un monopoli, sense gaire debat i cultura de pacte entre dues concepcions que unifiqués la lectura conjunta de la realitat, comporta que la valoració de les polítiques estigui contaminada per la tensió entre forces polítiques rivals. Aquesta tendència global es comprova en els càrrecs més vinculats a la política, però no així en els tècnics que tendeixen a tenir un criteri més desapassionat amb crítiques a ambdues bandes per raons diferents.

Això no treu que hi hagi algunes qüestions en què la postura institucional sigui assumida de manera igual per tècnics i polítics de la Generalitat, i per aquells que se situen al costat de l'Administració local; un exemple paradigmàtic és la concepció i valoració del Plan Concertado. Entre els tècnics que situem en la formulació de polítiques i els situats en l'execució d'aquestes, no es constaten diferències globals, en el sentit de que els segons siguin més crítics que els primers, però la diferent posició que ocupen en el complex assistencial fa que les percepcions estiguin també més polaritzades en temes diferents; així, els formuladors posen major èmfasi en els processos formals (reconeixement i garantia de drets, regulació legal, responsabilitat de l'administració, etc.), mentre que els executors estan preocupats per qüestions més pragmàtiques (finançament, manca de directrius clares, burocratització, etc.).

En determinades qüestions formals (existència del sistema, universalitat), sí que s'ha detectat una diferència: sovint els càrrecs polítics en general semblen més disposats a acceptar les formulacions oficials que vénen donades, mentre que els tècnics són més analítics i incrèduls si no disposen d'una constatació pràctica. També, en general, deduïm que hi ha un desconeixement, o potser caldria dir una manca de consciència, de com s'arriben a determinar els temes susceptibles d'entrar a l'agenda política, de com es realitza el procés d'elaboració de les polítiques i de com es procedeix a implantar-les, la qual cosa interpretem que demostra que són procediments molt poc pautats, sotmesos a múltiples influències o interferències i no exempts d'elements d'irracionalitat, tal com ja avançàvem en el marc teòric.

La pressió de la societat civil no té gaire importància en la formulació de polítiques de serveis socials i només en alguns sectors determinats es pot parlar de pressió dels beneficiaris d'una política en concret. Es demostra que els sectors més normalitzats i

els que tenen més suports, bé siguin polítics o bé professionals, són els que exerceixen una influència més decisiva, tot i que no es pugui parlar fins ara de "lobbies" en sentit estricta, mentre que hi ha encara molts sectors amb un grau d'organització molt baix que no els permet exercir gairebé cap mena de poder. Així i tot, la participació social en la formulació de polítiques està molt mediatitzada pels càrrecs públics, especialment pels afins a la coalició governant. Comença a veure's amb preocupació el poder que estan adquirint les grans empreses mercantils de serveis socials ("Iberdrolas"), que són les que en un futur poden tenir la clau dels sectors més determinants del sistema.

La coincidència és general que el tema del finançament no està en absolut resolt i que és el camp en què més s'haurien d'aplicar criteris consensuats si es vol eliminar el focus més important de tensió interinstitucional, perquè en l'actualitat les diferències que apareixen són producte de la lluita partidista que cristal·litza en els serveis socials. A més, creiem que és un aspecte que va íntimament relacionat amb el que proposàvem sobre la clarificació entre serveis bàsics i complementaris i la corresponent atribució competencial, associada a la qual hi ha d'haver la regulació del finançament. El principi general que entenem que pot portar menys problemes és que el finançament vagi a càrrec de l'administració competent, amb les correccions i excepcions que es creguin necessàries i s'assumeixin de comú acord.

En l'aplicació de les polítiques s'arriba a la conclusió que la política de serveis socials de la Generalitat no té ben dissenyats els circuits, és molt lenta en els processos, no disposa d'instruments prou sensibles de valoració, no ha resolt satisfactòriament la dispersió administrativa, ha carregat el sistema amb massa burocràcia i manifesta una filosofia molt poc decidida respecte a la garantia dels drets i la qualitat dels serveis. S'afegeix que fins ara la política ha estat erràtica, sense criteris que n'assegurin una continuïtat. Les directrius canvien amb molta freqüència, i no sembla que es tracti de readaptacions conjunturals, per raons d'índole econòmica, sinó més aviat de canvis de rumb que no es justifiquen o sembla que responen a capricis personals del mandatari de torn.

La coincidència i la crítica sobre la manca de divulgació de la política, especialment en els actors professionals del sistema que l'han d'aplicar, també ha estat general.

Les dades obtingudes des de postures ben diferents suggereixen que no interessa donar informació ni publicar les polítiques, perquè això és part de l'estratègia per poder governar sense compromís, de forma improvisada, segons les conveniències de cada cas. L'escassetat de fonaments programàtics o l'absència de línia política no permet que hi hagi explicacions coherents ni tampoc que interessi posar al descobert les pròpies carències, perquè, lògicament, serien contundentment contestades. Per això hi ha tan poc coneixement i de tan difícil adquisició sobre les orientacions últimes dels serveis socials, sobre els compromisos de planificació estratègica i sobre tants altres aspectes que s'han anat esgranant al llarg d'aquestes planes.

Finalment, no ens resta sinó reiterar les tres idees amb què es pot resumir l'aportació d'aquesta etnografia, tot i que ja han sortit al llarg del text. La primera idea és que no hem fet una avaluació de la demanda sinó de l'oferta de serveis socials, i a més, de l'oferta teòrica (les polítiques del sistema), no dels efectes que produeix realment; ambdues coses resten per fer i poden significar vies de continuïtat per a aquesta recerca. La segona idea és que l'avaluació ens ha portat ineludiblement a fer una crítica de la classe política en general i, sobretot, de les administracions públiques però, òbviament, segons el grau de responsabilitat que tenen en el desenvolupament del sistema; no es tractava de particularitzar en cap nivell administratiu sinó de mostrar les dinàmiques que es produeixen en la intersecció de l'arena política i el camp dels serveis socials, en la qual s'ha constatat que les picabaralles partidistes són un factor de distorsió. I última idea: després d'haver conversat sincerament amb una pluralitat d'actors, creiem que les seves percepcions no difereixen gaire en els aspectes fonamentals, sinó que coincideixen en un grau molt alt tant en els desajustos com en les solucions que apunten. Això ens permet afirmar que el debat i el consens és possible si hi ha voluntat d'acceptar les aportacions vinguin d'on vinguin; la limitada experiència d'aquest treball així ho demostra. I també la present recerca posa de manifest que les aportacions que es podrien fer sobre una eventual reflexió regeneradora dels serveis socials, donat el cas, serien molt valuoses perquè, tot i les crítiques, aquestes planes estan curulles d'idees vessades des de l'afecte que no s'haurien de deixar de tenir en compte, i el que és més important, provenen de gent que, amb major o menor experiència, se sent compromesa (ens sentim, perquè l'autor també s'hi inclou) a dignificar els serveis socials.

BIBLIOGRAFIA

- AARRE, K. (1998), "The child welfare debate in Portugal: a case study of a children's home" a Edgar I Russel (eds.), *The anthropology of welfare*. Routledge.
- ABRAHAMSON, P. (1995), "Regímenes europeos del bienestar y política sociales europeas: ¿Convergencia de solidaridades?" a Sarasa i Moreno (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, CSIC, pp. 113-153.
- ADELANTADO, J. (coord.) (2000), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria /Universitat Autònoma.
- AGUIAR, F. i PEREZ YRUELA, M. (1995), "Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales" a Sarasa i Moreno (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, CSIC, pp. 215-238.
- ALBERTI et alt. (1992), *Manual de dret públic de Catalunya*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- ALEMAN, M. C. (1991): *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada. Impredisur.
- ALEMAN, M. C. (1996), "Régimen jurídico de los servicios sociales en España" a Alemán i Garcés (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 57-78.
- ALEMAN, M. C.; GARCIA, M. (1997), "Política social e iniciativa social" a Alemán y Garcés (coord.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp.507-529.
- ALEMAN, M. C.; GARCIA, M. (1999), *Fundamentos de Bienestar Social*. València, Tirant lo Blanch.
- ALLUÉ, M. (1996), *Perder la piel*. Barcelona, Seix Barral.
- ALMANSA, J. M. (1977) *Derecho a la Seguridad Social*. Madrid, Tècnos, Volumen I.
- ALONSO, L. E. (1997), "La reconstrucción de la solidaridad: la crisis del estado de bienestar y los dilemas de la ciudadanía" a *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 6. Zaragoza, pp. 13-51.
- ALONSO, L. E. (1998), *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid, Fundamentos.
- ALONSO, M. J. i GONZALO, B. (1997), *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, Ministerio de la Presidencia.
- ALVAREZ, J. (1990), "Introducción" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 9-23.

- ALVAREZ-URIA, F. (1983), *Miserables y locos. Medicina mental y Orden social en la España del siglo XIX*. Barcelona, Tusquets.
- ALVAREZ-URIA, F. (1986), "Los visitantes del pobre" a VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales & Siglo XXI, pp: 117-146.
- ALVAREZ-URIA, F. (ed.) (1992), *Marginación e inserción*. Madrid, Endimiión.
- ALVAREZ-URIA, F. (1995), "En torno a la crisis de los modelos de intervención social" a VV.AA. *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid, Talasa, pp. 5-39.
- ANDERSON, N. (1961), *The Hobo*. Chicago, University of Chicago Press. (1923).
- ANISI, D. (1995), *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*. Madrid, Alianza Editorial.
- ANTA, J. L. (1990), *Cantina, garita y cocina. Estudio antropológico de soldados y cuarteles*. Madrid, Siglo XXI.
- ARAGON, M. (1990), "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales" a Garrorena (ed.) *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos, pp. 129-143.
- ARANGUREN, J. L. (1985), *Ética y política*. Barcelona. Ediciones Orbis.
- ARENILLA, M. (1995), "Fundamentos de la modernización de los servicios sociales" a Gualda, Delgado, Rodríguez (coord.), *Avances en política social*. Diputación provincial de Granada, pp. 381-405.
- ARIÑO, M. (1996), "El trabajo social y los servicios sociales" a Alemán i Garcés (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 19-28.
- ARNAUS, R. (1996), *Complicitat i interpretació. El relat d'una etnografia educativa*. Barcelona. Edicions de la Universitat de Barcelona.
- ASHFORD, D. E. (1989), *La aparición de los Estados de bienestar*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ASSIER-ANDRIEU, L. (1987), *Le peuple et la loi. Anthropologie historique des droit paysans en Catalogne française*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- ASSIER-ANDRIEU, L. (2000), "La ville, la politique et l'histoire: réflexions prospectives" a Assier-Andrieu (ed.). *La Ville et les Pouvoirs*. Perpignan, ICRESS, pp. 599-605.

- AZNAR, M. (1983), "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito" a VV.AA. *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marsiega, pp. 31-58.
- AZNAR, M. (1998), "El pretendido Estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación" a FERNANDEZ GARCIA, T. (comp.), *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Cuenca. Universidad de Castilla – La Mancha, pp. 81-115.
- AZNAR, M. (1999), "Dos retos (y algunos ratos, ritos y rotos) de los Servicios Sociales" a *La Cristalera*, 8. Murcia, pp. 26-30.
- BALANDIER, G. (1969), *Antropología política*. Barcelona, Península.
- BALDWIN, P. (1992), *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990).
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, MAP.
- BALLESTER, L. (1999), *Las necesidades sociales. Teorías y conceptos básicos*. Madrid, Síntesis.
- BARBERO, M. (1996), *Viure el treball social. Reflexions sobre el treball social, l'avaluació i crítica de la intervenció*. Girona, Ajuntament de Girona.
- BARBERO, M. (1997), "(Cómo) complicarse la vida en trabajo social" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 40, pp. 9-25.
- BARBERO, M.; MORA, A.; NICOLAU, R. i VILÀ, A. (1999), "Els serveis socials en vint anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya" a *Quaderns de Serveis Socials*, 15, pp. 44-53.
- BARDIN, L. (1996), *Análisis de contenido*. Madrid, Akal. (1977)
- BASTIDE, R. (1977), *Antropología aplicada*. Buenos Aires, Amorrortu. (1971)
- BELTRAN, J. L. (1992), *El régimen jurídico de la acción social pública*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- BELTRÁN, J. L. (2000), "Los servicios sociales" a *Revista Vasca de Administración Pública*, 57, pp. 113-139.
- BELTRÁN, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- BILBAO, A. (1990), "La lógica del Estado del bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses" a *Papers*, núm. 34, pàg. 13-29.
- BOTT, E. (1990), *Familia y red social*. Madrid, Taurus. (1957).
- BOUZADA, X. (1994), "Sobre las necesidades sociales y culturales: entre la necesidad contrastada y la necesidad construida" a *Papers*, 44, pp. 53-76.
- BRADSHAW, J. (1983), *Una tipologia de la necessitat social*. Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya.
- BROEKMAN, J. M. (1993), *Derecho y antropología*. Madrid, Civitas.
- BUENO ABAD, J. R. (1990), "El concepto de unidad en el sistema de los servicios sociales" a *Serveis Socials*, 10. Valencia, pp. 39-48.
- BUENO ABAD, J. R. (1990b) "Apuntes para un balance de los principios de actuación desarrollados en el sistema de servicios sociales del Estado Español" a *Revista de Treball Social*, 118, pp.96-110.
- BUENO ABAD, J. R. (1992), *Los servicios sociales como sistemas de protección social*. Valencia, Nau Llibres.
- BUXÓ, M.J. (1978), *Antropología de la mujer. Cognición, lengua e ideología cultural*. Barcelona, Promoción Cultural.
- CAILLÉ, A. (1986) "Socialité primaire et socialité secondaire" a *Splendeurs et misères des sciences sociales*. Ginebra-París, Droz.
- CAMPRUBI, E. (1995), "Serveis Específics per a cecs i deficients visuals de l'ONCE a Catalunya. El treball social a l'ONCE" a *Revista de Treball Social*, 139, pp. 7-18.
- CANALS, J. (1991) "Comunidad y redes sociales: de las metáforas a los conceptos operativos" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 23, pp. 7-18.
- CANALS, J. (1996), "La reciprocidad y las formas actuales de ayuda mutua" a *Reciprocidad, cooperación y organización comunal: desde Costa a nuestros días*. VII Congreso de Antropología social. Zaragoza, IAA & FAAEE, pp. 43-55.
- CANALS, J. (1997) "Buscando al trabajo comunitario entre community y comunitas. Apuntes sobre unos conceptos importados" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 40, pp. 85-90.
- CANALS, J. (1999), "La antropología en los estudios de trabajo social: del exótico externo a la alteridad interna" a *Antropología más allá de la Academia*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 147-153.

- CANO, J. (1995), "Procedimiento legislativo y análisis de adecuación de las normas a la realidad" a Figueroa (coord.), *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 111-131.
- CARAVANTES, C. (1992), "Análisis institucional de un establecimiento educativo" a *Revista Antropología*, 2. Asociación Madrileña de Antropología.
- CARMONA, J. I. (1986), "La asistencia social en la España de los Austrias" a VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales & Siglo XXI, pp. 69-88.
- CASADO, L. i ZABARTE, M. E. (1983), "Reflexiones en torno al diseño de una política de bienestar social" a *Revista de Seguridad Social*, núm. 19, pp. 143-154 (también a VV.AA (1983), *Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marsiega).
- CASADO, D. (1983), "Criterios para la descentralización territorial de los servicios asistenciales y sociales" a VV.AA, *Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marsiega, pp. 15-30.
- CASADO, D. (1987), *Introducción a los servicios sociales*. Madrid, Acebo.
- CASADO, D. (dir.) (1994) "Acción social y servicios sociales" a Juárez (dir.) *Informe sociológico sobre la situación social en España "Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid, Fundación FOESSA, pp. 1735-1880.
- CASEY, J. (1996), "Las organizaciones no gubernamentales: su papel en las políticas públicas" a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 5-6, pp. 175-188.
- CASILDA, R.; TORTOSA, J.M. (ed.) (1996), *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid, Técno.
- CASTEL, R. (1984), *La gestión de los riesgos*. Barcelona, Anagrama. (1981).
- CASTEL, R. (1992), "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales" a Alvarez-Uría (ed.) *Marginación e inserción*. Madrid, Endimión, pp. 25-36.
- CASTEL, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós. (1995).
- CATEDRA, M. (ed.) (1991), *Los españoles vistos por los antropólogos*. Barcelona, Júcar Universidad.
- CHARROALDE, J. I. (1990), "Prestaciones básicas de Servicios Sociales. El Plan Concertado" a *Documentación Social*, 79 pp. 111-124.

- CLARAMUNT, S. (1997), "L'ajut mutu. L'assistència a la Barcelona del segle XV" a *Revista d'etnologia de Catalunya*, 11. Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, pp. 44-51.
- CLASTRES, P. (1978), *La sociedad contra el estado*. Madrid, Monte Avila.
- COHEN, A. (1979), "Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder" a LLOBERA, J.R. (ed.) *Antropología política*. Barcelona, Anagrama, pp. 55-78.
- COHEN, R. (1979), "El sistema político" a LLOBERA, J.R. (ed.) *Antropología política*. Barcelona, Anagrama, pp. 27-53.
- COHEN, S. (1988), *Visiones de control social*. Barcelona, PPU. (1985).
- COL·LEGI OFICIAL DE D.T.S. DE CATALUNYA (1997), *Els diplomats en treball social i assistents socials de Catalunya. Situació, perfil i expectatives*. Barcelona, Hacer i Col·legi Oficial de DTS de Catalunya.
- COLOMER, J. M. (1990), *El arte de la manipulación política*. Barcelona, Anagrama.
- COMAS D'ARGEMIR, D. i altres (1990), *Vides de dona. Treball, família i sociabilitat entre les dones de classes populars a Catalunya (1900-1960)*. Barcelona, Fundació Serveis de Cultura Popular/Altafulla.
- COMAS D'ARGEMIR, D. (1995), *Trabajo, género, cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona, Icaria.
- COMAS D'ARGEMIR, D. (1996), "Economía, cultura y cambio social" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel. pp. 104-113.
- COMAS D'ARGEMIR, D. i ROCA, J. (1996) "El cuidado y asistencia como ámbito de expresión de la tensión entre biología y cultura" a *Reciprocidad, cooperación y organización comunal: desde Costa a nuestros días*. VII Congreso de Antropología social. Zaragoza, IAA & FAAEE, pp. 58-69.
- COMELLES, J. M. (1988), *La razón y la sinrazón. Asistencia psiquiátrica y desarrollo del Estado en la España contemporánea*. Barcelona, PPU.
- COMELLES, J. M. (1994), "El papel del sistema de salud en la configuración de la demanda de servicios" a AA.VV., *El usuario como determinante de la oferta de servicios sanitarios*. Madrid, Comunidad de Madrid, pp. 29-41.
- COMELLES, J. M. (1996), "Las profesiones y el Estado" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 173-183.

- COMELLES, J. M. (1997), "De l'assistència i l'ajut mutu com a categories antropològiques" a *Revista d'etnologia de Catalunya*, 11. Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 32-43.
- COMELLES, J. M. i MARTÍNEZ, A. (1993), *Enfermedad, cultura y sociedad*. Madrid, Eudema.
- COMISSION EUROPEA, (1996), *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales*. Informe del Comité de Sabios. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- CONESA, M. (2000), "Resignació o injustícia?" a *Quaderns de Serveis Socials*, 16, pp. 5-8.
- COTARELO, R. (1978), *Crítica de la Teoría de Sistemas*. Madrid, CIS.
- COTARELO, R. (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del malestar*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- COTARELO, R. (1990) *En torno a la Teoría de la Democracia*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, 23.
- COTARELO, R. (1992), "Política social y racionalidad del mercado" a Alvarez-Uria (ed.) *Marginación e inserción*. Madrid, Endimión, pp.37-44.
- COULSHED, V. (1998), *La gestión del trabajo social*. Barcelona, Paidós. (1990).
- COWGILL, D.O. y HOLMES, L.D. (1972), *Aging and Modernization*. Nueva York, Appleton.
- CRESPO, T. i RIMBAU, C. (1998), "Els serveis socials a Catalunya" a *La societat catalana* (direcció de S. Giner). Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, Generalitat de Catalunya, pp. 733-756.
- CRUZ, I.; DESDENTADO, A.; RODRÍGUEZ, G. (1985), *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, i Siglo XXI.
- CRUZ MARTINEZ, R. (1990), "La frustración de un sistema unificado de seguros sociales: la República y la guerra civil" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 361-394.
- DALLA, G. (1999), "Más allá del espacio jurisdiccional: Ombudsman, Síndic de greuges y defensores del pueblo" a *Antropología jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 77-87.

- DALMAU, A. (1994), "El país a trossos" a *Quaderns de Serveis Socials*, 6. Diputació de Barcelona, pp. 10-13.
- DE ASIS ROIG, R. (1992), *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid, Debate.
- DE CABO, C. (1986), *La crisis del Estado Social*. Barcelona, PPU.
- DE LA RED, N. (1992), "El trabajo social en los servicios sociales de bienestar social" a *7º Congrés Estatal de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials*. Barcelona, pp. 89-95.
- DE LA RED, N. (1997), "Política Social y Trabajo Social" a Alemán y Garcés, *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 531-552.
- DE LEONARDIS, O. (1992), "Políticas sociales: reinventar nuevos parámetros" a Álvarez-Uría (ed.) *Marginación e inserción*. Madrid, Endimión, pp. 55-66.
- DE MIGUEL, J. (1990), *El mito de la sociedad organizada*. Barcelona, Península.
- DE OTTO, I. (1980), "La función política de la legislación" a Aparicio, *Parlamento y sociedad civil*. Barcelona, Universidad de Barcelona, pp. 49-59.
- DE PAULA, R. (2000), *Hablan las putas*. Bilbao, Virus.
- DEL VALLE, A. (1987), *El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Fundació IESA.
- DELGADO, M. (1993), *La ira sagrada. Anticlericalismo, iconoclastia y antiritualismo en la España contemporánea*. Barcelona, Humanidades.
- DELGADO, J. F. (1995), "La modernización de la Administración pública y los servicios sociales" a Gualda, Delgado, Rodríguez (coord.), *Avances en política social*. Diputación provincial de Granada, pp. 277-299.
- DEVILLARD, M. J.; OTEGUI, R. i GARCIA, P. (1991), *La voz callada. Aproximación antropológico-social al enfermo de artritis reumatoide*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- DIAZ, A. i ROMANI, O. (1989), "Desviación y marginación social" a VV.AA. *Treball Social. Conceptes i eines bàsiques*. Barcelona, EUTS-ICESB, pp. 59-68.
- DÍAZ, A. (1998), *Hoja, pasta, polvo y roca. El consumo de los derivados de la coca*. Bellaterra, Servei de publicacions de la UAB.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1995), *Les àrees de serveis personals: anàlisi del procés i propostes de futur*. Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1996), *Els serveis personals a debat*. Barcelona.

- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1997), *Mapa dels serveis personals locals. Cap a un model integrat, estratègic, comunitari i participatiu*. Barcelona.
- DOMÉNECH, R. (1989), *Panoràmica dels Serveis Socials i el Treball Social 1939-1988*. Barcelona, INTRESS.
- DONATI, P. i LUCAS, A. (1987), "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos" a *REIS* 37, pp. 57-68.
- DOUGLAS, M. (1996), *Cómo piensan las instituciones*. Madrid, Alianza Universidad.
- DOYAL, L. i GOUGH, I. (1994), *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona, Icaria/FUHEM.
- DURAN, J. A. (1972), *Historias de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana*. Madrid, Siglo XXI.
- DURAN, M. A. (dir.) (1987), *De puertas adentro*. Madrid, Instituto de la Mujer.
- EASTON, D. (1982), *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorortu. (1965).
- ECHEVARRIA, K. (1999), "Cambios sociales, nuevas demandas. Propuestas para el 2000" a *Quaderns de Serveis Socials*, 15, pp. 36-40.
- EDGAR, I. R. i RUSSEL, A. (eds.) (1998) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- ENGUIX, B. (1993), *Poder y deseo: aproximación al análisis de la homosexualidad masculina*. Tarragona, URV; (tesis doctoral).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnànim. (1990).
- ESTIVILL, J. i RIMBAU, C. (1984), "La política social y la obra social de la Generalitat de Catalunya en la II República (1931-1939)" a *IV Congreso Estatal de Trabajadores Sociales*. Lejona, Vizcaya, pp. 133-139.
- ESTRUCH, J. i GÜELL, A. M. (1876) *Sociología de una profesión. Los asistentes sociales*. Barcelona, Península.
- EWALD, F. (1994), *L'Etat providence*. París. Editions Grasset. (1986).
- FEIXA, C. (1990), *Cultures juvenils, hegemonia i transició social. Una història oral de la joventut a Lleida (1936-1989)*. Universitat de Barcelona, (tesis doctoral).
- FEIXA, C. (1993), *La joventut com a metàfora. Sobre cultures juvenils*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

- FEIXA, C. (1996), "Antropología de las edades" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 319-334.
- FERICGLA, J.M. (1992), *Envejecer, una antropología de la ancianidad*. Barcelona, Anthropos.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (1996), *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid, Síntesis.
- FERNANDEZ, J.M. i SABATE, E. (1983), "La administración social en Cataluña: la Ley de administración institucional de la sanidad, asistencia y servicios sociales" a *Revista de Seguridad Social*, núm. 19, pp. 7-17.
- FERRET, J. (1995), "La llei com a garantia dels drets socials en l'Estat de Benestar" a *Fòrum*, 1. Departament de Benestar Social, pp. 6-9.
- FLAQUER, L. (2000), *Les polítiques familiars en una perspectiva comparada*. Fundació "la Caixa".
- FOUCAULT, M. (1975), *Microfísica del poder*. Madrid, La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (1981), *Vigilar y castigar*. Madrid, Siglo XXI.
- FREIDSON, E. (1978), *La profesión médica*. Barcelona, Península. (1970).
- GABINET D'ESTUDIS I PLANIFICACIÓ (1995), "La Llei 4/1994 i les dades bàsiques del sistema on ha d'implantar-se" a *Fòrum*, 1. Barcelona, Departament de Benestar Social, pp. 38-48.
- GAITAN, L. (1991), "El espacio profesional" a *Para comprender el trabajo social*. Navarra, Editorial Verbo Divino, pp. 95-108.
- GARCES, J. (coord.) (1996), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCES, A. (2000), "Administración prestacional y derechos ciudadanos" a *Revista Vasca de Administración Pública*, 57, pp. 159-193.
- GARCIA, M. (1995), *Les imatges culturals de la vellesa. Construcció i deconstrucció d'una categoria social*. Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, (tesis doctoral).
- GARCIA GARCIA, J.L. (1991), "¿Qué tienen que ver los españoles con lo que los antropólogos saben de ellos?" a Cátedra (ed), *Los españoles vistos por los antropólogos*. Barcelona, Júcar Universidad, pp. 109-126.
- GARCIA PADILLA, M. (1990), "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 397-447.

- GARCIA i PULIDO, (1994), *Antropología de la educación*. Madrid, Eudema.
- GARCIA ROCA, J. (1992), *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GARCIA-PELAYO, M. (1982) *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza.
- GARCIA, G. i RAMÍREZ, J. M. (1992), *Los nuevos servicios sociales*. Zaragoza, Certeza.
- GARDE, J. A. (ed.) (1999), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999. Valladolid, Fundación Hogar del empleado y Editorial Trotta.
- GARDE, J. A. i PASCUAL, B. (1999), "El debate sobre el Estado de Bienestar: punto y seguido" a J. A. Garde (ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999. Valladolid, Fundación Hogar del empleado y Editorial Trotta, pp. 17-43.
- GARRORENA, A. (1987), *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*. Madrid. Tecnos.
- GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. i AQUILAR, M. (1995), "Los servicios sociales generales, un sistema sin objeto, una forma espesa y hueca. Nueve hipótesis para un debate evaluatorio" a *D.I. Aportes desde el trabajo social*, 4-5, pp. 53-54.
- GEERTZ, C. (1990), *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa. (1973).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1979), *Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials*. Barcelona. Departament de Sanitat i Assistència Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1979), *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics*. Barcelona. Departament de Sanitat i Assistència Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1980), *Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància*. Barcelona. Departament de Sanitat i Assistència Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1980), *Bases de Planificació dels serveis socials a Catalunya*. Barcelona. Departament de Sanitat i Assistència Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1984), *Mapa de Serveis Socials de Catalunya*. Barcelona, Departament de Sanitat i Seguretat Social. (5 volums).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1988), *Els Serveis Socials de la Generalitat*. Barcelona. Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.

- GENERALITAT DE CATALUNYA (1989), *Presentació dels objectius per a la legislatura del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya 1988-1992*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1989), *Disposicions generals de Serveis Socials*. Barcelona. Departament de Benestar Social, (segona edició ampliada 1992).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1990), *Informe de les actuacions realitzades. Departament de Benestar Social. Juliol 1989-Juny 1990*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1991), *Disposicions sobre família i infància*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1992), *Disposicions sobre persones amb disminució*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1992), *Disposicions sobre vellesa*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1992), *II Pla d'Actuació Social 1992-1995*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1994), *Legislació bàsica del Sistema català de serveis socials*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1997), *III Pla d'Actuació Social 1997-2001*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1997), *Mapa de Serveis Socials 1996*. Barcelona. Departament de Benestar Social.
- GIMENÉNEZ, V. (2000), "El fenómeno del 'Burnout' en las profesiones de ayuda" a *Revista de Treball Social*, 159, pp. 65-102.
- GINER, S. (1993), "Religión civil" a *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 61, pp. 23-55.
- GINER, S. i SARASA, S. (1997), "Altruismo cívico y política social" a Giner, S. i Sarasa, S. (ed.) *Buen gobierno y política social*. Barcelona, Ariel, pp. 209-237.
- GLASSER, I. (1994) "Anthropological contributions to welfare policy and practice" a *Practicing Anthropology* 16, 4: pp. 3-4
- GLAZER, N. (1992), *Los límites de la política social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988).
- GLUCKMAN, M. (1965), *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*. Madrid, Akal.

- GODELIER, M. (1998), *El enigma del don*. Barcelona, Paidós.
- GOFFMAN, E. (1970), *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires, Amorrortu. (1961).
- GOFFMAN, E. (1970), *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires, Amorrortu. (1963).
- GOFFMAN, E. (1993), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires, Amorrortu. (1959).
- GÓMEZ CRESPO, P. (1993), *Comprar y Vender*. Salamanca, Eudema.
- GÓMEZ PELLÓN, E. (1999), "Aspectos fundamentales de la antropología jurídica" a *Antropología Jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 13-31.
- GÓMEZ SERRA, M. (2000), *Els serveis socials i la seva avaluació. Models d'avaluació aplicats als serveis i programes socials*. Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona.
- GONZALEZ ALCANTUD, J. A. (1997) *El clientelismo político*. Barcelona, Anthropos.
- GONZALEZ ALCANTUD, J. A. (1998), *Antropología (y) política. Sobre la formación cultural del poder*. Barcelona, Anthropos.
- GRANDE, A. (1999), "Cuando el uso define el campo: haciendo antropología en un barrio" a *Antropología más allá de la Academia*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 125-138.
- GREENWOOD, D. J. (1996), "Estudiarnos a nosotros mismos: un problema falso y una ideología coercitiva" a *De la construcción de la historia a la práctica de la antropología en España*. Zaragoza, VII Congreso de Antropología social, IAA / FAAEE, pp. 153-165.
- GREENWOOD, D. J. i GREENHOUSE, C. J. (ed.) (1998), *Democracia y diferencia. Cultura, poder y representación en los Estados Unidos y en España*. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- GUALDA, M. P.; DELGADO, J. F.; RODRÍGUEZ, A. (coord.) (1995), *Avances en política social*. Diputación provincial de Granada.
- GUASCH, O. (1991), *La sociedad rosa*. Barcelona, Anagrama.
- GUILLÉN, A. (2000), *La construcción política del sistema sanitario español: de la postguerra a la democracia*. Madrid, Exlibris.
- HABA, E. (1995), "Magia verbal, realidades y sentido fundamental de los, así llamados 'derechos' económicos" a *Sistema*, 125, pp. 59-74.

- HAMMERSLEY, M. i ATKINSON, P. (1994), *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona, Paidós. (1983).
- HANNERZ, U. (1993), *Exploración de la ciudad*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- HARRIS, D. (1990), *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HARRIS, O. y YOUNG, K. (ed.) (1979), *Antropología y Feminismo*. Barcelona, Anagrama.
- HASENFELD, Y. i ENGLISH, R. A. (1985?), "Human Service Organizations" (document policopiat) INTRESS.
- HELLER, A. i FEHÉR, F. (1998), *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*. Barcelona, Península. (1989).
- HOECLIN, L. (1998), "Equal, but different? Welfare, gender ideology and 'mothers centre' in southern Germany" a Edgar I Russel (eds.) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- HUTSON, S. i LIDDIARD, M. (1993), "Agencies and young people: Runaways and young homeless in Wales" a Pottier, J. (ed.) *Practising development. Social Science perspectives*. Routledge.
- ILLICH, I. *et alt.* (1981), *Profesiones inhabilitantes*. Barcelona, Blume.
- INTRESS, (1986), *Rehabilitación de barrios*. Barcelona.
- INTRESS, (1990), *La actuación compactada en los servicios de bienestar social*. Barcelona.
- ITUARTE, A. (1990), "Trabajo Social y Servicios Sociales: Aportes para una clarificación necesaria" a *Documentación Social*, 79. Madrid, Cáritas Española, pp. 49-63.
- JOHNSON, N. (1990), *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- JOSEPH, I. (1999), *Erving Goffman y la microsociología*. Barcelona, Gedisa.
- JUÁREZ, M. (ed.) *et alt.* (1993), *Trabajo social e investigación: temas y perspectivas*. Madrid, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas.
- JULIANO, D. (1996), "Antropología de la educación" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 278-285.

- KAHN, A.; KAMERMAN, S. B. (1987), *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, i Siglo XXI.
- KAPLAN, A. (1998), *De Senegambia a Cataluña*. Barcelona, Fundació la Caixa.
- KEELING, S. (1998), "Treasures on Earth" a Edgar I Russel (eds.) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- KENNY, M. i DE MIGUEL, J. (eds.) (1980), *La Antropología médica en España*. Barcelona, Anagrama.
- LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (1995), "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" a Sarasa i Moreno (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, CSIC, pp. 331-368.
- LAPORTA, F. (1992), "Ética y política social" a Moreno i Pérez Yruela (comp.), *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 125-135.
- LAPORTE, J. (1988), *La sanitat i els serveis socials a Catalunya: 1980-1988*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- LAS HERAS, M. P. (1990), "Trabajo social en el Sistema público de Servicios Sociales" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 20, pp. 86-96.
- LEACOCK, E.B. (ed.) (1971), "Introduction" a *The Culture of Poverty. A Critique*. Nueva York, A Touchstone Book, pp. 9-37.
- LERENA, C. (1989), *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona, Círculo de lectores.
- LEWELLEN, T. C. (1985), *Antropología política*. Barcelona, Ediciones Bellaterra. (1983).
- LEWIS, O. (1993), *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México, Fondo de Cultura Económica. (1959).
- LEWIS, O. (1965), *La Vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza; de San Juan a Nueva York*. México, Joaquín Mortiz.
- LEWIS, O. (1972), *La cultura de la pobreza*. Barcelona, Anagrama.
- LINDBLOM, C. E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, MAP.
- LISON TOLOSANA, C. (1991), *La imagen del rey. Monarquía, realeza y poder ritual en la Casa de los Austrias*. Madrid, Austral.

- LLOVET, J. J. i USIETO, R. (1990), *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*. Madrid. Popular i Colegio Oficial de DTS de Madrid.
- LOMNITZ, L. (1975), *Cómo sobreviven los marginados*. México, Siglo XXI.
- LOPEZ ALONSO, C. (1986a), "Memoria Introdutoria" a VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales & Siglo XXI, pp. 9-37.
- LOPEZ ALONSO, C. (1986b), "La acción social medieval como precedente" a VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales & Siglo XXI, pp. 47-67.
- LOPEZ ALONSO, C. (1990), "La acción pública no estatal" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 27-65.
- LOPEZ COIRA, M. (1991) "La influencia de la ecuación personal en la investigación antropológica o la mirada interior" a Cátedra (ed), *Los españoles vistos por los antropólogos*. Barcelona, Júcar Universidad, pp. 187-222.
- LOPEZ KELLER, E. (1990), "Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 137-160.
- LUHMANN, N. (1981), *Teoría política del Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.
- LUQUE, E. (1991), "La invención del otro y la alineación del antropólogo en la etnografía hispana" a Cátedra (ed), *Los españoles vistos por los antropólogos*. Barcelona, Júcar Universidad, pp. 69-79.
- LUQUE, E. (1996), *Antropología política*. Barcelona, Ariel.
- MALAGON, J. L. (1992), "Intervención comunitaria. Teoría de la comunidad e investigación social comunitaria" a *7º Congrés Estatal de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials*. Barcelona, pp. 97-116.
- MARAVALL, H. (1997), "El trabajo social para 'que' y para 'quien'" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 39. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de DTS, pp. 57-60.
- MARSHALL, T. H. (1950), *Citizenship and social Class*. Cambridge, Cambridge University Press. (En castellà: Marshall, T. H. y Bottomore, T., 1998, *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza).

- MARTIN MATEO, R. (1967), "Sobre el concepto de Asistencia Social" a *Problemas Fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*. Madrid, Ministerio de la Gobernación.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. (1996), "Antropología de la salud" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 369-381.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. (1998), *¿Has visto cómo llora un cerezo?. Pasos hacia una antropología de la esquizofrenia*. Barcelona, Publicacions de la Universitat Barcelona.
- MARTINEZ QUINTERO, E. (1990), "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 241-286.
- MARTINEZ ROMAN, M. A. i GUILLEN, E. (1996), "Estado de Bienestar y Servicios Sociales: problemas, reacciones y medidas necesarias" a CASILDA, R.; TORTOSA, J.M. (ed.) *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid, Técno, pp. 313-336.
- MARTINEZ, M. A.; MIRA-PERCEVAL, M. T. i REDERO, H. (1993), "¿Viejos o nuevos? Orientaciones actuales de los servicios sociales en España a *Alternativas*, 2. Universitat d'Alacant, pp. 207-230.
- MASLOW, A. H. (1954), *Motivation and Personality*. Nova York, Harper & Rom.
- MATZA, D. (1969), *El proceso de desviación*. Madrid, Taurus.
- MAUSS, M. (1991), *Sociología y Antropología*. Madrid, Tecnos. (1923).
- MAYNTZ, R. (1985), *Sociología de la Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad. (1978).
- McCOURT, C. (1998), "Concepts of community in changing health care: a study of change in midwifery practice" a Edgar I Russel (eds.) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- MEIL, G. (1997), "Política Social comparada" a Alemán y Garcés (coord.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 133-153.
- MEILLASSOUX, C. (1978), *Mujeres, graneros y capitales*. Madrid, Siglo XXI.
- MENDOZA, X. (1995), "La funció directiva en les organitzacions de professionals" a CIFA, *Les àrees de serveis personals: anàlisi del procés i propostes de futur*. Diputació de Barcelona, pp. 135-144.
- MENY, Y. i THÖENIG, J. C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel (versión española a cargo de Francisco Morata). (1989)

- MICHELS, R. (1991), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Amorrortu. (2 vols). (1962).
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1989), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*. Centro de publicaciones
- MISHRA, R. (1993), *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1990).
- MOIX, M. (1980), *El bienestar social ¿mito o realidad?*. Madrid, Almena.
- MOLINA, F. (1997), *El servei militar a Lleida*. Lleida, Pagés Editors.
- MONNIER, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MONOD, J. (1971), *Los barjots. Ensayo de etnografía de las bandas de jóvenes*. Barcelona, Seix Barral. (1969).
- MONREAL, P. (1996), *Antropología y pobreza urbana*. Madrid, Libros de la Catarata.
- MONTAGUT, T. (1994), *Democràcia i serveis socials*. Barcelona, Hacer.
- MONTAGUT, T. (2000), *Política Social. Una introducción*. Barcelona, Ariel.
- MONTAGUT, T. i SARASA, S. (1995), "Teoría social i estat del benestar" a *Revista Catalana de Sociologia*, 1, pp. 47-76.
- MONTORO, C. i MONTORO, R. (1996), "Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar" a CASILDA, R.; TORTOSA, J.M. (ed.) *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid, Técnos, pp. 75-99.
- MONTORO, R. (1997), "Fundamentos teóricos de la política social" a Alemán y Garcés (coord.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 33-50.
- MONTSERRAT, J. (1995), "Les fonts de finançament de la despesa en serveis socials" a *Fòrum* núm. 1, pp. 31-37.
- MORAGAS, R. (1982), "Transferencias de servicios sanitarios y sociales: actitudes, innovaciones y peligros" a *Documentación Administrativa*, núm. 195, pp.198-216.
- MORENO, L. (2000), *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- MORENO, L. i PÉREZ YRUELA, M. (comp.) (1992), *Política Social y Estado del Bienestar*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

- MORENO, L. i ZICLIO, E. (1992), "Evaluación y maximización de políticas sociales" a Moreno i Pérez Yruela (comp.), *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 79-106.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989), "Introducción: Economía de mercado y Estado de Bienestar" a R. Muñoz de Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 23-53.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984), "Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional" a *Documentación Administrativa*, 200.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1986), *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Madrid, Civitas.
- NAROTZKY, S. (1988), *Trabajar en familia. Mujeres, hogares y talleres*. Valencia, Institut Alfons el Magnànim.
- NIETO, J. A. (1993), *Sexualidad y deseo. Crítica antropológica de la cultura*. Madrid, Siglo XXI.
- O'CONNOR, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península. (1972).
- OFFE, C. (1990), *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, Alianza. (1988).
- OLSON, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*. México, Limusa.
- PALLARES, J. (1995), *La dolça punxada de l'escorpí. Antropologia dels ionquis i de l'heroïna a Catalunya*. Lleida, Pagès Editors.
- PEACOCK, J. L. (1989), *El enfoque de la antropología. Luz intensa, foco difuso*. Barcelona, Herder (1986).
- PELEGRÍ, X. (1995), "El treball social com a professió" a *Revista de Treball Social*, 137. Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social, pp. 16-33.
- PELEGRÍ, X. (1995b), "La relació dels professionals del treball social amb el seu objecte de treball" a *Revista de Treball Social*, 137. Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social, pp. 72-100.
- PEÑA, P. de la; BELOQUI, L. (1983), "Los servicios sociales y su configuración en el Estado de las Autonomías" a *Revista de Seguridad Social*, núm. 19, pp. 117-142.
- PEREZ, M.; CUETO, C. de (1997) "Análisis de la Política Social" a Alemán y Garcés (coord.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp.553-570.

- PEREZ YRUELA, M. (1996), "Corporatismo y Estado del Bienestar" a CASILDA, R.; TORTOSA, J.M. (ed.) *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid, Técnos, pp. 119-145.
- PEREZ YRUELA, M.; GINER, S. (1985), "Corporatismo: el estado de la cuestión" a *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 31, pp. 9-45.
- POLANYI, K. (1976), "La economía como actividad institucionalizada" a POLANYI, ARENSBERG y PEARSON, *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona, Labor. (1957), pp. 289-316.
- PRAT, J. (1991), "Reflexiones sobre los nuevos objetos de estudio en la antropología social española" a Cátedra (ed), *Los españoles vistos por los antropólogos*. Barcelona, Júcar Universidad, pp. 45-68.
- PUJADAS, J.J. (1985), "Sobre minorías, marginados y otros productos urbanos" a *Primeras Jornadas de Antropología de Madrid*.
- PUJADAS, J.J. (1996), "Antropología Urbana" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 241-255.
- QUIVY, R. I CAMPENHOUDT, L. V. (1992), *Manual de investigación en ciencias sociales*. México, Limusa.
- RICO, M. i RIBOT, J. (1999), "Con papeles sin pasar por el matrimonio" a *Antropología jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 133-152.
- RIERA, J. (1998), *Concepto, formación y profesionalización de: el educador social, el trabajador social y el pedagogo social. Un enfoque interdisciplinar e interprofesional*. Valencia, Nau llibres.
- RIMBAU, C. (1987a): "La obra socioasistencial de la Generalitat Republicana" a CASADO, D. (1987): *Introducción a los servicios sociales*. Madrid. Acebo, pp. 201-216.
- RIMBAU, C. (1987b): "Una aportació a la reflexió sobre l'organització dels serveis socials: algunes vicissituds organitzatives de la Generalitat Republicana en matèria sòcio – assistencial" a *Revista de Treball Social* n. 107. Barcelona, pp. 79-92.
- RIMBAU, C. (1999), "Història dels serveis socials" (document policopiado com a temari d'oposicions a la Generalitat).
- RIMBAU, C. (2000), "Nous plantejaments en els serveis socials" a *Jornades estatals sobre drogodependències*. Barcelona (poligrafiat).
- ROBLES EGEA (comp.) (1996), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid, Siglo XXI.

- ROCA, J. (1998), *Antropología industrial y de la empresa*. Barcelona, Ariel.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1992), "Fundamentos teóricos de la política social" a Moreno i Pérez Yruela (comp.), *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 21-44.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995), "La política social en España" a Sarasa i Moreno (comp.) (1995), *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, CSIC, pp. 61-84.
- ROMANI, O. (1983), *A tumba abierta. Autobiografía de un grifota*. Barcelona, Anagrama.
- ROMANI, O. (1996), "Antropología de la marginación. Una cierta incertidumbre" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva - Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 304-318.
- ROULAND, N. (1988), *Anthropologie juridique*. París, Presses Universitaires de France.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Manantial.
- ROSARIO, J. (1992), "Supresión ayudas FAS" a *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 25, pp. 92-102.
- RUBIOL, G. (1980), *Els serveis socials: organització i funcionament*. Barcelona, Blume/Fundació Jaume Bofill. (en castellà editat pel Consejo General de Colegios Oficiales i Siglo XXI en edició revisada en dos volums).
- RUBIOL, G. (1984), "L'esgotament (burn out) en les professions d'ajuda" a *Revista de Treball Social*, 94, pp. 30-57.
- RUBIOL, G. (1986), *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- RUEDA, J. (1987), "Servicios Sociales de Base. Una lectura crítica" a *Revista de Treball Social*, 105, pp. 33-41.
- SAHLINS, M. (1977), *Economía de la Edad de Piedra*. Madrid, Akal. (1972).
- SAIZ, M. (1988), "Delimitació, interrelació i competències entre l'atenció primària i la secundària" a *Jornades Dos dies per posar-nos al dia*. Barcelona, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya.
- SALAZAR, C. (1999), "Pensar la propiedad desde la antropología social" a *Antropología jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 13-31.

- SAN ROMAN, T. (1983), "Antropología aplicada al trabajo social: el desarrollo de los gitanos" a *Revista de Treball Social*, 91.
- SAN ROMAN, T. (1989), *Vejez y cultura. Hacia los límites del sistema*. Barcelona, Fundació la Caixa de Pensions.
- SAN ROMAN, T. (1993), "La universidad y el Estado de Bienestar" a *Revista de Treball Social* 132, pp. 69-78.
- SAN ROMAN, T. (1996), "Interdisciplinarietà, interprofesionalitat e intervenció social" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 407-416.
- SÁNCHEZ, J. (1996), "Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar" a *L'estat de la qüestió*, núm. 7. Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- SANTANA, (1997), *Antropología y turismo*. Barcelona, Ariel.
- SANZ, A. (1997) "La protección social, una cuestión política" a *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 6. Zaragoza, pp. 4-12.
- SARASA, S. (1990), *La lógica de los servicios sociales: altruismo y control*. Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, (poligrafiat).
- SARASA, S. (1992), "La adaptación de los servicios sociales a su entorno: algunas notas sobre el papel mediador de los equipos de base" a *Revista de Treball Social*, 127 pp. 155-161.
- SARASA, S. (1993), *El servicio de lo social*. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Asuntos Sociales.
- SARASA, S. (1995), "La producció de serveis personals i el paper mediador dels professionals" a CIFA, *Les àrees de serveis personals: anàlisi del procés i propostes de futur*. Diputació de Barcelona.
- SARASA, S. (1996), "Avantatges i desavantatges teòrics de la provisió pluralista de serveis personals" a VV. AA., *Els serveis personals a debat*. Diputació de Barcelona, pp. 107-123.
- SARASA, S. (1998), "L'Estat de benestar i els seus efectes" a *La societat catalana* (direcció de S. Giner). Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, Generalitat de Catalunya, pp. 643-654.
- SARASA, S. (2000), "La última red de servicios personales" a J. Adelantado (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria / Universitat Autònoma pp. 349- 377.

- SCHWARTZ, H. i JACOBS, J. (1984), "La burocracia simbólica. Estudio de caso de una agencia de bienestar social" a *Sociología cualitativa*. México DF, Trillas, pp. 187-202.
- SEGALEN, M. (1981), *Antropología histórica de la familia*. Madrid, Taurus. (1992).
- SEMPERE, J. (1992), *L'explosió de les necessitats*. Barcelona, Edicions 62.
- SERRA, A. (2000), *Gestió dels serveis socials locals*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SETIEN, M.L.; ARRIOLA, M.J. (1997), "Política Social y Servicios Sociales" a Alemán y Garcés (coord.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 323-353.
- SIMMEL, G. (1977), *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid, Revista de Occidente.
- SIMMONS, L. (1945), *The Role of the Aged in Pimitive Society*. New Haven, Yale University Press.
- SOLANA, J.L. (2001) *Antropología y complejidad humana. La antropología compleja de Edgar Morín*. Granada, Comares.
- STOLCKE, V. (1996), "Antropología del género. El cómo y el porqué de las mujeres" a *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva – Fabregat*. Barcelona, Ariel, pp. 335-343.
- SUAREZ, L. (1999), "La construcción social del 'fetichismo de los papeles': Ley e identidad en la frontera sur de Europa" a *Antropología jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 89-101.
- SUBIRATS, J. (1988) "Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas" a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, pp. 173-197.
- SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, MAP.
- SUBIRATS, J. (1992), "Modelos de políticas sociales" a Moreno i Pérez Yruela (comp.), *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 67-78.
- SUBIRATS, J. (1995), "Cambio y continuidad en las políticas sociales del Estado del Bienestar" a Gualda, Delgado, Rodríguez (coord.), *Avances en política social*. Diputación provincial de Granada, pp. 69-73
- SUBIRATS, J. (1995b), "El análisis empírico de los efectos de la legislación" a Figueroa (coord.), *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, pp.201-211.

- SUBIRATS, J. (1999), "Els primers vint anys de polítiques socials" a *Quaderns de Serveis Socials*, 15, pp. 10-16.
- SUBIRATS, M. i BRULLET, C. (1988), *Rosa y azul: la transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid, Instituto de la Mujer.
- SWAAN, A. de (1992), *A cargo del Estado*. Barcelona, Pomares-Corredor.
- TAYLOR, S. J. i BOGDAN, R. (1992), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, Paidós. (1984).
- TÉLLEZ, A. (1999), "El antropólogo como profesional. La experiencia de un caso concreto" a *Antropología más allá de la Academia*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 116-123.
- TERRADAS, I. (1999a), "Introducción: Antropología jurídica" a *Antropología jurídica*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 7-11.
- TERRADAS, I. (1999b), "Antropología jurídica: En torno al replanteamiento de Louis Assier-Andrieu" a *Areas. Revista de Ciencias Sociales*.
- TITMUSS, R. M. (1981), *Política Social*. Barcelona, Ariel. (1974).
- THRASHER, F.M. (1963), *The Gang. A Study of 1313 gangs in Chicago*. Chicago, University of Chicago Press. (1927).
- TREVILLION, S. i GREEN, D. (1998), "The cooperation concept in a team of Swedish social workers" a Edgar I Russel (eds.) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- TRINIDAD, P. (1986), "Asistencia y previsión social en el Siglo XVIII" a VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales & Siglo XXI, pp. 89-115.
- TRINIDAD, P. (1990), "Trabajo y pobreza en la primera industrialización" a *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 101-135.
- UBIETO, J. R. (1989), "Che Vuoi?" a *Revista de Treball Social*, 114. Barcelona, pp. 130-132.
- UBIETO, J. R. (1994), "Che Vuoi? Reflexions sobre l'actualitat del treball social" a *Revista de Treball Social*, 135. Barcelona, pp. 24-42.
- URIBE, J. M. (1996), *Educar y curar. El diálogo cultural en atención primaria*. Madrid, Ministerio de Cultura.

- URIBE, J. M. (1999), "Antropología aplicada: momentos de un debate recurrente" a *Antropología más allá de la Academia*. VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, FAAEE, pp. 19-41.
- VALENTINE, Ch. (1970), *La cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuestas*. Buenos Aires, Amorortu.
- VALLES, M. S. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexiones metodológicas y prácticas profesionales*. Madrid, Síntesis.
- VALLS, R. (1997), "Marc legal dels serveis personals i rol dels municipis" a *Revista de serveis personals CIFA*, 4. Patronat Flor de Maig de la Diputació de Barcelona, pp. 37-43.
- VAN WILLINGEN, J. (1993), *Applied Anthropology*. Bergin & Garvey.
- VEDUNG, E. (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VELASCO, H.; GARCIA, J. i DIAZ de RADA, A. (1993), *Lecturas de antropología para educadores*. Madrid, Trotta.
- VILÀ, A. (1985), "Els Serveis Socials a la Llei 12/1983 de 14 juliol. Administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials" a *Revista de Treball Social*, 98, pp. 63-72.
- VILÀ, A. (1999), "El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?" a *Quaderns de Serveis Socials*, 14. Diputació de Barcelona, pp. 8-18.
- VILÀ, A. (2000), "Los Servicios Sociales en Catalunya" a Gutiérrez i Garcés (ed.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. València, Tirant lo Blanch.
- VILA, L. (1995), "Variables sociales y culturales para una política social meridional" a Sarasa i Moreno (comp.) (1995), *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, CSIC.
- VILLA, M. (1993), "Reflexions entorn a l'evolució dels mètodes de protecció social pública" a *Revista de Treball Social*, 129, pp. 11-23.
- VILLA, M. (1995), "Fites legals en la història dels serveis socials" a *Fòrum*, 1. Departament de Benestar Social, pp. 20-30.
- VILLA, M. (1996), "El derecho a los servicios sociales en el Estado de Derecho" a *Revista de Treball Social*, 142, pp. 95-109.
- VON BEYME, K. (1995), *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid, Alianza.

- WARREN, L. (1998), "Considering the culture of community care" a Edgar I Russei (eds.) *The anthropology of welfare*. Routledge.
- WEBER, M. (1944), *Economía y sociedad*. México, FCE.
- WHYTE, W.F. (1972), *La sociedad de las esquinas*. México, Diáfora. (1943).
- WILENSKY, H. i LEBEAUX, C. N. (1965), *Industrial Society and Social Welfare*. New York, Free Press.
- WILLIS, P. (1988), *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid, Akal. (1977).
- WIRTH, L. (1928), *The Ghetto*. Chicago, University of Chicago Press.
- ZAMANILLO, T. (1991), *Para comprender el trabajo social*. Navarra, Editorial Verbo Divino.
- ZAMANILLO, T. (1992), "La intervención profesional". A *7º Congrés Estatal de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials*. Barcelona, pp. 53-77.
- ZAMANILLO, T. (1996), "Bienestar y Trabajo Social. Análisis de sus relaciones" a CASILDA, R.; TORTOSA, J.M. (ed.) *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid, Técnos, pp. 337-365.
- ZINO, J. (1995), *El discurrir de las penas. Instituciones y trayectorias sociales, el caso de la prisión*. Universitat de Barcelona, (tesis doctoral).
- ZULAIKA, J. (1990), *Violencia vasca. Metáfora y sacramento*. Bilbao, Nerea.



ANNEX I

EVOLUCIÓ DEL MARC LEGISLATIU DEL SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS

ETAPA DE CONSENS

Primera Legislatura

1980	<i>20 de març: Primeres eleccions al Parlament de Catalunya¹</i> <i>10 d'abril: Constitució del Parlament de Catalunya. President: Heribert Barrera</i> <i>24 d'abril: Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol</i>
	Decret 82/1980, de 20 de juny, de creació de la Direcció General de Serveis Socials
	Real Decret 1949/1980, de 31 de juliol, pel qual es traspassa a la Generalitat els serveis de l'Estat en matèria de serveis i assistència social (Instituto Nacional de Asistencia Social, Fondo Nacional de Asistencia Social i serveis de la Direcció General de Acció Social)
	Decret 290/1980, d'11 de desembre, per a l'elaboració del Mapa de Serveis Socials de Catalunya.
1981	Real Decret 1517/1981, de 8 de juliol, pel qual es traspassa l'assistència i els serveis socials de la Seguretat Social (INSERSO)
	Ordre de 27 de juliol, per la que es convoquen ajudes per al manteniment del Serveis Socials de Base
	Decret 218/1981, de 31 de juliol, de creació del Registre General d'Establiments Socials
	Presentació d'una proposició de Llei de serveis socials al Parlament de Catalunya promoguda pel Grup Socialista.
	Resolució 37/I de 10 de desembre de 1981 del Parlament de Catalunya sobre els Drets de la infància.
1982	Decret 40/1982, de 22 de febrer, de creació dels Serveis Territorials de la Direcció General de Serveis Socials.
	<i>Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids (LISMI)</i>
	Ordre de 24 de maig, establint el programa de convocatòria d'ajudes per al manteniment de Centres i Serveis dedicats a l'atenció de la vellesa, grups marginats i infància i adolescència en situacions carencials.
	Ordre de 24 de maig, aprovant el programa Unificat d'Ajudes de la Direcció General de Serveis Socials a favor dels Disminuïts Físics, Psíquics i Sensorials.
	Ordre de 24 de maig, aprovant la convocatòria sobre la concessió d'Ajudes per al manteniment de Serveis Socials de Base.
	Ordre de 15 de novembre, per la qual s'unifiquen les competències i facultats per al reconeixement del dret derivat de la condició de disminuïts. (modificat per Decret 145/1994)
	Resolució 72/I del Parlament de Catalunya sobre els convenis en matèria de Serveis Socials i Resolució 73/I sobre els serveis socials en els Municipis. Comissió de Política Social (sessió 23-11)

¹ En *cursiva* els fets de caràcter general o la legislació de l'Estat

1983	Decret 9/1983, de 20 de gener, de creació del Consell General de Serveis Socials de la Seguretat Social, la seva Comissió Executiva i les Comissions Executives territorials.
	Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials (creació de l'ICASS i de l'ICS)²
	Decret 380/1983, de 8 de setembre, d'estructuració dels Concells Generals de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i de l'Institut Català de la Salut.
	Decret 436/1983, de 6 d'octubre, de desplegament de la Llei 12/1983 de 14 de juliol, assignant competències a diferents òrgans de la Generalitat.
1984	Publicació del <i>Mapa de Serveis Socials</i> .
	Reial Decret 383/1984, d'1 de febrer, pel qual s'estableix i regula el sistema especial de prestacions social i econòmiques previst a la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids. (Modificat per Reial Decret 1734/1994, de 29 de juliol sobre l'adequació a la Llei 30/1992)
	Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat. (Modificada per la Llei 9/1994, de 19 de maig)
	Decret 100/1984, de 10 d'abril, sobre supressió de barreres arquitectòniques (modificat per Decret 95/1986)
	29 d'abril: Segones eleccions al Parlament de Catalunya (majoria absoluta)
	17 de maig: Constitució del Parlament de Catalunya. President: Miquel Coll i Alentorn
30 de maig: Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol	

Segona Legislatura

1985	<i>Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.</i>
	Ordre de 5 de juny de creació del Consell Assessor de Serveis Socials d'Atenció Primària.
	Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors.
	<i>Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya. (Derogada per Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener)</i>
	Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència.
	Ordre de 29 de juliol de creació del Programa sectorial d'estimulació precoç. (Departament de Sanitat i Seguretat Social)
	Ordre de 15 de novembre, d'aplicació provisional de les prestacions socials i econòmiques de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids
	Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials.

² En negreta la normativa de caràcter general més important del Sistema

1986	<p>Decret 162/1986, de 9 de maig, de desplegament de la Llei 11/1985 de protecció de menors, pel que fa al tractament i a la prevenció de la delinqüència infantil i juvenil i a la tutela.</p> <p>Ordre de 29 de maig, de creació del Programa "Vida als anys" d'atenció socio-sanitària a la gent gran amb llarga malaltia. (reestructurat per Ordre de 6 d'abril de 1988) (prorroga de 5 anys per Ordre de 28 de maig de 1991)</p> <p>Decret 338/1986, de 18 de novembre, de regulació de l'atenció a la infància i adolescència en alt risc social.</p> <p>Recomanacions del Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària.</p>
1987	<p>Lleis d'ordenació territorial de Catalunya:</p> <p>Llei 5/87, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials;</p> <p>Llei 6/87, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya;</p> <p>Llei 7/87, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa;</p> <p>Llei 8/87, de 15 d'abril, Municipal i de règim local de Catalunya.</p> <p>Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels serveis socials de Catalunya.</p> <p><i>Decret 201/1987, de 19 de maig, pel qual es regulen les condicions i els requisits que han de complir els centres de serveis i establiments socio-sanitaris.</i></p> <p><i>Ordre de 8 de juliol, de creació del Consell Sectorial de la Vellesa de Catalunya.</i></p> <p>Ordre de 15 de juliol, de desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i de funcionament del Registre d'entitats, serveis i establiments. (Modificada per Ordre 27-12-91 i per Ordre 19-11-93)</p> <p>Decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els centres ocupacionals per a persones amb disminució. (Desplegat per Ordre 28-7-92, i per Ordre 25-10-95)</p> <p>Ordre de 27 d'octubre, per la qual s'estableix el règim jurídic dels equips d'atenció a la infància i adolescència en alt risc social. (Modificada per Ordre de 21-11-89)</p> <p>Llei 21/1987, d'11 de novembre, per la qual es modifiquen determinats articles del Codi Civil i de la Llei d'enjudiciament civil en matèria d'adopcions.</p> <p>Decret 343/1987, de 3 de desembre, d'aplicació provisional a Catalunya de la Llei 21/1987</p>
1988	<p>Decret 39/1988, d'11 de febrer, regulador de la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials. (modificat per Decret 327/1990 i pel Decret 195/1993)</p> <p>Decret 48/1988, d'11 de febrer, de regulació de la participació en els establiments de serveis socials. (modificat per Decret 233/1989)</p> <p>Ordre de 29 de febrer, per la qual es regulen els programes subvencionables de serveis socials gestionats pel Departament de Sanitat i Seguretat Social l'ICASS</p> <p>Ordre de 14 de març, per la qual s'estableixen provisionalment els procediments d'acollimento o internament d'infants i adolescents sota la responsabilitat de l'ICASS.</p> <p>Ordre de 14 de març, per la qual es regula la tutela dels menors desemparats.</p> <p><i>29 de maig: Terceres eleccions al Parlament de Catalunya (majoria absoluta)</i></p> <p><i>16 de juny: Constitució del Parlament de Catalunya. President: Joaquim Xicoy</i></p> <p><i>22 de juny: Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol</i></p>

ETAPA DE DISSENSIÓ

Tercera Legislatura

1988	Decret 141/1988, de 4 de juliol, de creació del Departament de Benestar Social.
	Decret 187/1988, d'1 d'agost, pel qual el Departament de Benestar Social assumeix competències en matèria de serveis i assistència social.
	<i>Real Decreto 727/1988, d'11 de juliol, de reestructuración de Departamentos Ministeriales (creació del Ministerio de Asuntos Sociales)</i>
	Decret 159/1988, de 20 de juliol, de creació de la Direcció General d'Afers Socials.
	Llei 10/1988, de 27 de juliol, de modificació de la Llei 12/1983 d'Administració Institucional de la Sanitat i de l'Assistència i els Serveis Socials de Catalunya.
	Decret 230/1988, d'1 d'agost, de creació de la Direcció General d'Acció Cívica i de la Direcció General de Serveis Comunitaris.
	Decret 258/1988, de 19 de setembre, de creació de la Direcció General d'Atenció a la Infància.
	Decret 332/1988, de 21 de novembre, de reassignació de competències en matèria de protecció de menors (correcció d'errades en DOGC de 13-1-89) (Modificat per Decret 313/1992)
	Decret 380/1988, d'1 de desembre, pel qual s'amplien les competències i s'estructura la Direcció General d'Atenció a la Infància.
	Decret 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el reglament constitutiu del Consell General de Serveis Socials.
<i>Establiment del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.</i>	
1989	Decret 10/1989, de 9 de gener, de protecció sanitària als pensionistes assistencials de la Generalitat de Catalunya. (desplegat per Ordre de 10 de febrer de 1989)
	Decret 45/1989, de 13 de març, d'intergració de treballadors amb especials dificultats dins el mercat de treball. (modificat per Decret 204/1990)
	Ordre de 18 d'abril, de creació del Consell Sectorial d'atenció a persones amb disminució.
	Ordre de 17 de maig, per la qual es regula amb caràcter transitori l'atenció primària de serveis socials d'àmbit comarcal mitjançant cooperació interadministrativa entre l'ICASS i els consells comarcals.
	Decret 220/1989, de 28 d'agost, de delegació de determinades competències de la Generalitat a les comarques en matèria de serveis socials.
1990	Ordre d'1 de març, per la qual s'institueixen els serveis socials de suport a la integració laboral de les persones amb disminució i es regula el seu règim jurídic.
	Decret 144/1990, de 28 de maig, regulador del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI). (derogat per decret 228/1995)
	Decret 145/1990, de 3 de maig, pel qual es defineixen els establiments i els serveis d'acolliment residencial de serveis socials per a gent gran i es fixen els criteris prevalents d'accés. (desplegat per Ordre de 28 de juny de 1990) (Modificat per Decret 145/1994)
	Decret 149/1990, de 28 de maig, de creació del Programa de salut mental.
	Acord del Consell Executiu de 20 de juny d'aprovació del Pla interdepartamental d'integració laboral de les persones amb disminució.

	Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. (correcció d'errades en DOGC de 26-11-90) (Modificada parcialment per Llei 11/1995, de 29 de setembre)
	Ordre de 13 de juliol, de regulació dels serveis socials públics d'acolliment residencial destinats a l'atenció de persones amb disminució i que es presten als establiments de l'ICASS.
	Ordre de 4 de setembre, de creació del Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció Primària.
	Decret 215/1990, de 30 de juliol, de promoció i finançament de l'atenció socio-sanitària.
	Ordre de 17 de setembre, de creació del Comitè d'experts en formació de recursos humans en l'àmbit dels serveis socials. (Derogada per Ordre de 2-6-94)
	Acord del Consell Executiu de 19 i 21 de novembre: creació del Pla integral de la gent gran.
	Llei 20/1990, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques.
	Llei 26/1990, de 20 de desembre, per la que s'estableixen prestacions no contributives al sistema de la Seguretat Social (desenvolupada pel Reial Decret 357/1991, de 15 de març). (Derogada per Reial Decret Legislatiu 1/1994)
1991	Decret 111/1991, de 7 de maig, d'adscripció a l'ICASS la gestió de les pensions no contributives. (Modificat per Decret 33/1997)
	Ordre de 15 de maig, per la qual es determinen les activitats d'assistència socio-sanitària que poden concertar-se amb les entitats titulars de centres, serveis i establiments socio-sanitaris.
	Decret 153/1991, de 16 de juliol, del Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució
	Decret 259/1991, de 23 de novembre, pel qual s'assignen el Departament de Benestar Social les funcions i els serveis relatius a la integració laboral dels disminuïts, traspassats pel Reial Decret 1576/1991, de 18 d'octubre.
	Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques. (correcció d'errades al DOGC de 9-12-91) (Modificada per Decret Legislatiu 6/1994 per adequar-la a la Llei 30/1992)
	Llei 25/1991, de 13 de desembre, per la qual es crea l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL)
	Llei 26/1991, de 13 de desembre, de transferència de competències de les diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya i als consells comarcals en matèria de serveis i assistència social.
	Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció.
	Llei 39/1991, de 30 de desembre, de la tutela i institucions tutelars.
1992	Aprobat pel Govern de la Generalitat el 3 de febrer, el II Pla d'Actuació Social 1992-1995
	15 de març: <i>Quartas eleccions al Parlament de Catalunya</i>
	3 d'abril: <i>Constitució del Parlament de Catalunya. President: Joaquim Xicoy</i>
	9 d'abril: <i>Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol</i>

Quarta Legislatura

1992	Ordre de 9 d'abril, per la qual s'aproven els barems de bonificacions i exempcions dels preus dels serveis assistencials de l'ICASS
	Decret 142/1992, de 22 de juny, pel qual es regula el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució. (derogat pel Decret 50/1994)
	Acord de 9 de juny del Govern de la Generalitat: creació del Pla integral de promoció de la família.
	Decret 254/1992, de 26 d'octubre, de creació del Programa de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada. (desplegat per Ordre de 26-1-99)
	Decret 256/1992, de 13 d'octubre, de composició del Consell per a la Promoció de l'Accessibilitat i Supressió de Barreres Arquitectòniques.
	Decret 288/1992, de 26 d'octubre, de creació del Programa d'ajuts de suport a l'acolliment residencial per a gent gran. (Ampliat a centres de dia i habitatges amb serveis comuns)
	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.
	Decret 313/1992, de 14 de desembre, atribució de competències en matèria de menors, arran de la Llei orgànica 4/1992, de 5 de juny, sobre reforma de la Llei reguladora de la competència i el procediment dels jutjats de menors.
1993	Ordre de 19 de març, per la qual s'amplien i es detallen les condicions funcionals mínimes que han de complir els centres de dia per a gent gran.
	Ordre de 29 de març, d'aprovació dels models de conveni entre el Departament de Benestar Social i els ens locals.
	Acord de 6 d'abril del Govern de la Generalitat que aprova el Pla integral de suport a les famílies (ampliat per acords de 16 de maig de 1994; de 15 de març de 1996; de 29 d'octubre de 1996 i de 20 de juny de 1997)
	Decret 192/1993, de 27 de juliol, de reestructuració del Departament de Benestar Social.
	Decret 195/1993, de 13 de juliol, pel qual es modifica el Decret 39/1988, d'11 de febrer, regulador de la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials. (contraprestació) (Desplegat per Ordre 4-10-93)
	Decret 275/1993, de 28 de setembre, de creació de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor (modificat per Decret 176/1994, el qual queda derogat per Decret 194/1998)
	Decret 294/1993 de 28 de setembre, pel qual es fixen els preus per a determinats serveis prestats per l'ICASS.
	Decret 307/1993, de 28 de setembre, de creació de la Comissió Interdepartamental per a la coordinació d'actuacions de l'Administració de la Generalitat adreçades als infants i adolescents amb disminucions. (derogat per Decret 96/1998)
	Llei 10/1993, de 8 d'octubre, que regula l'accés a l'entorn de les persones amb disminució visual acompanyades de gossos pigall.
	Resolució de 20 d'octubre, per la qual es fa públic l'Acord del Govern d'aprovació del Pla interdepartamental d'immigració. (correcció d'errades en DOGC de 6-4-94)
1994	Decret 50/1994, de 22 de febrer, pel qual es regula el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució. (derogat per Decret 24/1998)

	<p>Decret 57/1994, de 8 de febrer, de traspàs de serveis, mitjans i recursos de les diputacions provincials de Girona i Lleida a l'Administració de la Generalitat en matèria de serveis i assistència social.</p> <p>Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials.</p> <p><i>Llei 9/1994, de 19 de maig, de modificació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat.</i></p> <p>Decret 145/1994, de 30 de maig, pel qual es porta a terme l'adequació dels procediments del Departament de Benestar Social a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.</p> <p>Ordre de 2 de juny, per la qual es dona nova redacció a l'Ordre de 17 de setembre de 1990 de creació del Comitè d'experts.</p> <p><i>Reial Decret Legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social. (Modificat per Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social)</i></p> <p>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.</p>
1995	<p>Acord del Govern de la Generalitat de 29 de setembre: aprovació del Pla de coordinació de mesures interdepartamentals adreçades als joves tutelats per l'Administració de la Generalitat en arribar a la majoria d'edat.</p> <p>Decret 128/11995, de 24 de març, pel que s'estableix les comissions paritàries per a l'aprovació dels traspassos de funcions en matèria de serveis socials entre la Generalitat de Catalunya i els consells comarcals i ajuntaments de municipis de més de 20.000 habitants.</p> <p>Decret 135/1995, de 24 de març, de desplegament de la Llei 20/1991, i d'aprovació del Codi d'accessibilitat.</p> <p>Ordre de 10 de maig, de creació del Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció a la Infància.</p> <p>Resolució de 15 de maig, per la qual es fa públic l'Acord del Govern de la Generalitat d'aprovació del Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social.</p>
1995	<p>Decret 206/1995, de 13 de juny, pel qual s'adscriu l'atenció precoç al Departament de Benestar Social.</p> <p>Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció.</p> <p>Decret 228/1995, de 25 de juliol, regulador del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI)</p> <p>Decret 237/1995 d'11 de juliol de reestructuració de la Direcció general d'Atenció a la Infància (adaptant-la al D.L. 17/1994)</p> <p>Decret 239/1995, d'11 de juliol de reestructuració de l'ICASS (adaptant-lo al D.L. 17/1994) (Modificat per Decret 97/1998, de 15 d'abril)</p> <p>Decret 283/1995, de 14 de setembre, pel qual es determinen i s'organitzen els sectors regionals de serveis socials.</p>

Acord del 21 de setembre, pel qual s'estableix la redacció harmònica de la Llei d'atenció i protecció dels infants i adolescents, i de modificació de la Llei 37/1991 sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció.
<i>19 denovembre: Quartes eleccions al Parlament de Catalunya</i>
<i>5 de desembre: Constitució del Parlament de Catalunya. President: Joan Reventós</i>
<i>16 de desembre: Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol</i>

Quinta Legislatura

1995	Ordre de 4 de desembre, per la qual es regula el procediment d'accés als serveis socials i programes d'atenció a la gent gran, gestionats per l'ICASS. (correcció d'errades al DOGC de 14 d'octubre de 1996) (modificat per Ordre de 13 de desembre de 1996 i per Ordre de 3 de desembre de 1997)
	<i>Llei Orgànica 13/1995, de 18 de desembre, sobre modificació de la Llei Orgànica general penitenciària.</i>
	Decret 336/1995, de 28 de desembre, pel qual es regula el Servei Ocupacional d'Inserció en els centres ocupacionals per a persones amb disminució.
	Decret 337/1995, de 28 de desembre, sobre l'acreditació i el funcionament de les institucions col·laboradores d'integració familiar i de les entitats col·laboradores d'adopció internacional.
1996	<i>Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de Protecció Jurídica del Menor, de modificació parcial de Codi Civil i de la Llei d'Enjudiciament Civil.</i>
	<i>Llei 6/1996, de 15 de gener, del Voluntariado</i>
	<i>Reial Decret 190/1996, de 9 de febrer, per la que s'aprova el Reglament Penitenciari (derroga l'anterior Reial Decret 1201/1981, d'1 de maig, excepte els articles del 108-111 i l.r. paràgraf del 124)</i>
	Acord del Govern de la Generalitat de 20 febrer, de pròrroga del II Pla d'Actuació Social 1992-1995
	Ordre de 20 de febrer, per la qual es regula el programa d'ajudes del Departament de Treball per a la inserció laboral de les persones acollides al PIRMI mitjançant empreses i entitats col·laboradores.
	Decret 184/1996, de 7 de juny, de supressió, creació i reorganització de departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya: pel qual el Departament de Justícia assumeix les competències i funcions en matèria d'atenció a la infància i la Direcció General d'Atenció a la Infància.
	Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials. (modificat per decret 176/2000)
	Llei 10/1996, de 29 de juliol, d'aliments entre parents.
	Llei 11/1996, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 39/1991, del 30 de desembre, de la tutela i institucions tutelars.
	Llei 12/1996, de 29 de juliol, de la potestat del pare i de la mare.
	Llei 16/1996, de 27 de novembre, reguladora de les actuacions inspectores i de control en matèria de serveis socials i de modificació del Decret Legislatiu 17/1994, de 16 de novembre.
	Decret 393/1996, de 12 de desembre, sobre les prestacions econòmiques d'atenció social a la gent gran.

	<p>Decret 394/1996, de 12 de desembre, pel qual s'estableix el règim de contraprestacions dels usuaris en la prestació de serveis socials i s'aproven els preus públics per a determinats serveis socials prestats per la Generalitat de Catalunya. (correcció d'errades en DOGC de 14 d'abril de 1997)</p> <p>Ordre de 12 de desembre, d'estades temporals per a gent gran</p> <p>Mapa de Serveis Socials 1996</p>
1997	<p>Decret 2/1997, de 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció. (modificat parcialment per Decret 127/1997)</p> <p>Decret 47/1997, de 18 de febrer, d'actualització de les prestacions econòmiques del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció.</p> <p>Ordre de 21 de febrer, sobre la tipologia, les condicions d'accés i les quanties màximes del Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució.</p> <p>Decret 105/1997, de 29 d'abril, de creació del Consell Assessor del Pla integral de suport a les famílies. (per decret 169/1998 passa a denominar-se Observatori Català de la Família). (modificat per decret 93/2000)</p> <p>Acord del Govern de 29 d'abril, que aprova el III Pla d'actuació social</p> <p>Decret 127/1997, de 27 de maig, pel qual es modifica parcialment el Decret 2/1997, de 7 de gener, d'aprovació del Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció.</p> <p>Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.</p> <p>III Pla d'Actuació Social (1997-2001)</p> <p>Ordre de 3 de setembre, de regulació dels Consells Sectorials de Serveis Socials d'Atenció Primària, d'Atenció a Persones amb Disminució i d'Atenció a la Gent Gran.</p> <p>Llei 13/1997, de 19 de novembre, de creació de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció.</p>
1998	<p>Decret 24/1998, de 4 de febrer, pel qual es regula el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució. (actualitzat)</p> <p>Decret 96/1998, de 31 de març, de la Comissió Interdepartamental de coordinació d'actuacions de l'Administració de la Generalitat adreçades als infants i adolescents amb discapacitats o amb risc de patir-ne. (modificat per decret 93/2000)</p> <p>Ordre de 20 d'abril, per la qual s'estableix el Programa d'ajuts per a l'accés als habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució derivada de malaltia mental i s'obre convocatòria pública per establir la relació d'entitats col·laboradores del Programa. (correcció d'errada en DOGC de 22 de juliol de 1998)</p> <p>Decret 108/1998, de 12 de maig, sobre la participació en els serveis socials.</p> <p>Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de família.</p> <p>Llei 10/1995, de 15 de juliol, d'unions estables de parella.</p> <p>Decret 194/1998, de 30 de juliol, de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor.</p> <p>Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció. (al DOGC va sortir com Decret 308/1998, però és una errada corregida en DOGC de 16-12-98)</p> <p>Llei 19/1998, de 28 de desembre, sobre situacions convivencials d'ajuda mútua.</p> <p>Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona (capítol X)</p>

1999	Ordre de 26 de gener, de desplegament del Decret 254/92 de creació del programa de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada.
	Resolució de 2 de febrer de 1999, per la qual es fa públic l'acord del Govern pel qual s'aprova el Pla de coordinació de les actuacions d'inspecció i de control de l'administració de la Generalitat en matèria de serveis socials.
	Ordre de gener de 1999, de modificació de l'Ordre de 28 de juliol del 92, de desplegament del Decret 279/87 pel qual es regulen els centres ocupacionals per a persones amb disminució.
	Ordre de 5 de juliol de 1999, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions del programa de tallers d'ocupació i s'obre la convocatòria per a 1999.
	<i>17 d'octubre: Sisenes eleccions al Parlament de Catalunya Constitució del Parlament de Catalunya. President: Joan Rigol Elecció del President del Govern de Catalunya: Jordi Pujol</i>

ANNEX II

GUIÓ TEMÀTIC DE L'ENTREVISTA EN PROFUNDITAT

1. IDENTIFICACIÓ (tots)

1.1. (garantir que el nom i les altres dades que puguin identificar l'informant seran mantingudes en secret)

1.2. Professió/formació:

1.3. Administració/Entitat/Organisme en que s'ha treballat i càrrec/s que es va ocupar en les diferents èpoques – anys (replena quadre)

Època/anys	Administració/Entitat	Càrrec ocupat

1.4. Funcions dels diferents càrrecs ocupats

1.4.1. Grau de dependència – autonomia

1.4.2. Episodis de formulació de polítiques en els que s'ha participat. O polítiques que s'ha executat principalment.

2. CARACTERÍSTIQUES CONTEXTUALS DE L'ÈPOCA D'OBSERVACIÓ (tots)

2.1. Percepció de la realitat

2.1.1. Situació general de la protecció social

2.1.2. Col·lectius més actius i demandes més comuns

2.1.3. Altres problemes/necessitats socials d'aquella època

2.1.4. Valoració de l'oferta de recursos socials

2.1.5. Percepció de la població sobre els serveis socials

2.1.6. Impressió de l'estat d'ànim dels professionals

2.2. Posicionament institucional

2.2.1. Paper de l'Administració de l'Estat (i Seguretat Social)

2.2.2. Paper de l'Administració Autònoma (i l'ICASS)

2.2.3. Paper de les Administracions Locals (les existents aleshores)

2.2.4. Paper de les Entitats Privades (de tot tipus)

3. CONCEPTUALITZACIÓ DEL MODEL CATALÀ DE SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS (segons les diferents èpoques) (tots)

3.1. Elements configuradors dels model

3.1.1. Influències d'altres models

- Quins models tingueren influència en aquella època? Perquè?
- En què influïren concretament? Com es manifestà la influència?
- Segueix existint aquesta influència? En què?
- Es pot parlar d'un model català? En que consisteix bàsicament?
- Per què creieu que s'hauria de destacar el model català?

3.1.2. Principis operatius

- Quina concepció es tenia de la funció dels principis?
- A quins principis es donava més importància? Perquè?
- Es donaven contradiccions entre principis? Quines?
- S'aplicaven aquests principis en la pràctica? Com?
- Com veieu l'actualitat dels principis que subsisteixen?

3.1.3. Àrees d'actuació

- Quines matèries s'entenia que eren pròpies dels serveis socials?
- Perquè aquestes i no altres? Com s'arribaren a delimitar?
- Quines àrees d'actuació es consideraven prioritàries?
- Com i perquè s'arribava a establir aquestes preferències?
- Quins sectors eren més dinàmics? Quines idees defensaven?
- Quina era la reacció dels altres sectors?

3.1.4. Garantia del dret als serveis socials

- Què suposava tenir dret? A què es tenia dret? Qui tenia dret?
- Estava prou garantit el dret? Es podia reclamar si era vulnerat?
- Eren prou clares les responsabilitats de qui havia de garantir-lo?
- Quina rellevància se li donava al dret en l'ordenament jurídic?
- Com valoraríeu la garantia del dret actualment?
- Com creieu que es podria avançar en la garantia del dret?

3.2. Elements d'estructura i organització del Sistema

3.2.1. Estructura funcional: atenció primària i especialitzada

- Com s'entien aquests nivells? Estaven prou diferenciats?
- Funcions que se'ls atorgaven? Estaven prou regulades?
- Hi havia preferència per impulsar-ne un? Perquè?
- Com era la relació funcional establerta entre ells? S'acomplia?
- Com valoreu l'actual estructura en tres nivells?
- Estaríeu d'acord amb els serveis de cada nivell? Com ho faríeu?

3.2.2. Distribució competencial i els sectors territorials

- Estava ben resolta la distribució de competències? Perquè?
- Quines eren les principals disfuncions que es plantejaven?
- Hi havia, de fet, dependència d'alguna entitat vers altra?
- Les administracions locals, eren tractades per igual?
- Qui considereu que hauria de ser el responsable dels S.S.?
- Com valoreu l'actual divisió territorial i competencial?
- A què creieu que respon l'actual divisió departamental dels S.S.

3.2.3. La Xarxa Bàsica de Responsabilitat Pública

- Es plantejava aleshores el concepte de Xarxa Bàsica? Com?
- Com la valoreu tal com està plantejada actualment? Perquè?
- Creieu que estan ben establerts els serveis que ara hi consten?
- Quins serveis trobeu a faltar? Quins considereu innecessaris?
- Quines entitats haurien de formar-la? Què els podria comportar?
- Com es pot regular en la pràctica l'accés i el seu funcionament?

3.2.4. Foment de la iniciativa privada

- Quina percepció es tenia de la seva funció? A què es devia?
- Com es fomentava? Quin mecanisme interessaven més?
- Estava prou delimitada la d'iniciativa social de la mercantil?
- Quin era el seu pes global? En quins sectors predominaven?
- A què atribuïu les tendències actuals? Què preveieu pel futur?

3.2.5. Les prestacions econòmiques individuals

- Quines prestacions econòmiques existien? Quines subsisteixen?
- Considereu suficients les modalitats de prestacions? Perquè?
- Considereu suficients les quanties de les prestacions? Perquè?

- Quines us sembla que faltarien? Quines quanties proposaríeu?
- Estan ben regulades legalment? Com haurien de gestionar-se?

3.2.6. Mecanismes de participació social

- Existien, en la pràctica, canals de participació? Quins?
- Estava ben regulada la participació? Quines disfuncions havia?
- Com qualificaríeu la participació que s'hi donava? Perquè?
- Quins organismes eren els més actius? A què s'atribuïa?
- Quin interès subjacent hi havia? Com es fomentava?
- Creieu que es pot afirmar que el sistema es participatiu?

3.3. Elements de gestió dels serveis

3.3.1. Instruments de col·laboració interadministrativa

- Quin concepte de col·laboració es tenia? Entre qui es donava?
- Quins instruments existien? Quins es feien servir més?
- En què basen la col·laboració aquests instruments? Funcions
- Com valoraríeu l'eficàcia d'aquests instruments?
- Quins creieu que s'haurien de potenciar més?

3.3.2. Instruments de cooperació amb la iniciativa privada

- Quin concepte de cooperació es tenia? A quins sectors?
- Quins instruments existien? Quins es feien servir més?
- En què basen la cooperació aquests instruments? Funcions
- Com valoraríeu l'eficàcia d'aquests instruments?
- Quins creieu que s'haurien de potenciar més?

3.3.3. La inspecció administrativa

- Com es realitzava la funció inspectora? A qui competia?
- S'actuava predominantment d'ofici o per denúncia? Perquè?
- Quines entitats, sectors i/o serveis eren prioritaris? Perquè?
- Quin grau d'eficàcia diríeu que tenia la inspecció? I ara?
- Perquè, malgrat l'autorització, segueixen havent irregularitats?

3.3.4. Els Plans d'Actuació Social

- Vau viure directament l'elaboració o aplicació d'algun PAS?
- Quina diríeu que era la concepció subjacent que tenia? *el que fos*
- Quin era el procés estàndard de confecció? Qui hi intervenia?

- Estava prou documentat? Com es prenen les decisions?
- Què us va semblar la seva estructura i formulació final?
- Com es controlava la seva execució? S'actualitzava anyalment?
- Creieu que es coneixen els PAS? Quina funció tenen?

3.3.5. La sol·licitud única (pels serveis per a gent gran)

- Vau viure directament l'elaboració d'aquest instrument?
- Quina diríeu que és la concepció subjacent que té? Funció
- Que n'opineu del sistema de diagnòstic que es fa servir?
- Que n'opineu de com es fa la determinació del recurs idoni?
- Com valoreu aquest procediment? S'hauria d'estendre?

3.4. Elements del finançament

3.4.1. Fonts del finançament

- Com qualificaríeu el sistema financer que vau conèixer? I ara?
- Quina era la procedència principal dels fons? Valoració
- Creieu que estava suficient dotat? Quines disfuncions hi havia?
- Quina consideració econòmica creieu que tenien els S.S.? I ara?
- Que en penseu del finançament finalista? Com hauria de ser?

3.4.2. La contraprestació dels usuaris

- Com valoreu el règim de contraprestacions establert? Perquè?
- Quina concepció subjacent veieu en aquesta mesura?
- Quines són les principals disfuncions que provoca?
- Es coherent amb el que es demana en altres sistemes?
- Pel que sabeu, com és vist pels usuaris afectats?

3.4.3. Estructura de la despesa

- A quins sectors es destinaven més recursos? Perquè?
- Què es prioritzava afavorir amb l'estructura que hi havia?
- Quins criteris es tenien en compte per a la distribució?
- Quines disfuncions produïa la despesa? I en el pagament?
- Quins trets destacaríeu de l'actual estructura de la despesa?

3.4.4. Incidència del règim de Seguretat Social

- Què suposava l'existència de serveis socials de la Seguretat S.?
- Ha creat, en la pràctica, una discriminació d'usuaris? Com?

- Quin paper creieu que juguen les seves prestacions pels S.S.?
- Com valoreu la competència compartida d'aquest àmbit?
- Com veieu que ha de ser el futur d'aquests dos règims?

3.5. Els Programes i altres actuacions específiques

3.5.1. El Programa "Vida als anys" i els serveis socio-sanitaris

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Veieu adequada la seva dependència administrativa? Perquè?
- Creieu que està prou ben resolt l'àmbit socio-sanitari? Perquè?
- Quines disfuncions destacaríeu com a més rellevants?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.2. El Pla Integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social (PIRMI)

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Veieu adequada la seva dependència administrativa? Perquè?
- Creieu que està prou ben resolt el tema de la R.M.? Perquè?
- Quines disfuncions destacaríeu com a més rellevants?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.3. Pla Integral de suport a les famílies

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Veieu adequada la seva dependència administrativa? Perquè?
- Creieu que és o pot ser efectiu un programa tant ampli? Perquè?
- Quines disfuncions destacaríeu com a més rellevants?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.4. El Programa d'Ajudes d'atenció social a disminuïts (PUA)

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Perquè no es dona un programa semblant en altres sectors?
- S'ubiquen correctament entre les prestacions ocasionals?
- Quines disfuncions destacaries? Estan prou dotades?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.5. El P. de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Veieu adequat el tipus de suport que proporciona? Perquè?
- Creieu que com a programa està prou ben regulat? Perquè?

- Quines disfuncions destacaríeu com a més rellevants?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.6. El Programa d'ajuts a l'acolliment residencial i de dia

- Quina va ser la intencionalitat inicial d'aquest programa?
- Veieu adequada la quantia que proporciona? Perquè?
- Creieu que com a programa està prou ben regulat? Perquè?
- Quines disfuncions destacaríeu com a més rellevants?
- Com valoreu la difusió del programa? Arriba als professionals?

3.5.7. Altres programes que destacaríeu

4. EL DISSENY DE LES POLÍTIQUES DE SERVEIS SOCIALS (*generadors*)

4.1. Percepció i definició dels problemes

4.1.1. Dels càrrecs polítics

- Com diríeu que era la percepció de la realitat dels polítics?
- Quins elements de coneixement els influenciaven més?
- A què atribuïu aquesta concepció? Quin pes tenia la ideologia?
- Com influïa la disciplina de partit en l'anàlisi que feien?
- O era al revés: el coneixement real construïa l'estratègia de partit?

4.1.2. Dels tècnics

- Com diríeu que era la percepció de la realitat dels tècnics?
- Quins coneixements de S.S. tenien? Tenien Programes preestablerts?
- Quins elements de coneixement els influenciaven més?
- Quines diferències de percepció/coneixement eren més evidents?
- A què donaven més importància al fer l'anàlisi social? Perquè?
- Quina importància pot tenir l'afinitat ideològica polític-tècnic?

4.1.3. La prospecció

- Com valoreu la recerca/prospecció que es feia en la institució?
- Existien els instruments i mecanismes per fer bé la prospecció?
- Quins factors condicionaven la prospecció? Com es superaven?
- Fins quin punt es feia cas a les dades descobertes? Perquè?
- S'actualitzaven prou sovint aquestes prospeccions? Cada quan?

4.1.4. Interessos afectats

- Com es contemplaven els interessos afectats en una qüestió?

- Hi havia mecanismes de pressió? De qui? Quins mecanismes?
- Com es manegaven aquestes pressions? Tàctiques habituals
- Quina influència tenien els mitjans de comunicació? Què es feia?
- Hi havia suficients i vàlids canals de representació dels afectats?
- Qui tenia possibilitats de participar? Qui quedava més al marge?
- Quin tipus de participació diríeu que es dona? Era democràtica?
- Quin grau d'influència externa era admesa? Quins eren els límits?
- Com era rebuda per polítics i tècnics? Produïa efectes? Quins?

4.2. Inclusió del "tema" a "l'agenda" pública o programa d'actuació

4.2.1. La proposta

- Com s'arribava a incloure un tema en l'agenda/programa?
- De qui era (o podia ser) la iniciativa original? De què depenia?
- Com afectava qui era el promotor? Quins tenien més èxit?
- Quins passos havia de seguir una iniciativa per prosperar?
- De qui o què depenia que tires endavant? A qui corresponia?

4.2.2. L'àmbit de decisió

- En quin àmbit es prenia formalment la decisió? Qui la prenia?
- Estava prou regulat quin nivell havia de decidir? S'acomplia?
- Hi havia descentralització en la presa de decisions? En quines?
- Creieu que era suficient el nivell de descentralització? Perquè?
- Es convenient més centralització o descentralització? Perquè?

4.2.3. La decisió

- Com es decidia en quines qüestions o situacions callia intervenir?
- Es donava algun mecanisme de prioritització? Per quins criteris?
- Quines decisions implicava normalment una decisió d'actuació?
- Quines constriccions tenien més pes en la decisió a prendre?
- A qui era comunicada/encomanada la seva realització? Com?

4.2.4. La formulació

- Com s'acostumaven a materialitzar les decisions preses?
- Es donaven més els procediments formals o informals?
- Es feia algun tipus de planificació? Quins components tenia?
- Es valoraven les alternatives de solució? Què es tenia en compte?

- Quina plasmació normativa tenien? Com era la seva regulació?
- La legislació, regulava suficient? Regulava coses que no caldria?
- Qui(ns) (òrgans o càrrecs) eren els responsables d'aquest pas?

4.2.5. La implementació

- Com es posaven a la pràctica les decisions? Que implicaven?
- Es donava informació suficient? A qui arribava? Per quins canals?
- Quines estratègies eren més necessàries per la implementació?
- De qui diríeu que depenia més l'èxit en la posada en pràctica?
- Quines altres disfuncions detectàveu en aquesta part del procés?

4.3. Avaluació i control dels efectes produïts

- Com es seguia i valorava el que s'aplicava? Qui era responsable?
- Quins criteris i elements eren els més rellevants pel control?
- Es produïen modificacions sobre la marxa? Per quins motius?
- Que feia decidir el manteniment, revisió o finalització de l'acció?
- Es publicava els resultats obtinguts? Com? A qui arribava?

4.4. Les polítiques de serveis socials

- Creieu que es pot parlar de polítiques pròpies dels serveis socials?
- Quines serien les principals polítiques existents en l'actualitat?
- Quines característiques tenen, en general, aquestes polítiques?
- Quines institucions intervenen principalment en el seu sorgiment?
- Què cal perquè arribi a funcionar una política en serveis socials?
- Creieu en que hi ha diferències ideològiques entre les polítiques?
- I polítiques realment diferenciades entre els diferents partits polítics?
- Penseu que els professionals dels serveis les coneixen abastament?
- Que caldria fer per millorar globalment l'aplicació de les polítiques?

5. LA OPERATIVITAT DE LES POLÍTIQUES DE SERVEIS SOCIALS *(executors)*

5.1. Percepció de la generació de les polítiques

5.1.1. Factors de coneixement

- Quin coneixement creieu que tenen dels problemes els generadors?
- Quins elements els influencien més en el coneixement que tenen?
- A què atribuiu aquesta concepció? Quin pes té la seva ideologia?

- Com creieu que influeix la disciplina de partit en l'anàlisi que fan?
- Creieu que es basen en la recerca/prospecció? Com la valoreu?
- Existeixen els instruments i mecanismes per fer bé la prospecció?

5.1.2. Factors del procés decisonal

- Com es contemplaven els interessos afectats en una qüestió?
- Qui té possibilitats de participar? Qui queda més al marge?
- Hi ha suficients i vàlids canals de representació dels afectats?
- Existeix grups de pressió per impulsar determinades polítiques? Quins?
- Quins mecanismes utilitzen? Influència dels mitjans de comunicació
- Com creus que s'arriba a definir un fenomen com a problema?
- Com i perquè acaba per incloure's un tema en l'agenda/programa?
- De qui o què depèn que acabi fent-se una acció? A qui correspon?
- Hi ha descentralització en la presa de decisions? En quines?
- Es convenient més centralització o descentralització? Perquè?
- Creus que es prioritzen les actuacions? Per quins criteris?
- Quines constriccions tenen més pes en la decisió a prendre?

5.1.3. Factors de la implementació

- Com perceps que es materialitzen les decisions preses?
- Què en penses de la planificació que es fa? En que podria millorar?
- La legislació, regula suficient? Regula coses que no caldria?
- Es dona informació i suport per l'aplicació? A qui arriba? Com es fa?
- Quines disfuncions detecteu en la implementació de les decisions?
- Com es segueixen i valoren les actuacions? Amb quins criteris?
- Es produeixen modificacions sobre la marxa? Per quins motius?
- Se us dona compte dels resultats obtinguts? Com? A qui arribava?

5.2. Percepció del impacte de les polítiques

5.2.1. En el nivell polític

- Amb quins polítics us relacioneu en l'exercici professional?
- Quina diríeu que era/és la percepció que tenen dels problemes socials?
- Quin coneixement tenen de les línies d'actuació dels serveis socials?
- Com diríeu que és aquest coneixement? Quines coneixen més?

- Quins elements els influencien més en l'opinió que d'elles en tenen?
- A què atribuïu aquesta concepció? Quin pes té la seva ideologia?
- Com creieu que influeix la disciplina de partit en l'anàlisi que fan?
- Com rep la institució en general, els canvis en les línies d'acció?

5.2.2. En el nivell tècnic

- Amb quins tècnics (professió) teniu relació en l'exercici professional?
- Com diríeu que era/és la percepció que tenen dels problemes socials?
- Quin coneixement tenen de les línies d'actuació dels serveis socials?
- Com diríeu que és aquest coneixement? Quines coneixen més?
- Quins elements els influencien més en l'opinió que d'elles en tenen?
- Quines diferències de percepció/coneixement són més evidents?
- Quina importància pot tenir l'afinitat ideològica polític-tècnic?
- Com els afecten, en general, els canvis en les línies d'acció?

5.2.3. En el nivell poblacional

- Amb quins sectors de població us relacioneu en l'exercici professional?
- Com diríeu que era/és la percepció que tenen dels seus problemes?
- Quin coneixement tenen de les línies d'actuació dels serveis socials?
- Com diríeu que és aquest coneixement? Quines coneixen més?
- Quina opinió manifesten sobre els programes generals que reben?
- Quines són les principals queixes o disfuncions que formulen?
- Com afecten els canvis d'orientació en la població destinatària?
- Com (poden) fan arribar les seves opinions per promoure millores?

5.3. Percepció d'altres factors concomitants

5.3.1. De la regulació del sector

- Què és el que no fan els serveis socials i creieu que haurien de fer?
- Què és el que fan i creieu que no caldria que fessin? A qui pertocaria?
- Com valoreu la interrelació entre els sistemes de protecció social?
- Quin lloc ocupen i quin paper realitzen els S.S. entre aquests sistemes?
- Com valoreu l'actual marc legal? Què us sembla millor i què pitjor?
- Creieu que s'aplica tot allò que ha estat regulat? Perquè? Exemples
- Considereu que hi ha la reglamentació que cal, en manca o en sobra?

5.3.2. De les pràctiques professionals

- Com qualificaríeu la intervenció que es fa des dels serveis socials?
- Quins són els principals condicionants per fer una millor pràctica?
- En quins sectors dels creieu que es pot realitzar una millor pràctica?
- Com s'integren en la pràctica les polítiques que implementa el sistema?
- Com considereu la preparació tècnica dels professionals d'atenció?
- Quins coneixements o habilitats trobeu més necessaris i no es tenen?
- Quines tasques considereu que haurien de fer i quines no caldria?
- Com influencien aquestes disfuncions en l'aplicació dels programes?
- Com diríeu que és la relació dels professionals vers els usuaris?
- Creieu que aquests entenen i accepten les funcions dels professionals?
- De què depèn principalment l'èxit o fracàs de les intervencions socials?

5.3.3. D'altres factors

- Quins altres factors creieu que influencien la optimització de polítiques?
- De qui dependria procurar que aquests factors fossin favorables?
- Quines propostes operatives faríeu al respecte?
- Creieu que es pot parlar de polítiques pròpies dels serveis socials?
- Quines serien les principals polítiques existents en l'actualitat?
- Quines característiques tenen, en general, aquestes polítiques?
- Què cal perquè arribi a funcionar una política en serveis socials?
- Creieu en que hi ha diferències ideològiques entre les polítiques?
- I polítiques realment diferenciades entre els diferents partits polítics?
- Penseu que els professionals dels serveis les coneixen abastament?
- Que caldria fer per millorar globalment l'aplicació de les polítiques?

ANNEX III

GLOSSARI DE SIGLES¹

AB:	Àrea Bàsica
ADV:	Activitats de la Vida Diària
ANIC:	Asociación Nacional de Inválidos Civiles
AP:	Atenció Primària
BS:	Benestar Social
CAD:	Centre d'Atenció a Disminuïts
CC.CC.:	Consells Comarcals
CE:	Constitució Espanyola
CEBS:	Comité Español de Bienestar Social
CET:	Centre Especial de Treball
CIFA:	Centre d'Investigació, Formació i Assessorament
CiU:	Convergència i Unió
CO:	Centre Ocupacional
CRAE:	Centre Residencial d'Acció Educativa
DBS:	Departament de Benestar Social
DGAI:	Direcció General d'Atenció a la Infància
DGAM:	Direcció General d'Atenció al Menor
DL:	Decret Legislatiu
DOGC:	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
EAIA:	Equip d'Atenció a la Infància i Adolescència
EBASP:	Equip Bàsic d'Atenció Social Primària
EIM:	Entitat d'Iniciativa Mercantil
EIS:	Entitat d'Iniciativa Social
ERC:	Esquerra Republicana de Catalunya
EVO:	Equip de Valoració i Orientació
FAS:	Fondo de Asistencia Social
FEDAAS:	Federación Espanyola de Asociaciones de Asistentes Sociales
FEMP:	Federación Española de Municipios y Provincias

¹ Es respecta l'idioma d'origen de les sigles quan correspon a un organisme estatal.

FNAS: Fondo Nacional de Asistencia Social
FNPT: Fondo Nacional de Protección al Trabajo
GG: Gent Gran
GITS: Grup d'investigació en Treball Social
ICASS: Institut Català d'Assistència i Serveis Socials
ICE: Institut de Ciències de l'Educació
IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INAS: Instituto Nacional de Asistencia Social
INEM: Instituto Nacional de Empleo
INP: Instituto Nacional de Previsión
INSALUD: Instituto Nacional de Salud
INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales (actualment IMSERSO)
INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social
INTRESS: Institut de Treball Social i Serveis Socials
ISM: Instituto Social de la Marina
JONS: Juntas Obreras Nacional Sindicalistas
LISMI: Ley de Integración Social del Minusválido
MAS: Ministerio de Asuntos Sociales
MSS: Mapa de Serveis Socials
MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
ONCE: Organización Nacional de Ciegos Españoles
PAS: Pla d'Actuació Social
PIO: Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades
PIRMI: Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció
PNC: Pensió No Contributiva
PPO: Programa de Promoción Obrera
PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
PSC-C: Partit Socialista de Catalunya (Congrés)
PSC-R: Partit Socialista de Catalunya (Reagrupament)
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya
RMI: Renda Mínima d'Inserció
RRHH: Recursos Humans
RTS: Revista de Treball Social (del Col·legi de Catalunya)

SAD: Servei d'Ajuda a Domicili

SEREM: Servicio Español para la Rehabilitación y Empleo de Minusválidos

SIL: Servei de Suport a la Integració Laboral

SS: Serveis Socials

SSAP: Serveis Socials d'Atenció Primària

SSE: Serveis Socials Especialitzats

UBASP: Unitat Bàsica d'Atenció Social Primària

XBRP: Xarxa Bàsica de Responsabilitat Pública

XBSSRP: Xarxa Bàsica de Serveis Socials de Responsabilitat Pública

